

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013

För mer information kontakta:

Ewa Rabinowicz 046-222 07 83

E-post: ewa.rabinowicz@ekon.slu.se

Eva Kaspersson 046-222 07 89

E-post: eva.kaspersson@ekon.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL-fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 67 10 00

FÖRORD

Regeringen har den 20 maj 2009 uppdragit åt SLU att i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1698/2005 genomföra en halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet för Sverige för perioden 2007-2013. Arbetet har organiserats runt de fyra axlar som programmet består av och axelansvarig/axelansvariga utsågs för varje axel. Dr Helena Hansson, (Institutionen för ekonomi) har ansvarat för Axel 1, PhD Jörgen Wissman (Centrum för biologisk mångfald), Dr Eva-Lotta Pääviö (Institutionen för ekonomi) och Dr Helena Andersson (Institutionen för mark och miljö) för axel 2, Dr Helena Hansson och Dr. Cecilia Waldenström (Institutionen för stad och land) för axel 3 och Dr. Cecilia Waldenström för Axel 4. Sekretariatet utgjordes av Hortonom Kristina Jansson (fram till mars 2010) och därefter Agronom Eva Kaspersson.

Kostnaden för det svenska landsbygdsprogrammet uppgår efter höjningen i samband med den s.k. hälsokontrollen till 36 miljarder kronor. Detta är ett betydande belopp och en mycket berättigad fråga blir vad samhället får ut av de satsade medlen. Att besvara frågan är dock inte enkelt. Programmet är mycket komplext med en mängd av åtgärder/ersättningar/insatser av olika omfattning och dignitet. Programmet utgörs av ekonomiska styrmedel men spänner över mycket vida fält: ekonomiska, biologiska och sociala system som interagerar med varandra. Att allt detta, enligt det EU-gemensamma uppdraget, ska utvärderas med avseende på en rad olika och komplexa frågor, från klimateffekter till jämställdhet, har inte gjort uppgiften lättare. Vi har försökt att göra vårt bästa och förhoppningsvis har vårt arbete bidragit till svaret om samhällsnyttan med programmet. Vi har dock inga tvärsäkra svar och mycket arbete återstår att göra i framtiden.

Trots att arbetet med utvärderingen inte har varit en lätt uppgift var det mycket givande och jag vill tacka alla som har medverkat. De axelansvarigas kompetens, engagemang och hårda arbete har varit avgörande för resultatet av utvärderingen. Utvärderingens arbete har resulterat i fem rapporter: föreliggande huvudrapporten samt fyra s.k. axelrapporter som är fristående publikationer. Författare till dessa rapporter är de ansvariga för respektive axel. Författarna står också för innehållet i respektive rapport. Sekretariatet tar ansvar för slutrapporten.

Eva Kaspersson har varit utvärderingens sekreterare. Hennes bidrag har varit helt ovärderligt. Utan hennes kompetens, erfarenhet och målmedvetenhet hade utvärderingen aldrig kunnat slutföras.

Lund den 1 november 2010
Ewa Rabinowicz
Sveriges Lantbruksuniversitet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	5
1.1	Rapportens syfte	5
1.2	Rapportens utformning	5
2	UTVÄRDERINGENS BAKGRUND	7
2.1	Nationell politik relaterad till programmet	7
	<i>Den regionala tillväxtpolitiken</i>	7
	<i>Nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige</i>	9
	<i>Den traditionella jordbrukspolitiken</i>	10
	<i>Fiskeripolitiken</i>	10
	<i>Skogspolitiken</i>	11
	<i>Miljöpolitiken och miljö kvalitetsmålen</i>	12
	<i>Baltic Sea Action Plan – det svenska betinget</i>	13
	<i>Ramdirektivet för vatten – de svenska åtgärdsprogrammen</i>	15
	<i>Summering</i>	15
2.2	Sociala och ekonomiska behov som motiverar stöd	16
2.3	Stödmottagare och andra målgrupper	17
2.4	Beskrivning av utvärderingsprocessen	17
	<i>Referensramar, syfte och omfattning</i>	17
2.5	Tidigare utvärderingar med anknytning till programmet	21
	<i>Förhandsbedömningen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	21
	<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	22
	<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	22
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	23
	<i>Halvtidsutvärdering av Mål 1- programmen</i>	23
	<i>Slututvärdering av de jordbruksrelaterade åtgärderna i de svenska Mål 1- programmen</i>	24
	<i>EU:s slututvärdering av LEADER II</i>	24
	<i>Slututvärdering av Leader II i Sverige</i>	25
	<i>Halvtidsutvärdering av Leader+</i>	25
	<i>Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader +</i>	26
	<i>Fördjupad utvärdering av miljömålen</i>	27
3	METOD FÖR UTVÄRDERINGEN	29
3.1	Generellt om metodval	29
3.2	Kontrafaktisk analys	30
3.3	Utvärdering med hjälp av modellering	32
	<i>Extrapoleringar byggda på vetenskaplig och annan litteratur.</i>	35
3.4	Utvärdering med hjälp av enkäter, intervjuer, fallstudier och GIS	35
	<i>Enkäter</i>	36

<i>Intervjuer och fallstudier</i>	39
<i>GIS</i>	40
3.5 Beaktande av dödviktsförluster, substitutions- och undanträngningseffekter samt multiplikatoreffekter	40
3.6 Kostnadseffektivitet och samhällekonisk effektivitet	43
3.7 Avslutande synpunkter	44
4 BESKRIVNING AV PROGRAM, ÅTGÄRDER OCH BUDGET	47
4.1 Programmets genomförande	47
4.2 Programmets sammansättning	47
4.3 Enskilda åtgärders interventionslogik	51
4.4 Planerad budget för hela programperioden	52
4.5 Utnyttjande samt faktisk budgetanvändning	53
5 SVAR PÅ UTVÄRDERINGSFRÅGORNA	55
5.1 Analys och diskussion av indikatorerna	55
<i>Indikatorer för axel 1</i>	56
<i>Indikatorer för axel 2</i>	58
<i>Indikatorer för axel 3</i>	60
<i>Indikatorer för axel 4</i>	62
<i>Indikatorer för de programövergripande frågorna/Gemenskapens generella målsättningar</i>	62
<i>Slutsatser angående indikatorer</i>	63
5.2 Analys och diskussion av det kvantitativa och kvalitativa underlaget	63
5.3 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 1	65
<i>Åtgärd 111 och 114 - Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning</i>	65
<i>Åtgärd 112 – Startstöd för unga lantbrukare</i>	66
<i>Åtgärd 121 - Modernisering av jordbruksföretag</i>	68
<i>Åtgärd 123 - Högre värde i jord- och skogsbruksföretag</i>	69
<i>Åtgärd 124 – Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn</i>	70
<i>Åtgärd 125 - Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk</i>	71
5.4 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 2	72
<i>Åtgärd 211/212 – Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden och i andra områden med svårigheter</i>	72
<i>Åtgärd 214/216 – Miljövänligt jordbruk</i>	74
5.5 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 3	80
<i>Åtgärd 311 – Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk</i>	80
<i>Åtgärd 312 – Affärsutveckling i mikroföretag</i>	81
<i>Åtgärd 313 – Främjande av turistnäringen</i>	82
<i>Åtgärd 321 – Åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden</i>	84
<i>Åtgärd 322 – Förnyelse och utveckling i byarna</i>	85
<i>Åtgärd 323 - Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden</i>	86

	<i>Åtgärd 331 – Åtgärder i form av utbildning och information</i>	87
5.6	Svar på utvärderingsfrågorna till axel 4 – Leader	88
	<i>Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier</i>	88
	<i>Åtgärd 411, 412, 413 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier</i>	89
	<i>Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt</i>	91
	<i>Åtgärd 431 – Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser</i>	92
5.7	Svar på de programövergripande frågorna	92
6	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	121
6.1	Samband mellan åtgärder och mål	121
6.2	Balans mellan åtgärderna i programmet	122
6.3	Måluppfyllelse	125
	<i>Bedömning av måluppfyllelse av de nationella målen och målen i Gemenskapens strategi</i>	126
6.4	Rekommendationer	128
	<i>Inom nuvarande programperiod</i>	128
	<i>På lång sikt</i>	130
	REFERENSER	137
	BILAGA 1. UPPDRAGET	140
	BILAGA 2. TILLVÄXT- OCH SYSSELSÄTTNINGSEFFEKTER AV LANDSBYGDSPROGRAMMET	145

1

Inledning

1.1 Rapportens syfte

Denna rapport, inklusive fyra delrapporter, utgör avrapporteringen av halvtidsutvärderingen av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013 i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1698/2005 och uppdrag enligt regeringsbeslut Jo2009/270 om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013. Uppdraget i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Rapportens utformning

Rapporten följer den struktur som framgår av CMEF "Vägledning B – Riktlinjer för löpande utvärdering, kapitel 7" samt "Final Draft Explanatory Notes to the Common Evaluation Questions & Recommendations on MTE Reporting, European Community, 13 July 2010".

Till rapporten finns fyra delrapporter, en per axel - fortsättningsvis benämnda *axelrapporter* - där samtliga åtgärder och insatser finns beskrivna och utvärderas var för sig. Dessa är;

- Axel 1 – utvärdering av åtgärder för att förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbruk. Ansvarig: Helena Hansson, Institutionen för ekonomi, SLU, Uppsala, 2010.
- Axel 2 – utvärdering av åtgärder för att förbättra miljön och landskapet. Ansvariga: Eva-Lotta Pävio, Institutionen för ekonomi och Jörgen Wissman, Centrum för biologisk mångfald och Helena Andersson, Institutionen för mark och miljö, alla vid SLU Uppsala, 2010.
- Axel 3 – utvärdering av åtgärder för att diversifiera landsbygdens ekonomi samt förbättra livskvaliteten på landsbygden. Ansvariga: Helena Hansson, Institutionen för ekonomi, SLU och Cecilia Waldenström, Institutionen för stad och land, SLU, Uppsala, 2010.
- Axel 4 – utvärdering av Leader. Ansvarig: Cecilia Waldenström, Institutionen för stad och land, SLU, Uppsala, 2010.

I rapporterna används ofta beteckningarna "Landsbygdsprogrammet" eller "Landsbygdsprogrammet 2007-2013" istället för den fullständiga titeln Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013.

Det fullständiga underlaget som slutsatser och rekommendationer i denna rapport bygger på finns i de olika axelrapporterna. I vissa fall ges direkta hänvisningar till axelrapporterna för att inte allt för många upprepningar ska behöva göras. I tillämpliga delar följer axelrapporterna samma struktur och riktlinjer (se ovan) som denna rapport.

2

Utvärderingens bakgrund

2.1 Nationell politik relaterad till programmet

De regionala tillväxtprogrammen, Europeiska unionens strukturfondsprogram, fiskeripolitiken och skogspolitiken innehåller resurser som är avsedda att stärka landsbygdens konkurrenskraft och/eller förbättra miljön.

När det gäller att uppnå *de svenska miljö kvalitetsmålen* har Landsbygdsprogrammet och dess resurser en understödande roll. De åtgärder som syftar till minskat läckage av kväve och fosfor är också betydelsefulla när det gäller att uppnå *det svenska betinget enligt BSAP* och de miljö kvalitetsnormer som satts upp i *åtgärdsprogrammen enligt Ramdirektivet för vatten*.

Den regionala tillväxtpolitiken

Landsbygdsprogrammet är genom sin inriktning och sitt geografiska perspektiv kopplat till den regionala tillväxtpolitiken. Den regionala tillväxtpolitikens mål är "Utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft".¹ Den regionala tillväxtpolitiken bedrivs i alla delar av landet, i såväl gles- och landsbygder som i små och medelstora städer samt i storstadsområden. Den regionala tillväxtpolitiken genomförs på nationell, regional och lokal nivå inom många sektorer och politikområden. Politiken realiseras främst genom regionala strategier och program, tvärsektoriell styrning av prioriterade politikområden samt geografiskt riktade insatser.

De regionala utvecklingsprogrammen

De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) är strategier för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. De anger inriktning och prioriteringar samt mål för länens hållbara tillväxtarbete och hur dessa ska nås. Programmen syftar till att binda samman olika planeringsprocesser som har betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen. De regionala utvecklingsprogrammen ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella gränsöverskridande program, regionala tillväxtprogram och andra relevanta program och insat-

¹ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 19, bet. 2008/09:NU2, rskr. 2008/09:139

ser på regional nivå. Genom de regionala utvecklingsprogrammen kan insatser inom olika politikområden samordnas och samverka mot gemensamma mål. Ansvariga för utarbetandet av de regionala utvecklingsprogrammen är regionala självstyrelseorgan, samverkansorgan, eller i län utan något av dessa organ, länsstyrelsen.

Som en del i de regionala utvecklingsprogrammen gör respektive länsstyrelse en länsstrategi för landsbygdsutveckling utifrån länets behov och prioriteringar. Länsstrategiernas prioriteringar är styrande för tilldelning av medel från Landsbygdsprogrammet.

Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013

Regeringens nationella strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning för perioden 2007–2013² anger riktlinjer för EG:s strukturfondsprogram i Sverige. Strategin är också en del i genomförandet av Lissabonstrategin som syftar till att stärka Europeiska unionens konkurrenskraft och skapa hållbar tillväxt och full sysselsättning.

Regeringen har identifierat fyra nationella strategiska prioriteringar³ för att stimulera lokal och regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning:

- Innovation och förnyelse
- Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud
- Tillgänglighet
- Strategiskt gränsöverskridande samarbete

Prioriteringarna omfattar alla regioner, men ska anpassas till regionala och lokala förutsättningar. Dessutom lyfts de unika förhållanden som präglar de glest befolkade områdena i norra Sverige samt storstädernas förutsättningar och betydelse för regional och nationell konkurrenskraft fram. Prioriteringarna i den nationella strategin har stor betydelse för satsningar på utveckling på landsbygden.

² Näringsdepartementet, 2006

³ Skr. 2008/09:167 13

Visionen "Bruka utan att förbruka"

Visionen "Bruka utan att förbruka" siktar mot att öka tillväxten i landsbygdens näringsliv på ett miljö- och resurseffektivt sätt. Visionen "Bruka utan att förbruka" har preciseras genom tre strategiska inriktningsmål⁴

- Ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet som präglas av öppenhet och mångfald.
- De gröna näringarna är miljö- och resurseffektiva och har en nyckelroll i Sveriges energiproduktion.
- De gröna näringarna utmärks av omtanke, ansvarstagande och hög etik.

De naturresurser som finns i olika landsbygder ska användas för att skapa tillväxt och arbetstillfällen i hela landet. Samtidigt ska resurserna brukas på ett långsiktigt och miljömässigt hållbart sätt, så att de inte förbrukas och med beaktande av höga etiska krav. Politiken genomförs till stor del med hjälp av medel i Landsbygdsprogrammet, främst fr.o.m. 2010.

Nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige

I enlighet med artikel 142 i anslutningsfördraget har Sverige rätt att lämna långsiktigt nationellt stöd för att säkerställa att jordbruksverksamhet kan behållas i särskilda regioner. Dessa regioner omfattar jordbruksområden norr om den 62:a breddgraden och några närliggande områden söder om den breddgraden där det råder liknande klimatförhållanden vilka gör det särskilt svårt att driva jordbruk. Stödet är helt finansierat av svenska staten.

Det stöd som fanns till jordbruket i norra Sverige före medlemskapet i EU ersattes 1995 med två av de från EU medfinansierade insatserna inom ramen för Landsbygdsprogrammet: *Kompensationsbidraget* och nuvarande ersättning till *Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet*. Dessa åtgärder inom ramen för Landsbygdsprogrammet förväntas tillsammans med det nationella stödet bidra till att behålla jordbruket och det öppna landskapet i regionen.

⁴ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 23, Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar

Den traditionella jordbrukspolitiken

Den traditionella jordbrukspolitiken består av åtgärderna i den s.k. pelare I och ska stödjas och kompletteras av åtgärderna för landsbygdsutveckling i pelare II. I samband med 2003 års jordbruksreform valde Sverige att från och med år 2005 införa det frikopplade stödet i form av en regionaliserad stödmodell med inslag av gårdsmodell. Modellen innebär att fördelningen av stödrättigheter bestämts utifrån vem som brukar marken vid tidpunkten för systemets ikraftträdande. Storleken på den enskilda stödrättigheten utgår från dels ett regionaliserat grundbelopp, dels tidigare erhållet stöd under referensperioden samt mjölkkvotens storlek. Delar av animaliestöden har frikopplats. Brukaren måste för att erhålla fullt gårdsstöd hålla marken i god jordbrukshävd och följa uppställda tvärvillkor. Den del av tvärvillkoren som utgörs av skötselkrav är i princip en åtgärd för miljöstyrning och skulle därför lätt kunna integreras i Landsbygdsprogrammets miljöersättningar.⁵

Från och med år 2010 kommer stödet för proteingrödor att frikopplas och från 2012 frikopplas stödet för stärkelsepotatis och handjursbidraget. Frikopplingen av handjursbidraget kan få konsekvenser på antalet betande djur, något som i förlängningen kan påverka hävdandet av vissa betesmarker.

Fiskeripolitiken

Fiskeripolitiken omfattar strukturpolitik, resurspolitik, marknadspolitik, relationer med tredje land och fiskerikontrollen. Fiskeripolitiken syftar till att förvalta fiskeresursen och innehåller mål angående bl.a. beståndstatus, fiskeflottans kapacitet och sysselsättningen inom fiskenäringen. Exempel på insatser är fartygsskrotning, produktutveckling samt restaurering av fiskens vandringsvägar. Genom Fiskeprogrammet (fiskeripolitikens motsvarighet till Landsbygdsprogrammet) ingår också viss landsbygdsutveckling, bl.a. genom stöd till utveckling av vattenbruk, beredningsindustri och i viss utsträckning fisketurism.

Inom Fiskeprogrammet finns också möjligheter att stärka den lokala nivåns inflytande i genomförandet genom tillämpning av den s.k. Lea-

⁵ SLI Rapport 2007:4 Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik, Lund 2007

dermetoden i utvalda fiskeberoende områden. Fiskeripolitiken innehåller således åtgärder som har snarlika motsvarigheter i Landsbygdsprogrammet.

Skogspolitiken

EU har inte någon gemensam skogspolitik och skogsnäringen i Sverige är sedan 1994 en avreglerad näring. Åtgärder för att förbättra skogens ekologiska värde har dock länge varit en viktig del i svensk skogspolitik, som har två likvärdiga mål; ett miljömål och ett produktionsmål. De enskilda skogsägarna ges ett stort ansvar för att nå dessa mål. Det innebär att de skall ta generell miljöhänsyn enligt nationell lagstiftning, men samtidigt ta ett ansvar som går utöver lagens krav. Generell miljöhänsyn innebär till exempel att vid förnygringsavverkning skall individuella träd eller grupper av träd lämnas med hänsyn till den biologiska mångfalden eller kulturmiljövärden. Anpassad skötsel, som inte är reglerad i lagstiftningen, krävs för vissa arealer med hänsyn till utvecklingen av den biologiska mångfalden. Exempel på detta är selektiv huggning, bränning samt åtgärder för att öka andelen död ved.

Förutom ovanstående har Sverige olika nationella metoder och verktyg för att skydda skogsmark med höga naturvärden (Natura 2000 inkluderat). Dessa verktyg är ädellövskogsbruk, naturvårdsavtal och biotopskydd.⁶ Till aktiva åtgärder för att öka biologisk mångfald eller bevara kulturvärden används vissa natur- och kulturmiljövårdsåtgärder, (NOKÅS). Till åtgärderna ovan utgår stöd via ett statligt anslag till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har också rådgivning och utbildning om miljöhänsyn till skogsägare och andra aktörer i sin ordinarie verksamhet.

Genom Landsbygdsprogrammet 2007-2013 ges möjligheter att stödja det aktiva skogsbruket genom insatser för biologisk mångfald och stöd för kompetensutveckling.

⁶ Även nationalparker och naturreservat ingår i detta arbete.

Miljöpolitiken och miljö kvalitetsmålen

Svensk miljöpolitik inriktas på förhållandena i miljön och den miljö kvaliteten man vill uppnå. Sverige har sexton miljö kvalitetsmål som avspeglar detta synsätt. Miljö kvalitetsmålen är inte författningsreglerade, utan är mål formulerade utifrån den miljö påverkan som människor och natur beräknas tåla och definierar det tillstånd som miljö arbetet ska sikta mot. Miljö målen utvärderas årligen, och vart fjärde år sker en fördjupad utvärdering. Senast en sådan fördjupad utvärdering presenterades var i mars 2008.⁷ Då föreslogs också nya delmål. Målen ska nås till 2020, men Miljö målsrådet bedömde att fler än hälften av målen är mycket svåra eller inte möjliga att nå inom tidsramen. Till den senare kategorin hör klimatmålet, där utvecklingen går åt fel håll trots att utsläppen har minskat och de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Många mål är starkt beroende av vad som sker i omvärlden och för flera mål krävs internationella åtgärder tillsammans med de nationella för att målen ska kunna nås. Även i detta fall framhålls klimatmålet och Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård.

I utredningen om miljö målssystemet - Miljö målen i nya perspektiv (SOU 2009:83) föreslogs bl.a. flera förändringar avseende miljö målssystemets struktur och målens bedömningsgrunder. Den 22 juni 2010 fattade riksdagen beslut om ny målstruktur för miljö arbetet. Miljö målsrådet upphörde som ansvarigt för systemet och Naturvårdsverket fick ett utökat ansvar för samordning av myndigheternas miljö målsuppföljningar. Ledamöter till en parlamentariskt sammansatt miljö målsberedning utsågs, vars uppgift det är att bland annat föreslå strategier och etappmål för det framtida miljö arbetet.

I proposition 2009/10:155 Svenska miljö mål – för ett effektivare miljö arbete görs en samlad redovisning av de insatser som bidrar till att miljö kvalitetsmålen kan nås. En ny målstruktur för miljö arbetet, en förändrad bedömningsgrund för miljö kvalitetsmålen och den nya organisationen för miljö målsarbetet framgår av propositionen. Landsbygdsprogrammet och åtgärderna i axel 2 är ett av flera verktyg i arbetet med att nå miljö-

⁷ Miljö målen – nu är det bråttom! Naturvårdsverket, 2008. www.miljomal.nu

kvalitetsmålen. Landsbygdsprogrammet har som mål att bidra till att tio av de 16 svenska miljökvalitetsmålen uppnås.

Baltic Sea Action Plan – det svenska betinget

Länderna inom HELCOM⁸ enades under november 2007 om en gemensam handlingsplan för miljöarbetet, HELCOM:s aktionsplan, också benämnd Baltic Sea Action Plan (BSAP). Denna är också tänkt att i stora delar utgöra grunden för genomförandet av EU:s marina direktiv i det regionala sammanhanget.

Enligt överenskommelsen ska Östersjöländerna ta fram nationella planer för en samlad bedömning till år 2010, som ska utvärderas vid ministermötet 2013. Åtgärder som ska genomföras bestäms bl.a. utifrån det utsläppstak för fosfor och kväve och den preliminära bördefördelning mellan länderna som man enats om. Åtgärder för ökad fosforrening, begränsat användande av farliga ämnen, inrättande av principer för fysisk planering av havsområden, upprättandet av fler skyddade områden samt mål för kommersiella arter (vilket måste förhandlas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken) är andra områden som länderna enats kring inom ramen för aktionsplanen.

Fokus i BSAP är kvaliteten på havsvattnet. Naturvårdsverket har haft i uppdrag att i samråd med Jordbruksverket och andra berörda myndigheter ta fram den nationella planen för Sverige. En första rapportering⁹ kom i maj 2008, och en utökad del två rapporterades i juli 2009¹⁰. Naturvårdsverket konstaterar att många av de åtgärder som presenteras rymmer stora osäkerheter och stor variation samt att planen bygger på dagens bästa tillgängliga kunskap, det vill säga den kommer att behöva revideras fortlöpande. Naturvårdsverket konstaterar dessutom att flera av de föreslagna åtgärderna redan finansieras eller börjar finansieras

⁸ Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Sverige.

⁹ Naturvårdsverket, 2008. Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan. Delrapport, Rapport 5830, Naturvårdsverket, Stockholm

¹⁰ Naturvårdsverket, 2008. Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell åtgärdsplan. Stockholm.

under 2009 via havsmiljöanslaget.¹¹ Detta motsvarar dock bara en liten del av den totala kostnad för åtgärderna som presenteras i planen.

De huvudsegment som planen omfattar är; övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald och sjöfart. Av rapporten framgår att åtgärder för att minska belastningen av närsalter (kväve och fosfor) på havet är det område som ställer störst krav, och då i första hand på jordbrukssektorn. För övergödning gäller att åtgärderna ska vara genomförda 2016 förutom för vissa åtgärder avseende avloppsvattensektorn där andra tidsplaner är fastställda.

Den största utmaningen i BSAP är övergödningen, d.v.s. att minska belastningen av näringsämnen. Sverige ska enligt den preliminära bördefördelningen mellan länderna minska sin belastning av kväve med cirka 21 000 ton och av fosfor med 290 ton per år till år 2021. Betinget för Sveriges del kan komma att justeras ner något. Eftersom en betydande del av den totala belastningen av kväve och fosfor utgörs av naturlig belastning (bakgrundsbelastning), inriktas BSAP på de antropogena¹² källorna. Det handlar i huvudsak om utsläpp från jordbruket och kommunala reningsverk. Också enskilda avlopp, skogsindustrin och skogsbruket bidrar, men i lägre grad. Dessutom står utsläpp till luft för en betydande del av den antropogena belastningen.

De åtgärder som redovisats innebär en möjlig minskning av belastningen med cirka 15 500 ton kväve och cirka 170 ton fosfor. Det krävs alltså ytterligare åtgärder, och det även för att klara eventuella nya lägre belastningsvärden. Åtgärds katalogen är mycket omfattande, framför allt i fråga om jordbruket, med allt från utökad areal för skyddszoner och biogasproduktion av flytgödsel till fler våtmarker i odlingslandskapet.

Åtgärderna ska i huvudsak vara genomförda senast 2016. Ett viktigt styrmedel i arbetet med att nå upp till betinget är de subventioner som finns i Landsbygdsprogrammets axel 2, främst ersättningar för anläggande av skyddszoner, fånggrödor och vårbearbetning samt stöd för anläggning av våtmarker. Landsbygdsprogrammets potential som styrme-

¹¹ Fördelas av Naturvårdsverket till bl.a. planeringsunderlag för projektering av våtmarker och LOVA-bidrag (lokala vattenvårdsprojekt).

¹² Av människan påverkade

del när det gäller att nå målen i BSAP begränsas dock av att anslutningen till de olika ersättningarna är frivillig, vilket gör att effektiviteten kan bli eftersatt.¹³

Ramdirektivet för vatten – de svenska åtgärdsprogrammen

Ramdirektivet för vatten trädde i kraft år 2000 och senast 2015 ska direktivets miljömål vara uppnådda. Målet är att samtliga europeiska vatten ska ha god eller hög status år 2015. Det finns dock möjlighet att senarelägga denna tidpunkt i vissa fall.

Ramdirektivet för vatten är en för gemenskapen samordnad reglering på vattenområdet med miljömål för ytvatten och grundvatten och med en förvaltningsorganisation som utgår från faktiska avrinningsområden. Sverige har delats in i fem vattendistrikt vars gränser följer dessa naturliga huvudavrinningsområden.

En länsstyrelse i varje vattendistrikt har utsetts att vara vattenmyndighet (behörig myndighet enligt direktivet). Under 2009 tog vattenmyndigheterna fram åtgärdsprogram för vattendistriktet. I åtgärdsprogrammen konstaterades att dagens styrmedel troligen inte är tillräckliga för att uppnå god vattenstatus. Ett viktigt styrmedel som framhålls är subventionerna i Landsbygdsprogrammet, med påpekandet att de skulle behövas styras hårdare geografiskt för att effektiviteten i åtgärderna ska öka och god status enligt ramdirektivet för vatten uppnås.¹⁴

Flera av de miljöproblem och tillgängliga åtgärder som vattenmyndigheterna har identifierat är således de samma som redovisats i samband med miljö kvalitetsmålen, Sveriges handlingsprogram i BSAP och i Landsbygdsprogrammet. I samtliga fall finns problem med att hitta effektiva styrmedel.

Summering

Som framgick ovan finns det en rad politikområden och program som riktas mot samma typ av problem som de som identifierats i Gemenska-

¹³ SOU 2010:17 Prissatt vatten?

¹⁴ SOU 2010:17 Prissatt vatten?

pens strategi för landsbygdsutveckling¹⁵, Landsbygdsförordningen¹⁶ och som ska åtgärdas med hjälp av Landsbygdsprogrammet, som delfinansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Landsbygdsprogrammets resurser ses i sammanhanget som ett viktigt verktyg för att nå målen i också de närliggande programmen. Det medel som ställs till förfogande är ett ekonomiskt styrmedel i form av subventioner. Effektiviteten i styrmedlet begränsas dock av att det bygger på frivillig medverkan från de stödberättigade företagen, främst jordbruk, samt att det endast ersätter genomsnittliga merkostnader för företagen. De företagare som har högre kostnader än genomsnittet kommer därför troligen att avstå från att vidta en viss åtgärd, hur viktig den än kan vara med avseende på t.ex. målen i ramdirektivet för vatten.

En annan begränsning när det gäller Landsbygdsprogrammets roll som ekonomiskt styrmedel är den obligatoriska minimifördelning av medel på samtliga axlar som medlemsstaten måste göra.

2.2 Sociala och ekonomiska behov som motiverar stöd

De sociala och ekonomiska behov som enligt *Den nationella strategin för landsbygdsprogrammet för perioden 2007 – 2013* (Jordbruksdepartementet, version oktober 2009) motiverar stöd enligt landsbygdsförordningen är (citater):

”Entreprenörskap och företagande är svagare utvecklat i landsbygdsområden än i tätorter och städer. Företagande och entreprenörskap kan därför behöva stärkas i jordbruket och också inom andra näringar på landsbygden”.

”Värdefulla landskap och biologisk mångfald hotas på grund av förändringar i produktionsmetoder, markanvändning och samhällsutveckling. Det finns natur- och kulturvärden i landskapet som behöver bevaras och utvecklas. De areella näringarnas roll som kultur- och naturvårdsentreprenörer och som producenter av kollektiva nyttigheter behöver därför

¹⁵ Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperioden 2007-2013) 2006/144/EG

¹⁶ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)

stödjas. Jordbrukets negativa externa miljöeffekter behöver minska, och även i detta fall kan stöd vara befogat”.

”Glesa strukturer, stora avstånd och förändringar i service och infrastruktur innebär sämre utvecklingsförutsättningar för invånare och företag i landsbygdsområden, detta gäller bl.a. jordbruk i mindre gynnade områden. Landsbygdens utvecklingsförutsättningar i bred mening kan därför behöva stärkas”.

2.3 Stödmottagare och andra målgrupper

Stödmottagare för åtgärder inom axel 1 är jordbrukare inkl. rennärning och trädgårdsodling och skogsbrukare samt mindre företag som förädlar råvaror från de areella näringarna. För förädling av skogsråvaror gäller dock mikroföretag, mikroförädlingstag inom skogområdet; för kompetensutveckling ingår även skogsföretag.

Målgruppen för åtgärder inom axel 2 är brukare av mark och i vissa fall annan markförvaltare, djurhållare med utrotningshotade husdjursraser och avelsföreningar samt samebyar och samiska organisationer.

Målgruppen för åtgärder inom axel 3 är lantbruksföretag, mikroföretag, mindre företag på landsbygden, lokala utvecklingsgrupper och andra aktörer.

Leader- metoden ska bidra till genomförandet av programmets åtgärder inom alla axlar, men särskilt inom axel 3. Förutom de identifierade stödmottagarna inom axlarna involverar Leader- metoden näringslivet, ideella organisationer och den offentliga sektorn.

2.4 Beskrivning av utvärderingsprocessen

Referensramar, syfte och omfattning

Regeringen beslutade den 20 maj 2009 att ge Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i uppdrag att genomföra den utvärdering som enligt Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 ska göras efter halva programperioden, den s.k. halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet för Sverige för perioden 2007-2013. SLU gav NL-fakulteten och institutionen för

ekonomi i uppdrag att ansvara för utvärderingen. Professor Ewa Rabinowicz utsågs till huvudansvarig för uppdragets genomförande.

En projektplan utarbetades och sändes till Jordbruksdepartementet i november 2009 och budgeten på ca 4,2 miljoner kronor godkändes. Budgeten utökades med 300 000 kronor i mars 2010. Utvärderingen organiserades i form av ett sekretariat och fyra utvärderingsgrupper med huvudansvarig utredare utsedd för varje axel. Ett flertal personer har varit involverade i utvärderingen, se sammanställningen nedan och i förordet till respektive axelrapport.

Ledning och sekretariat	Ewa Rabinowicz och Eva Kaspersson, båda inst. för ekonomi, SLU. Kristina Jansson, SLU, deltog fram till 1 mars 2010 och därefter Eva Kaspersson.
Axel 1: Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn	Helena Hansson, Sören Höjgård och Thord Karlsson, samtliga inst. för ekonomi, SLU. Joakim Gullstrand, Lunds universitet.
Axel 2: Förbättra miljön och landskapet	Jörgen Wissman CBM, Eva-Lotta Päiviö Inst. för ekonomi, Helena Andersson Inst. för mark och vatten, samtliga SLU. Dennis Collentine, Högskolan i Gävle.
Axel 3: Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden	Helena Hansson, Inst. för ekonomi, SLU och Cecilia Waldenström och Kjell Hansen, båda SOL, SLU och Lars Larsson, Cerum, Umeå Universitet.
Axel 4: Leader	Cecilia Waldenström och Kjell Hansen, båda SOL, SLU, och Lars Larsson, Cerum, Umeå Universitet.

Utvärderingen har också beställt underlag i form av specialanalyser. För att besvara den övergripande fråga som handlar om Lantbruksprogrammets effekter på sysselsättning och tillväxt har Emil Persson, Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, utfört en regressionsanalys för halvtidsutvärderingens räkning. Rapporten *"Tillväxt- och sysselsättningseffekter av Landsbygdsprogrammet"* redovisas som bilaga 2 till denna rapport.

De kostnadseffektivitetsberäkningar som gjorts när det gäller ersättningarna för att minska förluster av kväve har utförts av Dennis Collentine, Högskolan i Gävle, och ingår i avsnitt 3.6 i axelrapporten för axel 2. De

övriga underlagsrapporterna är fogade som bilagor till axelrapporten för axel 2 och är följande;

- *"Effekter på jordbruket av de svenska miljöstöden och kompensationsbidraget"* av Torbjörn Jansson, Institutionen för ekonomi, SLU. (Bilaga 1)
- *"Halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammet med AgriPoliS-modellen"* av Mark Brady, Institutionen för ekonomi, SLU. (Bilaga 2)
- *"Miljöersättning för skötsel av värdefulla marker"* av Carolina Liljenstolpe, Institutionen för ekonomi, SLU. (Bilaga 3)

Respektive axelgrupp tog fram en projektplan och utvärderingsarbetet inleddes med ett *metodseminarium* på Ultuna den 15 januari 2010. I seminariet deltog bland andra Professor Peter Midmore, Aberystwyth University, Professor Christian Henning, Kiel University, Bernd Schuh, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, expert for the European Evaluation Network for Rural Development och Peter Wehrheim, European Commission, DG AGRI. Inbjudna var också forskare och företrädare för berörda myndigheter.

En *referensgrupp* knöts till utvärderingen med syfte att bistå när det gällde de framåtsyftande inlagen angående förslag till förändringar och förbättringar av Landsbygdsprogrammet. I referensgruppen ingick företrädare från Jordbruksverket, LRF, Naturvårdsverket, Verket för tillväxtanalys, Hushållningssällskapens förbund, Lantmäteriet, Naturskyddsföreningen, Sametinget, Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Referensgruppen har haft två sammanträden, ett den 3 mars och ett den 24 augusti 2010.

Mot bakgrund av komplexiteten i axel 2, där miljöersättningarna ligger, organiserade utvärderingen en *workshop* den 9 september 2010, på SLU. Workshopen bestod av två sessioner, i korthet benämnda "styrssystem på landskapsnivå" och "styrssystem på företagsnivå". Workshopen var ingen offentlig tillställning, utan riktades speciellt till ett antal forskare och andra personer med relevant kompetens för en framåtsyftande diskus-

sion angående nya sätt att utforma miljöåtgärder på under kommande programperiod. Syftet var att fokusera på policyimplikationer av deltagarnas egen forskning och/eller annan relevant forskning. Resultatet från work shopen dokumenterades och idéerna har använts som input i halvtidsutvärderingens framåtsyftande avsnitt avseende förslag till förändringar och förbättringar på lång sikt.

Rapporter från utvärderingsarbetet har löpande lämnats till *Övervakningskommittén* i samband med dess ordinarie möten.

I uppdraget till SLU ingick att som en del av Östersjöländernas och EU-kommissionens gemensamma åtgärdsplan Baltic Sea Action Plan (BSAP) genomföra ett *erfarenhetsutbyte med halvtidsutvärderarna i de EU-länder som är kopplade till BSAP* kring analyser och slutsatser som har bäring på arbetet inom BSAP. Kontakt togs med jordbruksdepartementen i de länder som ingår i samarbetet, med undantag för Tyskland, först per e-post och sedan också per telefon. Endast i två länder ledde det till direktkontakt med utvärderarna och ingen av dem svarade på förfrågan om erfarenhetsutbyte.

Kopplingen mellan åtgärder som minskar växtnäringsförluster från jordbruksmark inom Landsbygdsprogrammet, andra program och åtgärderna i BSAP förefaller inte alltid vara beaktad. Ett exempel på detta kan ges från Danmark. I Danmark finns offentlig finansiering av flera åtgärder med syfte att minska förluster av kväve och fosfor från jordbrukssektorn i programmet "Action Plan for the Aquatic Environment" (APAE). Åtgärder som stöd för anläggning av våtmarker och skydds-zoner finns med, liksom stöd för insådd av fånggrödor i den tredje fasen av programmet, APAEIII (2004-2015). En halvtidsutvärdering gjordes av APAEIII i augusti 2009, där bland annat kostnadseffektivitetsbedömningar av de ovan nämnda åtgärderna ingick. Av rapporten framgår att en del av finansieringen kommer från EU:s landsbygdsförordning men att storleksordningen inte gått att fastställa. Kontakt togs via telefon med en av halvtidsutvärderarna av det danska landsbygdsprogrammet för att ta reda på om samma underlag för kostnadseffektivitetsberäkningar används i nu pågående halvtidsutvärdering. Svaret blev att det inte

fanns någon koppling mellan det pågående arbetet med halvtidsutvärderingen, BSAP eller arbetet i halvtidsutvärderingen av APAEIII. Utredaren kände inte heller till några utvärderingar av de olika programmen med tillhörande åtgärder och beräkningar av kostnadseffektivitet.

Sammanfattningsvis var det svårt att få till stånd ett erfarenhetsutbyte inom ramen för pågående halvtidsutvärdering. Detta verkar hänga samman både med graden av komplexitet och med nationell samordning när det gäller olika strategier och program som siktar på att lösa samma miljöproblem (vattenkvalitet), liksom med ambitionsnivå och övergripande kunskap hos ansvarig halvtidsutvärderare i respektive land. Möjligen skulle frågan kunna lyftas inom ramen för HELCOM, där Sverige för närvarande är ordförande.

2.5 Tidigare utvärderingar med anknytning till programmet *Förhandsbedömningen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006*

Förhandsbedömningen av *Förslag till miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006*¹⁷ utarbetades inom Statens jordbruksverk av handläggaren Carin Hörnsten på uppdrag av Jordbruksdepartementet. Uppdraget redovisades till Jordbruksdepartementet den 6 augusti 1999. Förhandsbedömningen gjordes i samverkan mellan planförfattarna på Jordbruksdepartementet och representanter från Jordbruksverket i enlighet med det föreskrivna arbets sättet. Jordbruksverket bistod också programplanerarna med att ta fram utvärderingsindikatorer. Enligt både programplanerare och utvärderare hade förhandsutvärderingen positiva effekter på utformningen av det slutliga Miljö- och landsbygdsprogrammet. Bland annat bidrog förfarandet till en gemensam struktur för hur målsättningarna angavs och till att indikatorer som korresponderade med målsättningarna utarbetades.

¹⁷ Personlig kontakt med, Ingrid Svedinger, Jordbruksdepartementet

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006¹⁸

I augusti 2002 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att i enlighet med EU:s regelverk genomföra en utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva tiden. Före generaldirektören och professorn Per Wramner utsågs till särskild utredare. I november 2003 överlämnades betänkandet *Ett levande kulturlandskap* (SOU 2003:15) till regeringen.

I uppdraget ingick att utvärdera programmet gentemot de olika nationella mål på tre nivåer som fanns angivna, redovisa svar enligt de frågor och indikatorer som Kommissionen föreskriver samt utvärdera det administrativa genomförandet av programmet, främst gentemot stödmottagarna.¹⁹ Vid behov fick också förbättringsförslag inom den ekonomiska ramen lämnas. Halvtidsutvärderingen omfattade de insatser som genomförts under 2000-2002. En kort sammanfattning av vad halvtidsutvärderaren kom fram till redovisas i tillämpliga delar i axelrapporterna i samband med utvärderingen av respektive stöd/ersättning.

Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006²⁰

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) fick i uppdrag att genomföra slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000-2006 i enlighet med tillämpliga EU-regler och riktlinjer och i enlighet med vad som angavs i regeringens beslut Jo2007/2907 av den 4 oktober, 2007. Professor Rune Andersson, SLU, utsågs till projektledare.

Utvärderingen redovisades den 1 november 2009 i en rapport skriven på svenska med en sammanfattning på engelska. Redovisningen gjordes så att det tydligt framgår hur Kommissionens utvärderingsfrågor besvaras. En kort sammanfattning av vad slututvärderaren kom fram till redovisas i axelrapporterna i samband med utvärderingen av respektive stöd/ersättning.

¹⁸ SOU 2003:105.

¹⁹ Kommittédirektiv Dir. 2002:109 Utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programperioden

²⁰ SLU, 2009.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013²¹

Uppdraget som oberoende ex ante utvärderare gavs till Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) genom beslut av regeringen den 20 december 2005 (i SLI:s regleringsbrev för år 2006). Till projektledare utsågs Eva Kaspersson.

Av regleringsbrevet framgick att SLI skulle genomföra en förhandsutvärdering av det förslag till landsbygdsprogram som arbetades fram av regeringen. Utvärderingen gjordes i enlighet med riktlinjerna från EU-kommissionen och redovisades i samband med att programmet överlämnas till EU-kommissionen och redovisades den 14 juli 2006.

Utvärderingen byggde på de förslag till program som underhand lämnats till ex ante utvärderaren, det senaste den 13 juni 2006. Den finansiella planen, fördelningen per axel och fördelningen per åtgärd var vid detta tillfälle inte beslutade. Sifferuppgifterna i rapporten var således preliminära. En kort sammanfattning av vad ex ante-utvärderaren kom fram till redovisas i tillämpliga delar i axelrapporterna i samband med utvärderingen av respektive stöd/ersättning.

Halvtidsutvärdering av Mål 1-programmen

Strukturfondens Mål 1-program var föremål för samma förfarande när det gällde utvärdering som Jordbruksfondens landsbygdsprogram. Jordbruksåtgärderna i Mål 1-programmet (investeringsstöd, startstöd, vidareförädlingsstöd och stöd till kompetensutveckling) utvärderades tidsmässigt också i detta sammanhang.

Under 2003 utförde IM-Gruppen i Uppsala AB på uppdrag av NUTEK en halvtidsutvärdering av programmen *Mål 1 Norra Norrland* och *Mål 1 Södra Skogslänsregionen*.²² Båda dessa halvtidsutvärderingar uppdaterades under 2004, och innehåller information om måluppfyllelse för halva perioden. Dessutom har vissa utvärderingsindikatorer som sammanfal-

²¹ Jordbruksdepartementet, 2006.

²² "Kluster för stärkt konkurrenskraft", Halvtidsutvärdering av Mål 1 Norra Norrland 2000-2006, Infonr 007-2004, NUTEK, samt "Hållbar livsmiljö i utveckling", Halvtidsutvärdering av Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Infonr . 006-2004, NUTEK

ler med kraven för utvärderingen av motsvarande jordbruksstöd i Miljö- och landsbygdsprogrammet redovisats. Där bedömdes att jordbruksåtgärderna i Mål 1 i princip har fungerat väl, även om målen ansågs ha varit för lågt satta.

Slututvärdering av de jordbruksrelaterade åtgärderna i de svenska Mål 1-programmen

I uppdraget till slututvärderaren av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige 2000-2006 ingick att även inkludera de jordbruksrelaterade åtgärderna i de svenska Mål 1-programmen som finansieras av EU:s jordbruksfonds utvecklingssektion, och följaktligen slututvärdera dessa. Dessa omfattade investeringsstöd, startstöd, förädlingsstöd samt kompetensutveckling.

EU:s slututvärdering av LEADER II

I slututvärderingen av LEADER II på EU-nivå²³ konstaterades att Leader bidragit till hållbara utvecklingsprocesser på lokal nivå bl.a. genom synergier och samverkan i lokala värdekedjor. Ideellt arbete för utveckling hade mobiliserats. Programmet passade väl för småskaliga verksamheter och hade bidragit till lokal kapacitetsuppbyggnad, till integration mellan miljömässiga hänsyn och social och ekonomisk utveckling. Det hade haft en positiv effekt för sysselsättning, antalet besökare och produktionen av lokala produkter. Utvärderingen var mycket positiv vad gällde Leader som metod. Man betonade dock vikten av LAG-gruppernas sammansättning och syn på sin roll samt personalens kompetens och arbete med mobilisering. Detta hade stor betydelse för att lyckas med nätverkande och transnationella samarbetsprojekt samt att tillvarata underifrånperspektivet och skapa nya sektorsöverskridande konstellationer. Överlag hade man lyckats sämre med att stödja innovativ utveckling, något som utvärderarna påpekade dock kräver mer av tid och stödjande sammanhang. Man föreslog därför särskilda åtgärder för att främja experimentella projekt. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4-Leader.

23 Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report

Slututvärdering av Leader II i Sverige

De svenska slututvärderingarna av Leader II²⁴ präglades av mycket stora svårigheter vad gällde underlagsmaterialet. Man kunde dock konstatera att den finansiella omfattningen av Leader varit i linje med målsättningarna för båda programmen, d.v.s. för både LEADER II inom Mål 5b och inom Mål 6. Vad gäller omfattning och inriktning tydde materialet dock på att man inte nått upp till målen. Liksom konstaterats på EU-nivå, påpekade utvärderarna att man framför allt inte lyckades lyfta den innovativa ansatsen. Vidare hade näringslivet varit svårt att engagera i Leader medan, å andra sidan, kommuner och ideell sektor hade varit aktiva och pådrivande. Tillsammans med ett tydligt underifrånperspektiv och förstärkt samverkan med kommunerna stärktes dock byanivån. Erfarenhetsspridning och de horisontella målen hade inte varit framträdande, även om kvinnor varit aktiva i högre utsträckning än i andra utvecklingsprogram. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4- Leader.

Halvtidsutvärdering av Leader+

I Halvtidsutvärdering av Leader+²⁵ visades att programmet kommit igång på ett tillfredsställande sätt. Partnerskap och organisation var igång och i den mån en halvtidsutvärdering kunde säga något om måluppfyllelse så var man på god väg, särskilt när det gällde sysselsättning och natur- och kulturarv. Utvärderarna betonade dock åter att förutsättningarna för LAG:s uppdrag att stödja innovativ utveckling borde stödjas. Utvärderarna hade en rad förslag och rekommendationer. Man föreslog förenklingar av det administrativa systemet. Det gällde t ex de omfattande kraven på verifikationer och rapporteringsplikten för LAG som borde minskas och samordnas bättre. Man efterlyste också bättre kontinuitet i arbetet med rekvisitioner hos Jordbruksverket. För att stimulera innovativa projekt och erfarenhetsspridning bedömde utvärderarna att frihet i tolkningen av Leaders reglementen var av större värde än ökad styrning från de centrala instanserna. Samtidigt borde LAG höja ambitionsnivån när det gällde innovativiteten i projekten och att generalisera

²⁴ Glesbygdverket, 2001a. Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b; Glesbygdverket, 2001b. Slutlig utvärdering Leader II mål 6

²⁵ Glesbygdverket, 2004 Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

och sprida vunna erfarenheter till andra landsbygdsområden. Förslagen handlade också om olika sätt att förmedla kunskapen om Leader som metod till andra aktörer. I likhet med slututvärderingarna av Leader II, frågade man också efter mer av kvalitativa metoder och indikatorer. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4- Leader.

Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader +

Någon slututvärdering av Leader+ har inte gjorts i Sverige men Glesbygdsverket²⁶ genomförde under 2005 en uppföljning av halvtidsutvärderingen. Uppdateringen pekade på att resultaten för Leader sammantaget var positiva. Målet om nya arbetstillfällen skulle antagligen nås inom programperioden, liksom målen nya samarbetskonstellationer/nätverk och antal deltagare i utbildningsinsatser. Leader hade bidragit till lokal mobilisering och har i vissa fall påtagligen även till utveckling och tillväxt.

Utvärderaren påpekade att startsträckan för Leader+ varit för lång, vilket försenat hela programmet. Inför den kommande perioden var det därför viktigt med tydliga startrutiner. Man betonade åter vikten av ökad rekvisitionstakt och förstärkning av Jordbruksverkets personal för att hantera rekvisitionerna. Även om inriktningen på sysselsättningskapande projekt ökat sedan halvtidsutvärderingen ville utvärderaren ge detta en något höjd prioritet. Innovativitet borde också prioriteras högre. Måluppfyllelsen vad gällde de horisontella målen om jämställdhet och integration tycktes bli svag, om än med variation mellan de olika Leaderområdena. Ett problem som uppmärksammades var också att mångfalden av mål inom programmet kunde bidra till bristande fokus för insatserna. LAG-medlemmars egen kunskap om Leader tycktes ha brister på vissa håll. Insatser för att öka kunskapen om leadermetoden i allmänhet, och Leader i ett regionalt utvecklingsperspektiv i synnerhet, föreslogs både för sådana LAG-medlemmar och för andra aktörer som berördes av Leader. Riktade utvärderingar eller forskningsinsatser borde också stimuleras inom områden som t ex uppföljning av gruppernas projekt-

²⁶ Glesbygdsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige.

genomförande eller betydelsen av projektens storlek. En mer detaljerad redogörelse finns i axelrapporten för axel 4- Leader.

Fördjupad utvärdering av miljömålen²⁷

Nästan samtliga ersättningar inom axel 2 har som syfte att bidra till att uppfylla ett eller flera av de svenska miljö kvalitetsmålen och det finns en koppling mellan ersättningarna och tio av de 16 miljö kvalitetsmålen. Miljö målen utvärderas årligen, och vart fjärde år sker en fördjupad utvärdering. Senast en sådan fördjupad utvärdering presenterades var i mars 2008. Målen ska nås till 2020, men Miljö målsrådet bedömde i den senaste fördjupade utvärderingen att fler än hälften av målen är mycket svåra eller inte möjliga att nå inom tidsramen. Till dessa hör klimatmålet och de vattenanknutna målen.

De miljö kvalitetsmål som har koppling till Landsbygdsprogrammet är: *Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällnivå, Giftfri miljö, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt växt och djurliv och slutligen Levande skogar.*

Dessa beskrivs kortfattat till innehåll med Miljö målsrådets bedömning i axelrapporten för axel två och följs i tillämpliga delar upp i samband med genomgången av berörda ersättningar/insatser.

²⁷ Miljö målen – nu är det bråttom! Naturvårdsverket, 2008. www.miljomal.nu

3

Metod för utvärderingen

3.1 Generellt om metodval

Inom ramen för utvärderingsarbetet ska ett stort antal frågor besvaras. För varje åtgärd finns ett antal specifika frågor. Dessutom finns det 19 programövergripande frågor. Arbetet kompliceras av att åtgärderna i en del fall, främst när det gäller axel 2, består av flera ersättningar/insatser som ofta söderfaller i olika undergrupper. Eftersom dessa sinsemellan är mycket olika måste de i regel analyseras var för sig, samtidigt som frågorna är samlade på åtgärdsnivå. Vidare ges vissa stöd (till diversifiering, mikroföretag och turism) både som projektstöd och företagsstöd vilket också fordrar olika analysansatser. Att analysera så många olika former av stöd under en relativt kort period och med en begränsad resursram har inneburit en stor utmaning för utvärderingsarbetet. Tids- och resursbegränsningen samt datatillgången har varit helt avgörande för hur arbetet har utformats och för valet av analysmetoder.

Utvärdering av en given åtgärd syftar till att besvara frågan om vad som har hänt *på grund av* åtgärden d.v.s. vilket resultat åtgärden har fått och vilken effekt detta i sin tur har lett till. För att göra detta kan man inte nöja sig med att undersöka vad som har hänt efter att åtgärden har vidtagits, eftersom något som har inträffat *efteråt* inte nödvändigtvis betyder att det har inträffat *på grund av*. I stället måste en jämförelse göras med den hypotetiska situation som skulle ha uppstått om stödet/åtgärden/ersättningen inte funnits. Med andra ord måste utvärdering i princip bygga på en kontrafaktisk analys.²⁸ Det har varit halvtidsutvärderingens ambition att så långt som möjligt bygga arbetet på denna ansats.

Eftersom frågorna är många och av skiftande karaktär används flera olika utvärderingsansatser för att besvara dem. Metoderna omfattar: olika ekonometriska ansatser (paneldata på individnivå, regionala data), modeller (jordbrukssektormodell, agentbaserad ekonomisk-ekologisk modell, ekologiska modeller), analyser av data baserade på enkäter, kvalita-

²⁸ Se t.ex. European Communities, 2010.

tiva analyser baserade på fallstudier och intervjuer samt GIS-baserade analyser. I detta kapitel redogörs för de metodval som utvärderingen har gjort. Presentationen är översiktlig och fokuserar på de grundläggande metodologiska problemen i ett utvärderingsarbete och de principiella metodvalen. Det är svårt att i detalj redogöra för de metodval som har gjorts utan en omfattande och specifik beskrivning av de relevanta sammanhangen som respektive val byggde på. För utförligare metodbeskrivningar hänvisas därför till redovisningar av metod för respektive åtgärd i axelrapporterna.

Utvärderingen grundar sig på analysen av interventionslogiken. Denna är specifik för varje åtgärd men följer samma grundstruktur. De centrala variablerna är insats, omfattning, resultat och effekt. Varje åtgärd inom programmet syftar i grunden till att förändra stödmottagarens beteende (d.v.s. påverka hur vederbörande använder sina resurser) för att bättre nå upp till de mål som samhället fastställt. Två frågor är därför centrala för utvärderingsarbetet. Den första är hur/hur mycket ersättningen har bidragit till att förändra beteendet, d.v.s. ersättningens *resultat*. Den andra frågan gäller hur denna beteendeförändring påverkat måloppfyllelsen, d.v.s. ersättningens *effekter*. Dessa kan vara t.ex. biologiska eller sociala.

3.2 Kontrafaktisk analys

Kontrafaktisk analys görs vanligtvis genom att de individer/företag som fått stöd (stömgruppen) jämförs med en kontrollgrupp som består av individer/företag som inte fått stöd. Om man jämför företag/ individer i stömgruppen med alla som inte fått stöd eller med ett slumpmässigt urval kan resultaten emellertid bli missvisande om stöden inte delats ut slumpmässigt. Om stömgruppen t.ex. består av större företag, eller av företag som bedöms ha bättre utvecklingsmöjligheter än genomsnittet för populationen kan stödets uppmätta effekt i själva verket bero mera på stömgruppens underliggande egenskaper än på stödet självt. Vad gäller stöden inom axel 1 och axel 3 ingår i riktlinjerna att prioritera de ansökningar som, mot bakgrund av affärsplanen, bedöms ha störst utveck-

lingsmöjligheter.²⁹ Kontrollgruppen bör därför konstrueras så att den i möjligaste mån liknar den grupp som fått stöd. Detta görs genom olika matchningstekniker, exempelvis propensity score matching - en metod för att minimera skillnader mellan företag i stöd- och kontrollgrupp vad gäller egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd. Metoden med matchad kontrollgrupp har använts för att utvärdera effekterna av åtgärd 121 (Modernisering av jordbruksföretag) och 123 (Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter).

Att skapa en matchad kontrollgrupp kräver i regel omfattande bearbetning av olika register, som av sekretesskäl bara kan göras av behörig statistikmyndighet, och som därför är såväl tidskrävande som kostsam. I en del fall kan också befintliga register bestå av alltför aggregerad data för att möjliggöra en meningsfull matchning. I det senare fallet kan man tänka sig att själv samla in ett tillräckligt detaljerat material via enkäter och sedan matcha fram en kontrollgrupp. Detta förfarande är dock också kostsamt och tidskrävande. I de fall sådana aspekter förhindrar användningen av en matchad kontrollgrupp är utvärderaren hänvisad till att jämföra stödföretagen med en kontrollgrupp bestående av ett slumpmässigt urval av företag som inte fått stöd. Ett sätt att minska potentiella felkällor i detta fall är att med hjälp av multipel regressionsanalys kontrollera för (beakta) effekterna av faktorer som, utöver stödet, kunde ha påverkat utfallet. Om dessa faktorer inte är slumpmässigt fördelade mellan företag som fått respektive inte fått stöd blir resultaten emellertid mindre säkra, eftersom det kan finnas systematiska skillnader i hur mycket dessa faktorer varierar mellan företagen i stödgruppen och företagen i kontrollgruppen. Tillvägagångssättet innebär ett så kallat kvasi-experiment. Metoden med slumpmässigt dragna kontrollgrupper har använts för att utvärdera företagsstödsvarianterna av åtgärderna 311 (Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk), 312 (Affärsutveckling i mikroföretag) och 313 (Främjande av turistnäringen). Det register som var aktuellt för en eventuell matchning, företagsregistret, ansågs innehålla data på alltför aggregerad nivå för att möjliggöra en meningsfull matchning.

²⁹ Se Jordbruksdepartementet, 2009.

Det kan också finnas problem som medför att det blir svårt att alls göra en kontrafaktisk analys. En nödvändig förutsättning för att tillämpa ansatsen är att kontrollgruppen går att skapa. Det måste med andra ord finnas en urvalsram ur vilken kontrollgruppen kan dras. Svårigheterna att göra detta kan vara både praktiska och principiella. I vissa fall finns det en potentiell referensgrupp som dock inte går att identifiera på grund av att det saknas uppgifter om den. Ett exempel på detta är åtgärd 112 (Startstöd till unga jordbrukare). Här saknas helt enkelt uppgifter i de officiella databaserna om vilka som har startat utan stöd. Också när det gäller åtgärderna 111/114 (Kompetensutveckling) var det av praktiska skäl, bl.a. på grund av försenade dataleveranser, omöjligt att identifiera en kontrollgrupp.

Nästa svårighet uppkommer om alla eller så gott som alla potentiella mottagare har fått stöd/ersättning och det således inte finns några "icke-stödmottagare" att jämföra med. Detta gäller i stor utsträckning för åtgärd 211/212 (Kompensationsbidraget), ersättning till betesmarker och slåtterängar samt ersättning till extensiv vallodling i åtgärd 214/216 (Miljövänligt jordbruk). I dessa fall bygger analysen på modellberäkningar, d.v.s. den kontrafaktiska situationen genereras med hjälp av modellsimuleringar. Teoretiska resonemang baserade på den vetenskapliga litteraturen samt extrapoleringar av resultat från liknande fall kan också underbygga ett resonemang om stödets effekter. När det gäller projektstöden kan en kontrollgrupp i princip inte skapas. Dessa fall diskuteras närmare nedan.

3.3 Utvärdering med hjälp av modellering

Om ersättningar betalas ut till alla brukare kan en kontrollgrupp inte användas vilket påpekades ovan. Avsaknad av en kontrollgrupp innebär svårigheter att bedöma resultat och effekter. Även om det således är troligt att miljöersättningarna leder till fler hektar betesmarker, mer vallodling, fler skyddszoner m.m., är det svårt att etablera det exakta sambandet mellan ersättningarnas omfattning och deras resultat och effekter. Det observerade utfallet, t.ex. antalet betesmarker som hävdas, är säkerligen till stor del ett resultat av att ersättningarna betalas ut eftersom hävd av betesmarker medför kostnader. Det är dock inte säkert att be-

tesmarkerna skulle ha försvunnit helt utan ersättningarna eftersom de kollektiva nyttigheterna som jordbruket tillhandahåller och som ersättningen avser produceras tillsammans med primärproduktion och därmed i *viss utsträckning* är en biprodukt av primärproduktionen. Den största svårigheten är dock att olika miljöersättningar interagerar med varandra. En åtgärd kan således ha flera mål och flera åtgärder kan verka mot samma mål. Dessutom interagerar miljöersättningarna med gårdsstödet (p.g.a. samproduktionseffekten mellan jordbruksproduktion och kollektiva nyttigheter). Tillståndet i miljön, d.v.s. det man ytterst vill påverka, blir då ett resultat av ett komplicerat samspel mellan externa faktorer och flera samverkande åtgärder (utbetalningar) vilkas individuella påverkan, d.v.s. de enskilda utbetalningarnas resultat, blir i princip omöjliga att särskilja.

Det alternativ som står till buds är att använda sig av modeller (ekonomiska, ekologiska eller kombinationsmodeller) där sambanden mellan de relevanta variablerna har specificerats på teoretisk väg och där parametrarna kan komma från ett flertal olika källor (vetenskapliga artiklar, fältförsök, laboratorieexperiment m.m.). Matematiska programmeringsmodeller, d.v.s. den typ av ekonomiska modeller som används i detta utvärderingsarbete, utgår från att jordbrukarna är rationella och försöker maximera sin vinst. Detta gör de genom att anpassa sitt beteende och välja olika kombinationer av produktionsgrenar och olika markanvändning. Vanligtvis kalibreras modellen till ett enskilt år (basår) vilket innebär att den verkliga produktionen/arealanvändningen under det året antas vara ett resultat av den optimala kombinationen av alla produktionsgrenar vid de förhållanden som rådde just det året.

Utvärderingar med hjälp av modellsimuleringar går ut på att jämföra nuläget med ett referensscenario som representerar den kontrafaktiska situationen där inga stöd betalas ut. Uppdraget för utvärderingen är att studera effekter av det svenska Landsbygdsprogrammet. Detta program är dock en del av en EU-gemensam politik, även om utformningen varierar mellan länderna. Vad som konstituerar ett relevant referensscenario i denna situation är inte helt givet och inget alternativ är idealiskt. Bör man jämföra med en situation där inga miljöersättningar betalas ut i hela

EU eller där inga ersättningar betalas ut i Sverige men programmet finns kvar i övriga EU? Det senare alternativet svarar bättre mot utvärderingsuppdraget för svensk del även om det kan förefalla konstlat och orealistiskt. I CAPRI, som är en modell över hela EU:s jordbruk ställs man explicit inför valet av referensscenariot. Utvärderingen har valt att endast ta bort det svenska kompensationsbidraget respektive miljöersättningar. I AgriPoliS är frågan "inbakad" i utformningen av modellexperimenten. Används samma priser i referensscenariot och i det scenario där ersättningar tas bort, utvärderar man implicit det svenska programmet under förutsättning att åtgärderna är kvar i resten av Europa. Detta alternativ valdes av utvärderingen.

Att ta bort en åtgärd/ersättning i taget, vilket svarar på frågan om vad som skulle ha hänt om *just den* åtgärden/ersättningen togs bort ger intressant information men kan vara problematiskt om hela programmet skall utvärderas. Att summera analysresultat för ett flertal samverkande åtgärder kan lätt leda till felaktiga slutsatser. På marginalen kan varje enskild åtgärd nämligen ha små effekter om andra åtgärder som delvis verkar åt samma håll kvarstår. Försvinner alla åtgärder kan effekten dock bli stor. Därför studeras relativt stora förändringar. Dessa förändringar, där man således antar att alla miljöersättningar tas bort innebär dock en drastisk förändring jämfört med den nuvarande situationen. Ju mer drastiska förändringar man studerar desto större, generellt sett, är osäkerheten i analysen. Resultaten bör därför tolkas med försiktighet.

Idealiskt vore om utvärderingar av miljöersättningar kunde bygga på en ekonomisk-ekologisk (biologisk) modellering där ersättningarnas effekter på beteendeförändringar hanteras av den ekonomiska delen och effekterna av dessa förändringar analyseras i den biologiska komponenten. Heltäckande modeller av detta slag är dock inte tillgängliga. Därför används en kombination av olika modeller.

Att utveckla en jordbrukssektorsmodell eller andra modeller specifikt för att utvärdera programmet är ogörligt inom ramen för ett utvärderingsuppdrag. Åtskilliga år av kvalificerad forskning krävs för att konstruera en modell av godtagbar kvalitet. I praktiken handlar det alltså om

att använda befintliga modeller och anpassa dem till det specifika utvärderingsändamålet. I utvärderingsarbetet används modellerna CAPRI och AgriPoliS Enviro och med hjälp av beräkningssystemet NLeCCS har teoretiska beräkningar av växtnäringsläckaget från svensk åkermark kunnat göras. I beräkningssystemet ingår simuleringsverktygen SOILNDB (baseras på SOIL/SOILN modellerna) för kväve och ICECREAMDB (baseras på ICECREAM modellen) för fosfor. Modelltekniska detaljer beskrivs närmare i axelrapporten för axel 2.

Extrapoleringar byggda på vetenskaplig och annan litteratur

Ett av många skäl till varför ekonomisk-ekologisk modellering är svårt är att det inte finns enkla och entydiga kopplingar mellan hur mark och annan resursanvändning i jordbruket förändras och hur målpuppfyllelsen för de olika miljömålen påverkas. Däremot finns det en omfattande kunskap om olika delar av denna problematik. När det gäller ersättningar inom axel 2 kompletteras därför de modellbaserade analyserna med resonemang utifrån befintlig kunskap rörande resursanvändning och miljöeffekter som är relevant för respektive ersättningsslag; t.ex. evidens om samband mellan landskapstyp och förekomst av olika arter. Dessa resonemang baseras på genomgångar av befintlig litteratur, såväl vetenskapliga artiklar som s.k. grå litteratur (artiklar, rapporter, resultat av andra utredningar m.m.).

3.4 Utvärdering med hjälp av enkäter, intervjuer, fallstudier och GIS

Som tidigare påpekats kan en kontrollgrupp i princip inte skapas när det gäller projektstöd. Den vanliga utvärderingslogiken som inbegriper en "före och efter" jämförelse (för både stöd- och kontrollgruppen) är omöjlig att följa. För ett projektstöd finns inget "före" utan allt börjar med projektstarten. Därmed inte sagt att inget, exempelvis i det aktuella området, skulle ha inträffat utan projektet ifråga men denna kontrafaktiska utveckling är omöjlig att identifiera på individnivå. Projekt som har fått avslag men som ändå har genomförts finns knappast, men kanske skulle andra projekt/annan aktivitet kommit till stånd. Av dessa skäl rekommenderas att utvärdering av projektbaserade stöd i stället bör bygga på

en analys på regionnivå.³⁰ Då de olika projektbaserade stöden är små kan effekten av ett enskilt stöd emellertid inte avläsas på en så aggregerad nivå som regionen utgör. Att utvärdera olika typer av projektstöd samtidigt skulle möjligen ge en något större volym men effekterna av varje enskilt stöd blir då omöjliga att hålla isär.

Projektformen används i ett flertal fall, nämligen för åtgärderna 124 (Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn), 125 (Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket), 311 (Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk), 312 (Affärsutveckling i mikroföretag), 313 (Främjande av turistnäringen), 321 (Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden), 322 (Förnyelse och utveckling i byarna) och 323 (Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden) samt i åtgärderna i axel 4. Om utvärderingens resultat skall kunna användas som underlag för programrevideringar måste analysen kunna göras på en detaljerad nivå och baseras på den enskilda stödformens bidrag till att uppfylla de fastställda målen och dess effektivitet jämfört med andra stödformer. En kvantitativ analys av Landsbygdsprogrammets sammanlagda effekter på sysselsättning och inkomst görs dock, se avsnitt 5.3, de programövergripande frågorna. Utvärderingar av de enskilda projektstöden har emellertid gjorts i form av kvalitativa analyser baserade på stödmottagarnas uppfattningar av stödets betydelse, som efterfrågats i enkäter och intervjuer.

Enkäter

När det gäller utvärdering av projektstöd finns det knappast något annat alternativ än att fråga projektägarna om deras erfarenheter och deras bedömningar av stödets resultat och effekter via enkäter eller intervjuer. Även när det finns en kontrollgrupp kan enkäter ibland behöva användas. Generellt sett blir utvärderingens resultat mest tillförlitliga om kontrollgruppen och referensgruppen kan jämföras med hjälp av data som skapats oberoende av utvärderingen (t.ex. registerdata). Detta är emel-

³⁰ European Communities, 2010.

lertid inte alltid fallet. Ofta saknas det registerdata eller så är dessa innehållsmässigt otillräckliga när det gäller att besvara utvärderingsfrågorna. Enkäter blir då viktiga komplement till registerdata.

I många fall utgör enkäterna den enda datakällan. Förenklat uttryckt kan den data som samlas via enkäter delas in i två kategorier: uppgifter av faktakaraktär och uppgifter om respondenterna bedömningar, uppfattningar och värderingar. Det finns dock ett flertal problem med enkäter, både när det gäller att studera värderingar och att samla in mer kvantifierbara faktaunderlag. Dessa är bl.a. risken för strategisk beteende, bristande vilja att svara på känsliga frågor eller att svara överhuvudtaget, samt otillräcklig kunskap hos respondenterna (d.v.s. de tillfrågade som svarat).

En respondent, som frågas om hur stor betydelse ett stöd haft för det egna handlandet, kan av strategiska skäl överdriva stödets betydelse om man är intresserad av stödets fortsatta existens och befarar att stödet kan tas bort om det anses betydelselöst. Även när det gäller engångsstöd, exempelvis startstödet, kan det finnas en tendens att överdriva betydelsen. Man vill kanske inte medge att man inte var beroende av det stöd man har fått trots att man haft rätt till det i enlighet med det gällande regelverket. Kanske tror respondenten att detta på sikt kan få en negativ påverkan på samhällets syn på stöd i allmänhet och därmed villighet att betala andra stöd till näringen. Även utan ett strategiskt motiv kan det finnas risk för att stödets betydelse uppförstoras. Människor är i allmänhet inte helt objektiva bedömare av egna handlingar. Därutöver kan vissa frågor, exempelvis av kommersiell betydelse, av somliga respondenter uppfattas som känsliga och leda till att de inte besvaras. Att svara på en enkät tar vidare respondentens tid/resurser i anspråk vilket också kan leda till att enkäten inte besvaras över huvud taget och resulterar i ett bortfall. Ett stort bortfall minskar naturligtvis den säkerhet med vilken utvärderingsfrågor kan besvaras. I synnerhet när det gäller kontrollgruppen, som ju består av företag/ individer som inte haft/sökt stöd och som enbart tillfrågas i ett jämförande syfte, är intresset att besvara enkäten om stödet begränsat. Enkätsvarens värde för analysändamål beror på om frågorna besvaras korrekt. Frånsett det strategiska motivet som

berördes ovan, påverkas detta av respondentens kunskaper. Frågorna kan vidare misstolkas och missuppfattas.

Enkäter har använts för att ta fram data för att analysera betydelsen av ersättningar och projektstöd inom axel 1, axel 3 och axel 4. Enkäter skickades till både företag, projektägare och tjänstemän på länsstyrelserna. Inom axel 1 användes enkäter för åtgärd 112 (Startstöd) och 125 (Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket). För axel 3 användes både företagsenkäter och enkäter till projektägare för åtgärd 311 (Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk), 312 (Affärsutveckling i mikroföretag) och 313 (Främjande av turismnäring). För åtgärderna 321 (Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden), 322 (Förnyelse och utveckling i byarna), 323 (Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden), 341 (Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier), 411, 412 och 413 (Genomförande av lokala utvecklingsstrategier) och 431 (Driftskostnader för LAG-grupperna samt informations- och animationsinsatser) skickades enkäter till projektägare och tjänstemän på länsstyrelserna samt till LAG-ordföranden och verksamhetsledare. Svarsfrekvenserna varierade mellan 80 och 47 procent för stödgrupperna samt mellan 57 och 35 procent för kontrollgrupperna (där dessa använts). De högsta svarsfrekvenserna uppvisades i enkäter till tjänstemän på länsstyrelserna. Ser man bara till de privata aktörerna är den högsta svarsfrekvensen 62 procent. Data som samlats in via enkäter har i de flesta fall sammanställts och analyserats med deskriptiva ansatser för att få en uppfattning om stöd-mottagarnas generella inställning till de aktuella stöden. När det gäller företagsstöden i åtgärd 311, 312 och 313 har enkätdata också analyserats med ett ekonomisk angreppssätt.

Användning av enkäter som ett komplement är svårt när det gäller ersättningar inom axel 2. Vid en utvärdering av åtgärderna/ersättningarna inom axel 2 gäller det nämligen att koppla ersättningarnas resultat, d.v.s. beteendeförändringar i lantbrukarledet (exempelvis fler hektar betesmark eller större areal skydds-zoner), till ersättningarnas effekter, d.v.s. positiva förändringar i miljön. För att detta ska vara möjligt krävs data

över hur tillståndet i miljön har förändrats. Dessa data registreras inte på stödmottagarnivå (till skillnad från när det gäller stöd som avser att påverka ekonomin eller sysselsättning där vissa individbaserade registerdata finns) och kan knappast kompletteras via enkäter till lantbrukare eftersom den eftersträvade effekten förväntas uppkomma på en större skala än på den enskilda gården. En enskild lantbrukare har små möjligheter att bedöma om exempelvis vattenkvaliteten i regionen har förbättrats. Detta till skillnad från frågor om exempelvis den egna gårdens lönsamhet eller andra uppgifter som rör gården där lantbrukaren kan tillfrågas.

Intervjuer och fallstudier

Intervjuer används för att komplettera enkäter eller som en oberoende metod att generera data för kvalitativa analyser. Vissa av utvärderingsfrågorna, i synnerhet när det gäller Leader, är av genuint kvalitativ karaktär, exempelvis om Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden, och kan vara svåra att fånga i en enkät och med hjälp av kvantitativa insatser. Intervjuer har använts för att utvärdera åtgärd 321 (Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden), 322 (Förnyelse och utveckling i byarna), 323 (Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden) samt Leader.

Fallstudier användes för att generera data för kvalitativa analyser i kontextspecifika situationer. Midmore (2010) har argumenterat för att utvärderingar av landsbygdsprogram ställer utvärderaren inför stora utmaningar på grund av bl.a. diversitet, komplexitet och dynamiska effekter. I synnerhet kan det finnas fler variabler av intresse än möjliga observationer, vilket gör en statistisk bearbetning omöjlig. I denna situation kan fallstudier vara ett värdefullt instrument. Generaliseringar från fallstudier är dock svåra att göra. Resultaten kan inte uppräknas till populationsnivå. I stället handlar det om att identifiera representativa, gärna kontrasterade situationer som fångar olika typer av beteendemönster, interaktioner mellan aktörer, institutionella sammanhang m.m. Fallstudier har genomförts i tre regioner för att studera åtgärder inom axel 3 och Leader. Både fallstudier och intervjuer kan också i hög grad bidra till tolkningen av data som insamlats med hjälp av kvantitativa metoder.

GIS

GIS (Geographical Information System) används för att hantera och analysera lägesbunden data, s.k. spatialinformation, exempelvis kan ett landskaps alla visuella karaktärer studeras. I utvärderingsarbetet har GIS används för att generera data för att analysera egenskaper hos de betesmarker som har försvunnit respektive tillkommit under utvärderingsperioden samt för att analysera Natura 2000.

3.5 Beaktande av dödviktsförluster, substitutions- och undanträngningseffekter samt multiplikatoreffekter

Med *dödviktsförluster* (ddf) menas förändringar i förmånstagarnas situation som skulle ha inträffat även utan att åtgärden vidtagits.³¹ *Substitutionseffekter* är effekter på stödmottagarna som har inträffat på bekostnad av andra (personer eller organisationer). *Undanträngningseffekter* är effekter som har uppkommit i stödområdet på bekostnad av andra områden. *Multiplikatoreffekter* definieras som sekundära effekter som härstammar från ökad inkomst och konsumtion p.g.a. stödet. I korthet handlar det om att beräkna stödets nettoeffekter genom att, å ena sidan, korrigera de uppskattade effekterna av stödet för "dubbelräkning" och, å andra sida, beakta indirekta effekter.

Något förenklat kan Landsbygdsprogrammets effekter delas in i tre kategorier: ekonomiska effekter, miljöeffekter och effekter på livskvalitet på landsbygden. De ovan nämnda dödviktsförlusterna, undanträngningseffekterna och multiplikatoreffekterna kan göra sig gällande i samtliga fall. Nedan diskuteras kategorierna separat med början i de ekonomiska effekterna.

När det gäller effekter av ekonomisk karaktär kan korrigeringen för dödviktsförluster, undanträngnings- och substitutionseffekter samt beaktande av multiplikatoreffekter antingen göras separat för varje stödform som ingår i programmet eller för programmet i dess helhet. Utvärderingen har huvudsakligen valt det senare alternativet. Anledningen är framför allt att det oftast inte går att göra beräkningar för de enskilda åt-

³¹ Se EU kommissionen 2006b.

gärderna/ersättningarna. För projektstöden kan *dödviktsförlusten* inte uppskattas eftersom kontrollgrupp saknas. När det gäller de stödformer där kontrollgrupp har använts är det i första hand för de stöd som kunnat analyseras med matchad kontrollgrupp och Difference in Difference-metoden som denna skattning kan bli tillräckligt säker. Det förs dock kvalitativa resonemang om förekomsten/omfattningen av dödviktsförluster i de olika avsnitten.

När det gäller *undanträngnings-* och *substitutionseffekter* kan dessa främst göra sig gällande när det gäller diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet. I dessa fall kan det inte uteslutas att stödet har kunnat tränga ut annan verksamhet i samma region och i viss mån även utanför regionen. Effekterna utanför den egna regionen torde dock vara små, möjligtvis med undantag för turismen. Liljenstolpe (2010) har dock visat att landsbygdsturism är en egen bransch och inte en delbransch i turistnäringen i stort varför undanträngningseffekterna torde vara små. Undanträngningseffekter kan även förekomma när det gäller startstödet (högre fastighetspriser) med dessa har inte kunnat beräknas.

De största *multiplikatoreffekterna* uppkommer möjligen i samband med miljöersättningarna eftersom dessa svarar för en dominerande del av alla utbetalningarna, i storleksordningen 70 procent av Landsbygdsprogrammets totala budget på 35 miljarder SEK (2007-2013) och på så sätt påverkar brukarnas inkomst mest och således har störst effekt på den lokala ekonomin. Det är inte meningsfullt att analysera multiplikatoreffekter för de enskilda ersättningarna. Även om dessa vore olika finns det inte tillräckligt med information. Observera dock att stödets *finansiering* leder till lägre inkomster och konsumtion hos skattebetalarna (d.v.s. finansieringen genererar negativa multiplikatoreffekter). För att det skall uppstå positiva multiplikatoreffekter för samhället som helhet krävs således att stöden genererar nya investeringar som ökar inkomsterna hos stödmottagarna mer än vad som motsvaras av stödbeloppen genom att öka produktiviteten i deras verksamheter. Detta får då inte ske på bekostnad av produktivitetens utvecklingen inom andra sektorer eller områden (d.v.s. stöden får inte leda till dödviktsförluster eller undanträngningseffekter).

För att beakta dödsviktsförluster, substitutionseffekter och multiplikatoreffekter används regressionsanalys. Med hjälp av regressionsanalysen analyseras samvariationen mellan utbetalningarna till jordbruket och sysselsättning och inkomst m.m. på kommunnivå under beaktande av andra faktorer (t.ex. pelare I- stöd) som kan påverka resultatet. På så sätt fångar regressionen *nettoeffekten* av alla ersättningar som består av direkta effekter minus ddf och substitutionseffekter plus multiplikatoreffekter. Undanträngningseffekter som uppkommer i andra kommuner är ett störande element men i enlighet med resonemanget ovan borde de inte vara så stora.

När det gäller dödsviktsförluster för miljöersättningarna rör det sig om de positiva miljövärden som skulle ha funnits även i avsaknad av miljöersättningarna. Med hjälp av modellberäkningar har vi skapat ett scenario för alternativ markanvändning i avsaknad av ersättning d.v.s. ett referensscenario som fyller samma funktion som en kontrollgrupp. Jämförelsen mellan det observerade utfallet och referensscenariot ger en möjlighet att uppskatta ddf när det gäller resultatet av ersättningar på åtgärdsnivån (211/212 samt 214/216). Däremot har det inte varit möjligt att göra bedömningar för samtliga ersättningar och för hela landet.

Vare sig substitutionseffekter eller utträngningseffekter är betydelsefulla när det gäller miljöersättningarna. Positiva miljöeffekter i vissa regioner har inte en negativ, utan snarare en positiv, effekt på andra regioner. Samma resonemang kan tillämpas när det gäller enskilda lantbrukare.

För de renodlat kvalitativa effekterna av programmet, t.ex. bidrag till bättre styre på landsbygden, är det föga meningsfullt med kvantitativa uppskattningar av dödsviktsförlusten, dvs. av de positiva sociala konsekvenser som skulle ha inträffat även utan åtgärderna. Multiplikatoreffekter, dvs. sekundära *ekonomiska* effekter av åtgärder som syftar till bättre livskvalitet på landsbygden ingår i den ovan nämnda regressionsanalysen. Sekundära effekter begränsas dock inte till den ekonomiska sfären utan omfattar även det sociala området. Ökad framtidstro hos andra än projektägarna skulle kunna exemplifiera den typen av effekter.

Dessa kan inte kvantifieras men beaktas i den kvalitativa analysen i axelrapporterna för relevanta åtgärder.

3.6 Kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk effektivitet

Enligt uppdraget skall utvärderingen bedöma programmets kostnadseffektivitet.

Enligt de riktlinjer som styr utvärderingens arbete³² skall utvärderingen bedöma/fastställa de olika stödets effekter. Däremot förväntas det inte att dessa effekter värderas *i monetära termer*. Detta försvårar möjligheten att göra breda programövergripande effektivitetsjämförelser. Fördelen med att mäta både stödkostnaden och den efterstävade effekten av stödet i samma enheter, d.v.s. pengar, är att det gör det möjligt att jämföra resultaten av mycket olika typer av åtgärder, tvärs över programmet. Det bör givetvis påpekas att en beräkning av det monetära värdet av samtliga effekter skulle ha varit en oerhört svår uppgift som knappast hade varit möjlig under utvärderingens arbete. Betydande forskningsinsatser krävs för att göra sådana värderingar i en större omfattning.

En analys av åtgärdernas effektivitet förutsätter vidare att exakta (kvantitativa) uppskattningar av effekter kan göras och att detta entydigt kan knytas till mängden insatta ekonomiska medel. Detta är i regel mycket svårt att göra, i synnerhet när det gäller åtgärder och ersättningar i axel 2 som ofta syftar till att uppnå mer än ett mål och där måluppfyllelsen för ett specifikt mål kan bero på många åtgärder. På grund av att kollektiva nyttigheter samproduceras med privata varor, som exempelvis spannmål eller mjölk, påverkas till en viss del måluppfyllelsen även av stöd inom pelare 1, vilket ytterligare försvårar kopplingen mellan måluppfyllelsen och resursinsatsen.

Effektivitetsjämförelser görs främst när det gäller åtgärder för att förbättra vattenkvalitet. Åtgärderna har samma mål och effekterna av respektive åtgärd har kunnat skattas med hjälp av modeller, se vidare axel 2-rapporten.

³² EU kommissionen 2006a.

3.7 Avslutande synpunkter

Enligt vetenskaplig praxis syftar en utvärdering till att fastställa vad som har hänt *på grund av* en åtgärd och *inte om vad som har inträffat efter* att åtgärden vidtagits. En kontrafaktisk analys är nödvändig för att kunna avgöra detta. Att följa den kontrafaktiska ansatsen har dock visat sig vara svårt i praktiken. Endast i ett fåtal fall har kontrollgrupper kunnat bildas och endast i två fall har detta gjorts genom matchning. Modellsimuleringar har använts för att skapa kontrafaktiska situationer, men modellerna bygger på stiliserade fakta och lämpar sig inte för en detalj-analys av mindre omfattande ersättningar. I övrigt har kvalitativa analyser av data genererade med hjälp av enkäter och intervjuer varit den dominerande metoden, med de felkällor detta riskerar att medföra.

Sammanfattningsvis innebär detta att utvärderingens resultat är behäftade med betydande osäkerhet och inte ska övertolkas. Det handlar snarare om huruvida ett resultat/effekt *har kunnat fastställas* och eventuellt *vilken storleksordning* det kan röra sig om än en precis skattning. Exakta beräkningar kan naturligtvis göras, men är den underliggande metoden osäker blir noggrannheten inte större än så.

De viktigaste direkta förklaringarna till varför resultaten är osäkra är bristen på relevanta data/register som var den främsta anledningen till att den kontrafaktiska ansatsen inte kunde följas. Programmets komplexitet med en mängd insatser, många mycket små och många interagerande med varandra, har också så gott som omöjliggjort precisa bedömningar av de enskilda ersättningarna. Att denna mängd av åtgärder/ersättningar/insatser av olika omfattning och dignitet skall utvärderas med avseende på olika och komplexa frågor, från klimateffekter till jämställdhet, har inte gjort uppgiften lättare.

På det övergripande planet har det handlat om att kunskapsläget i många fall är otillräckligt för att på ett tillförlitligt sätt underbygga analysen med vetenskapliga argument. Programmet utgörs av ekonomiska styrmedel men spänner över mycket vida fält: ekonomiska, biologiska och sociala system som interagerar med varandra. De frågor som utvärderingen har haft att besvara berör direkt eller indirekt fundamentala samband som inte sällan är av grundforskningskaraktär: den ekonomis-

ka och sociala utvecklingens drivkrafter, företagandets natur, ekosystemets funktionssätt mm., där de grundläggande relationerna kan vara osäkra eller t.o.m. omstridda. Ibland saknas det forskningsresultat överhuvudtaget. Interventionslogiken, som kan ses som hypoteser om kopplingar mellan insatser och resultat/effekt bygger i en del fall, framför allt i axel 3, på generaliseringar från goda exempel och någon sorts "common sense" snarare än på forskning. Att reda ut alla dessa aspekter/fylla ut luckor inom ramen för en utvärdering är så gott som ogörligt.

Den fråga som anmäler sig är hur bättre utvärderingar kan göras i framtiden. Det som främst bör poängteras är behovet av långsiktighet. För att kunna förbättra utvärderingar i framtiden måste man planera för detta i god tid. Utvärderaren (eller någon annan) bör involveras i processen. Man måste se till att relevanta data samlas och att register ur vilka urval kan göras byggs upp. I de fall stöd ges i projektform bör dessa dokumenteras så att uppföljningar kan göras. Vidare bör underlag kontinuerligt tas fram och relevant forskning initieras. I synnerhet behöver bättre analysverktyg utvecklas. Det främst när det gäller axel 2-åtgärder som behovet av ett dylikt utvecklingsarbete är stort.

4

Beskrivning av program, åtgärder och budget

4.1 Programmets genomförande

Jordbruksdepartementet har det övergripande ansvaret för programmet. Det nationella ansvaret för programmets genomförande har Jordbruksverket som är förvaltningsmyndighet och verkställer utbetalningar av ersättning. På regional nivå har länsstyrelserna, Sametinget och Skogsstyrelsen ansvar för genomförandet och det är även dessa myndigheter som i de flesta fall fattar beslut om ersättning. Varje länsstyrelse, samt Sametinget, har skrivit strategier för hur programmet ska genomföras inom respektive region.

Strategierna ligger till grund för vilka verksamheter inom axel 1 och 3 samt vissa delar av axel 2 som kan beviljas stöd inom respektive region. Även Leaderområden har strategier för områdets verksamhet och den lokala aktionsgruppen beviljar stöd utifrån denna.

Det finns ett antal samarbetsorgan knutna till programmet. Programmet har en styrande övervakningskommitté med representanter från regeringskansliet och andra myndigheter samt ideella organisationer. Utöver detta finns ett nationellt landsbygdsnätverk som arbetar för att programmet ska genomföras på ett bra och effektivt sätt till exempel genom att skapa mötesplatser för att utbyta information och erfarenheter. Många länsstyrelser och andra myndigheter och organisationer har också regionala nätverk och arbetsgrupper som arbetar för programmets genomförande på lokal och regional nivå.

4.2 Programmets sammansättning

Det övergripande målet för Sveriges landsbygds politik är att stödja en ekonomisk, ekologisk och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Ett medel bland flera för att nå detta mål är stöden och ersättningarna i Landsbygdsprogrammet. Målet, en hållbar utveckling av landsbygden, innebär bland annat att landsbygdens naturresurser och miljö ska bevaras och användas på ett hållbart sätt. Ekonomisk tillväxt och fler jobb ska

stimuleras för att göra det attraktivt att leva och bo i Sveriges landsbygdsområden.

Nuvarande landsbygdsprogram löper över sju år, 2007-2013 och har en budget på ungefär 35 (36 inkl. medel fr.o.m. 2010) miljarder kronor eller cirka 5 miljarder kronor per år för perioden 2007 – 2013. Programmet finansieras till ungefär hälften med svenska statliga medel och till hälften av EU:s budget. Programmet är uppdelat i fyra områden, så kallade axlar. Målen och inriktningarna för axlarna är gemensamma inom hela EU.

I det följande redogörs kortfattat för programmet. I respektive axelrapport finns en utförligare beskrivning av de olika åtgärderna och de insatser som är knutna till dem.

Tabell 4.1 visar programmets innehåll och ungefärlig årlig budget.

Tabell 4.1: Landsbygdsprogrammets sammansättning

Åtgärder inom axel 1 – ökad konkurrens	Årlig budget
Yrkesutbildning och information riktad till personer verksamma inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorerna (åtgärd 111).	200 Mkr (inkl åtgärd 114)
Startstöd för unga jordbrukare (åtgärd 112).	40 Mkr
Rådgivningstjänster för jord- och skogsbrukare (åtgärd 114).	
Modernisering av jordbruksföretag (åtgärd 121).	344 Mkr
Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärd 123).	70 Mkr
Samarbete för att utveckla nya produkter, processer och tekniker inom jord-, skogsbruks- och livsmedelssektorerna (åtgärd 124).	23 Mkr
Förbättra och utveckla infrastruktur av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk (åtgärd 125).	30 mkr

Åtgärder inom axel 2 – förvalta naturresurserna		Årlig budget
Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden (åtgärd 211) och andra områden med svårigheter (åtgärd 212).		722 Mkr
Stöd för miljövänligt jordbruk (åtgärd 214).	<i>Delinsatser</i>	
	Skötsel av betesmarker och slätterängar	775 Mkr
	Skötsel och anläggning av våtmarker	30 Mkr
	Bevarande av kulturmiljöer i odlingslandskapet	148 Mkr
	Bevarande av kulturmiljöer i renskötselområdet	22 Mkr
	Bevarande av traditionella växter och husdjursraser	10 Mkr
	Anläggning av skydds-zoner mot vattendrag	7 Mkr
	Fånggröda och vårbearbetning	140 Mkr
	Andra miljöskyddsåtgärder	96 Mkr
	Ekologiska produktionsformer	700 Mkr
	Extensiv vallodling i norra Sverige	534 Mkr
	Extensiv vallodling i södra Sverige	100 Mkr
	Stöd för icke-produktiva investeringar – jordbruk (åtgärd 216).	<i>Delinsatser</i>
Skötsel av betesmarker och slätterängar		25 Mkr
Anläggning och skötsel av våtmarker		55 Mkr
Bevarande av kulturmiljöer i odlingslandskapet		10 Mkr
Bevarande av kulturmiljöer i renskötselområdet		10 Mkr

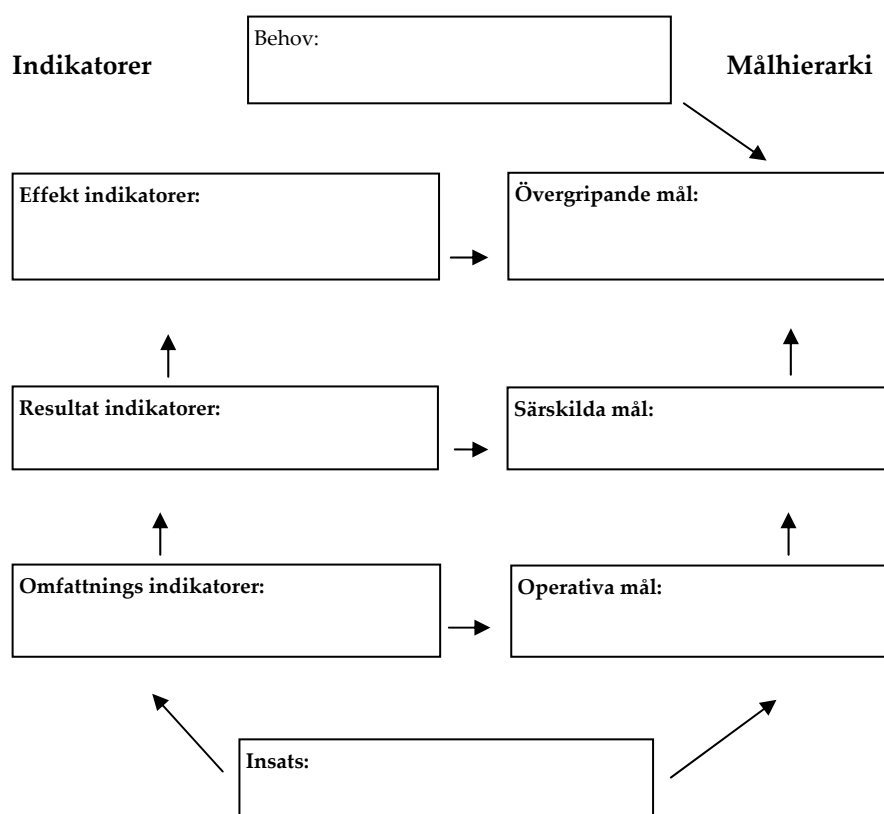
Stöd för icke-produktiva investeringar – skogsbruk (åtgärd 227).	<i>Delinsatser</i>	
	Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald	257 Mkr
	Öka andelen ädellövskog	51 Mkr
Åtgärder inom axel 3 – diversifiering och livskvalitet		Årlig budget
Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (åtgärd 311).		70 Mkr
Stöd för etablering och utveckling av företag (åtgärd 312).		100 Mkr
Främjande av turismverksamhet (åtgärd 313).		100 Mkr
Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden (åtgärd 321).		27 Mkr
Förnyelse och utveckling av byarna (åtgärd 322).		35 Mkr
Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden (åtgärd 323).		17 Mkr
Utbildning och information till ekonomiska aktörer som verkar inom de områden som omfattas av axel 3 (åtgärd 331).		68 Mkr
Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier (åtgärdskod 341)		2 Mkr
Åtgärder inom axel 4 – Leader		Årlig budget
Lokala utvecklingsstrategier (åtgärd 41)		179 Mkr
Samarbetsprojekt (åtgärd 421)		10 Mkr
Lokala aktionsgrupper (åtgärd 431)		47 Mkr

4.3 Enskilda åtgärders interventionslogik

Landsbygdsprogrammet består av ekonomiska styrmedel i form av ersättningar/stöd, d.v.s. subventioner, till en rad olika åtgärder, det vill säga är ett offentligt ingrepp i marknaden. Åtgärderna grundar sig på identifierade behov på landsbygden, som framgick av avsnitt 2.2.

Enligt riktlinjerna för utvärderingen skall stödets och ersättningarnas interventionslogik och indikatorer diskuteras, d.v.s. på vilka grunder de olika stöden och ersättningarna kan förväntas uppfylla de operativa, särskilda och övergripande mål som har satts upp. Till ledning föreslår EU-kommissionen att diskussionen ska utgå från följande schematiska figur:

Figur 4.1: Beskrivning av interventionslogikens struktur



Stödets/ersättningens interventionslogik, d.v.s. hur det antas leda till att målen uppnås, utgår från de behov som stödet skall svara emot. Därefter identifieras en hierarki av mål, från övergripande till operativa mål, som förutsätts vara viktiga att uppnå med hjälp av stödet/ersättningen för att uppfylla behovet. Till varje målnivå finns ett antal indikatorer knutna med vars hjälp det förutsätts vara möjligt att bedöma huruvida stödet har nått målet ifråga eller inte. Det ingår i halvtidsutvärderarens uppgift att diskutera interventionslogiken för varje åtgärd. Diskussionen av målen och insatserna relevans ger en första vink om vilka effekter man har rätt att förvänta sig, och ligger till grund för utvärderingen av stödets samhällsekonomiska effekter. Det är först efter en sådan analys som det blir möjligt att säga något om stödets måluppfyllelse och effektivitet.

I samband med att åtgärderna beskrivs och utvärderas i axelrapporterna redovisas och diskuteras interventionslogiken för varje åtgärd, se respektive axelrapport.

4.4 Planerad budget för hela programperioden

Av tabell 4.2 framgår den planerade budgeten för programperioden, i detta fall den budget som lades fast 2007.³³

Tabell 4.2: Planerad budget för offentliga medel per axel för programperioden 2007 – 2013, Meuro resp. MSEK

	Budget för offentliga utgifter, Meuro (och MSEK)	Andel i %
Axel 1: Att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket	555 (4 995)	14
Axel 2: Att förbättra miljön och landsbygden	2 702 (24 318)	69
Axel 3: Livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden	326 (2 934)	8
Axel 4: Leader	264 (2 376)	7
Tekniskt stöd	70 (630)	2
Summa	3 917 (35 253)	100

Omräkning till SEK: 1 Euro motsvarar SEK 9

³³ Finansiell plan 2007. Källa: Jordbruksdepartementet. Observera att ändringarna i programmet som trädde i kraft under 2010 inte ingår i denna sammanställning. Se också tabell 6.1.

4.5 Utnyttjande samt faktisk budgetanvändning

Totalt utnyttjande av de offentliga medlen per axel framgår av tabell 4.3. När 3/7-delar av programperioden (ca 43 procent av tiden) har gått har ca 28 procent av medlen förbrukats. Variationen i utnyttjandegrad är stor mellan de olika åtgärderna inom respektive axel.

Tabell 4.3: Utbetalda offentliga medel för 2007 t.o.m. 2009, Meuro resp. MSEK och utnyttjad andel av axelbudgeten

Axel/åtgärd	Utnyttjat t.o.m. 2009, Meuro och MSEK	Total axel-budget	Utnyttjad andel, %
Axel 1	144 (1 296)	555 (4 995)	26
Axel 2	851 (7 659)	2 702 (24 318)	31
Axel 3	42,5 (382,5)	326 (2 934)	13
Axel 4 Leader	4,1 (36,9)	264 (2 376)	1,6
Tekniskt stöd	38,5 (346,5)	70 (630)	55
Totalt för programmet	1 080 (9 720)	3 917 (35 253)	27,5

Källa: Jordbruksdepartementet och SJV:s årsrapport för 2009

Det förslag till programändring som Sverige överlämnade till kommissionen i juli 2009 innehåller delar som förväntas innebära att förbrukningen av medel kommer att öka då flera ersättningar höjdes från och med 2010, se not 20. Det var framför allt ersättningar i axel 2 som ökades. Effekten av dessa ökade ersättningsnivåer ingår inte i halvtidsutvärderingen, som behandlar åren 2007 t.o.m. 2009.

Det är dock svårt att helt bortse från ändringar som redan är effektuerade när förslag till förbättringar eller förändringar ska diskuteras. Dessa kommenteras därför översiktligt i kapitel 6, om slutsatser och rekommendationer.

5

Svar på utvärderingsfrågorna

5.1 Analys och diskussion av indikatorerna

Är den nuvarande uppsättningen av indikatorer ett bra hjälpmedel i utvärderingsarbetet eller behövs det förbättringar eller förändringar? Fat-
tas det några indikatorer? Finns det indikatorer som är tveksamma (teo-
retiskt eller empiriskt)? Finns det några indikatorer som grovt sett är
korrekta men som skulle kunna förbättras eller förtydligas? Finns det
indikatorer som inte fyller någon funktion, t.ex. inte har några kvantifie-
rade mål knutna till sig?

För att besvara dessa frågor är interventionslogiken användbar. Den
bygger på fyra steg: insats, omfattning, resultat och effekt. Insatsen ut-
görs av de medel som anslås för åtgärden och omfattningen utgörs av
hur många stödmottagare som får ta del av utbetalningarna. Resultatet
är de beteendeförändringar som utbetalningen förväntas åstadkomma
och effekten är de positiva konsekvenserna av dessa beteendeföränd-
ringar.

Å ena sidan handlar det om *målsättningar* med åtgärden och å andra si-
dan om *utfallet* av åtgärden. Utvärderingen inbegriper en analys av hur
dessa förhåller sig till varandra. När det gäller omfattningsindikatorer
kan dessa följas upp med hjälp av uppgifter om hur mycket stöd som be-
talats ut och till hur många mottagare eller hektar mark. Detta rapporte-
ras löpande av Jordbruksverket till kommissionen i de s.k. årsrapporter-
na. När det gäller utfallet för resultat- och effektindikatorer, d.v.s. hur
stödet/ersättningen har påverkat beteendet hos mottagarna och vilka
konsekvenser detta har fått, är en kontrafaktisk analys egentligen nöd-
vändig. Att rapportera resultatindikatorer i årsrapporterna leder till en
viss förvirring. En del av resultatindikatorerna, framför allt för axel 2, är
snarare att betrakta som omfattningsindikatorer, och endast om död-
viktsförlusten är noll kan resultatindikatorer och omfattningsindikatorer
vara identiska.

Att omfattningsindikatorerna följs upp av förvaltningsmyndigheten är
logiskt, och bygger på betaldatabasen. De behövs för att se hur stö-

det/ersättningarna har använts över åren. Information om utfallet för resultat- och effektindikatorerna bör däremot genereras av utvärderingsanalys för att besvara utvärderingsfrågorna. Således kan resultat- och effektindikatorerna, som påpekades ovan, *formuleras som mål* men inte avläsas från uppgifter om stödets användning.

Det måste finnas en teoretisk grund för sambandet mellan insatserna och de önskade resultaten och effekterna. Annars finns det ingen möjlighet att göra en koppling mellan utfallet och insatsen. Även om dessa skulle visa sig vara korrelerade räcker det inte för att fastställa ett kausalt samband. I interventionslogiken knyts/härleds åtgärderna i ett flerstegsresonemang till behoven. I realiteten har dock åtgärderna inte bestämts förutsättningslöst utan, med vissa restriktioner, valts från den meny av åtgärder som landsbygdsförordningen³⁴ tillhandahåller. Indikatorerna måste därför ta avstamp i den aktuella uppsättningen av åtgärder, såsom dessa i detalj har utformats eftersom det, oavsett behovsanalysen, inte går att välja åtgärder som inte ingår i landsbygdsförordningen. Programmets åtgärder är *ekonomiska styrmedel* i form av subventioner till viss produktion, en viss resursanvändning eller till annat beteende beroende på åtgärd. Indikatorerna måste därför kopplas till vad styrmedlet enligt ekonomisk teori *kan* åstadkomma. De relevanta frågorna är därför: Vilken effekt, direkt eller indirekt, kan styrmedlet ha, på vilken sikt kan effekten visa sig och hur kan den mätas?

Nedan ges några exempel från varje axel på indikatorer som av olika skäl inte varit användbara i utvärderingen samt förslag på nya indikatorer.

Indikatorer för axel 1

Beträffande kompetensutvecklingsåtgärderna (åtgärd 111 och 114) är indikatorerna relevanta i förhållande till de utvärderingsfrågor som tar sikte på att analysera åtgärdernas bidrag till att förbättra arbetskraftens produktivitet, jord- och skogsbruksföretagens ekonomiska resultat samt jordbrukets konkurrenskraft. Problemen här rör således snarare huruvida det finns data som möjliggör en analys av utfallet (se vidare avsnitt

³⁴ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005

5.2). Däremot saknas indikatorer som är relevanta för de utvärderingsfrågor som fokuserar på åtgärdernas bidrag till en mer hållbar markförvaltning och ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna. Eftersom kompetensutvecklingsåtgärderna delvis syftar till att höja verkningsgraden hos övriga åtgärder inom respektive axel, skulle dessa indikatorer kunna vara de samma som används för att analysera effekterna av ersättningarna till miljövänligt jordbruk. Som framgår nedan är vissa av dessa emellertid problematiska med nuvarande utformning.

Indikatorerna avseende starstödet för unga jordbrukare (åtgärd 112) kan inte anses tillräckliga för att besvara samtliga utvärderingsfrågor. I sin nuvarande form är indikatorerna inriktade på aspekter som har med jordbrukets konkurrenskraft att göra. Det saknas koppling till aspekter som varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, struktur-anpassningen eller förbättring av den mänskiga potentialen, som efterfrågas i utvärderingsfrågorna.

När det gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag (åtgärd 121) och stödet till högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärd 123) är de flesta indikatorerna väl definierade i förhållande till utvärderingsfrågorna. Eventuella problem har att göra med om det finns data som gör det möjligt att analysera hur de utfallit (se avsnitt 5.2). Undantaget är resultatindikatorn för djurvälstånd under åtgärd 121 som är definierad i termer av antal djurenheter som fått förbättrad miljö. Då djurvälstånd är ett flerdimensionellt begrepp där förbättringar i en dimension kan innebära försämringar i en annan och något allmänt accepterat index inte har konstruerats är det oklart vad som egentligen skall avses med "förbättrad djurmiljö". Problemet kan möjligen lösas genom att välja någon specifik dimension av djurvälstånd (t.ex. hälsa eller möjlighet till naturligt beteende) som indikator inför nästa programperiod.

Åtgärden stöd till samarbete för att utveckla produkter, processer och tekniker inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn (124) har i princip väl valda indikatorer. På grund av svårigheterna att göra en kontrafaktisk analys av ett projektstöd är det dock svårt att i utvärderingen tillämpa indikatorerna fullt ut.

Indikatorerna till åtgärden stöd till utvecklande av infrastruktur (125) är svåra att kvantifiera på företagsnivå. Detta eftersom satsningarna vanligtvis varit gemensamma för ett flertal intressenter och dessutom av en sådan karaktär att det tar lång tid att realisera effekterna på företagen.

Indikatorer för axel 2

Utvärderingsfrågorna till åtgärden åtgärd 211/212, Kompensationsbidrag, handlar om bevarad användning av åkermark, bevarat livskraftigt landsbygdssamhälle, hållbara jordbruksmetoder samt bevarandet av landsbygd och miljö. När det gäller hållbara jordbruksmetoder och miljö täcks detta av samma indikatorer som gäller för åtgärd 214 Miljövänligt jordbruk, som diskuteras nedan. Det är oklart vad skillnaden består av mellan att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle och att bevara landsbygden. Utvärderingen tolkade det som att de överlappar. Det saknas indikatorer för att belysa frågorna.

De frågor som hör till åtgärd 214/216 Miljövänligt jordbruk handlar om hållbart jordbruk vilket har tolkats att omfatta miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Den ekonomiska hållbarheten har tolkats om överlevnadsförmåga. Med miljömässigt hållbara jordbruksmetoder menas sådana produktionsmetoder som inte äventyrar framtida möjligheter att producera livsmedel och andra jordbruksprodukter. Detta innebär att markens bördighet bevaras och både den biologiska mångfalden och jordbrukslandskapets särdrag värnas. Ett hållbart jordbruk är vidare ett jordbruk där såväl förluster av näringsämnen till vattendrag som negativ påverkan av pesticider på den omgivande miljön undviks.

Åtgärd 214/216 är mycket komplicerad med åtta olika ersättningar indelade, i många fall, i olika undergrupper. Det finns ett stort antal omfattningsindikatorer men bara ett fåtal effektindikatorer. Det råder obalans mellan det stora antalet omfattningsindikatorer och det lilla antalet effektindikatorer. Flera effektindikatorer behöver införas, se vidare resonemang nedan.

Ersättningarnas effekt på biologisk mångfald skall enligt indikatorerna mätas med hjälp av Farmland Bird Index (FBI). Detta index utvecklades för att följa trender i populationer över tiden men är inte anpassat för

svenska förhållanden vilket gör att indexet blir ett trubbigt verktyg för att indikera effekterna på biologisk mångfald. En anpassning av FBI till svenska förhållanden måste göras om indikatorn i framtiden skall vara användbar.

Eftersom FBI inte är anpassad till svenska förhållanden föreslår utvärderingen vidare att flera effektindikatorer utvecklas på nationell nivå för att komplettera indexet och bättre återspegla utvecklingen av den biologiska mångfalden i Sverige. Inga detaljförslag lämnas, utan frågan får utredas vidare. Som ett tänkbart tillägg kan pollinerande insekter (exempelvis fjärilar) övervägas. Utöver detta bör indikatorer skapas för att kunna följa utvecklingen av sällsynta arter som riskerar utrotning.

Generellt sett är omfattningsindikatorerna som anges för att bedöma miljöersättningarna inom jordbruket bra men effektindikatorer saknas. Att förbättra vattenkvaliteten har av utvärderaren tolkats som att minska förlusterna av kväve, fosfor och bekämpningsmedel till sjöar och vattendrag. Ett ständigt återkommande problem i många sjöar och framför allt i Östersjön är algbloomingen och ett av de miljö kvalitetsmål som flera av miljöersättningarna i programmet ska bidra till att uppfylla är *Ingen övergödning*. Övergödningen orsakas av en allt för stor tillförsel av både kväve och fosfor. Förutom effektindikatorn "Minskat kväveläckage" som redan ingår i programmet vore därför ytterligare en indikator rörande minskade fosforförluster önskvärd. Denna skulle ytterligare kunna belysa vikten av att minska fosforförlusterna från jordbruksmark samt medverka till att i större omfattning se hur programmet bidrar till arbetet att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

För flera av resultatindikatorerna nämns att markkvaliteten ska förbättras. Denna målsättning är svår att utvärdera då det dels är svårt att tolka vad som menas med förbättrad markkvalitet och det dels saknas studier på ersättningarnas effekter på markkvaliteten. Önskvärt är därför att en indikator som mäter markkvalitet införs. Det bör utredas närmare hur denna indikator bör definieras dvs. vad som specifikt menas med förbättrad markkvalitet. Dessutom måste detta följas upp med att mätningar i fält, se vidare avsnitt 5.2.

Angående effekter på klimat finns inga indikatorer för att besvara frågan. Utvärderingen har använt sig av modellstudier. Det bör utredas närmare om en eller flera indikatorer för climateffekter bör införas.

Indikatorer för axel 3

När det gäller stöd till åtgärder för att diversifiera ekonomin på landsbygden (311) finns vissa problem att använda de föreslagna indikatorerna för att besvara utvärderingsfrågorna. För att vara användbara till att analysera stödets inverkan på företagens beteende skulle indikatorerna behöva specificeras på företagsnivå. Vidare behövs indikatorer som på ett mer uppenbart sätt fångar in att företagen blivit mer diversifierade, samt indikatorer som mäter stödets bidrag till ökad livskvalitet på landsbygden.

Också för åtgärden stöd för affärsutveckling i mikroföretag (312) måste de nuvarande indikatorerna anses brista i att säkerställa att företagens utveckling har sitt ursprung i att de har blivit mer diversifierade och entreprenöriella, aspekter som efterfrågas i utvärderingsfrågorna. De brister också i att de inte beaktar hur den stödda verksamheten bidragit till att förbättra livskvaliteten på landsbygden.

Indikatorerna för stöd för främjande av turistnäringen (313) har i princip samma problem som framhållits för åtgärd 311 och 312. Indikatorerna behöver anpassas till företagsnivå för att kunna spåra företagens beteende. Vidare är indikatorer som *brutto-* och *nettoförädlingsvärde* svårtillämpade då dessa indikatorer kan förbättras även om den stödda verksamheten inte utvecklat sin turismverksamhet. Indikatorerna behöver specificeras till att avse brutto- och nettoförädlingsvärde i företagens turismdelar. Även för stödets inverkan på livskvaliteten på landsbygden saknas indikatorer. Ett problem i utvärderingen av projektstöden, åtgärder 321, 322 och 323, har varit att det saknas tydliga relationer mellan åtgärdernas mål, de insatsområden man föreslår i programtexten, de givna indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Indikatorerna är inriktade på resultat i termer av antal aktiviteter inom åtgärden, antal personer som gynnats, samt tillgången till bredband (321 och 323), antalet restaurerade byggnader (323), liksom ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor. Dessa indikatorer har emellertid inte varit relevanta för att kunna besva-

ra utvärderingsfrågorna som är inriktade på åtgärdernas bidrag till företeelser som livskvalitet, attraktivitet och att hejda ekonomisk och social nedgång eller på vad sätt åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av områden av högt naturvärde (323).

Indikatorn *befolkningen på landsbygden* är svår att mäta delvis eftersom den officiella statistik som folkbokföringen bygger på inte kan fånga upp projektens effekter på de platser där de verkar. Här behövs indikatorer som bättre förmår belysa den befolkning som vistas i landsbygdsområdena över året. Vad gäller indikatorn *befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service* bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlaget inom ett visst tänkt upptagningsområde. Detta säger emellertid ingenting om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär, (se axelrapporten för axel 3).

Bedömningen av projektens resultat och effekter försvåras också av att projekten inom åtgärden är av så olika karaktär och verkar i skilda sammanhang. På grund av den inbäddade karaktären skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i efterhand för att se hur de inverkar på det sammanhang de verkar inom. Man skulle också behöva göra jämförande analyser av skilda landsbygdsområden. Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär bör därför utvecklas. Detta innebär att metoderna för utvärdering behöver omfatta inte enbart kvantitativa dataanalyser, utan även kvalitativa studier, som kan fånga effekterna på sociala relationer och upplevd livskvalitet. Mer djuplodande fallstudier än de som denna utvärdering kunnat omfatta bör därför ingå i kommande utvärderingar.

Vad gäller åtgärd 341 (Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier) svarar de givna indikatorerna dåligt mot såväl bildandeprocessens mål som åtgärdens utvärderingsfrågor. Indikatorer för hur medlen använts bör därför infö-

ras, som t ex lokala möten och hur partssammansättning och lokal förankring garanterats i arbetsgrupper.

Indikatorer för axel 4

De nuvarande indikatorerna för åtgärderna i axel 4 avser kvantitativa mått såsom antal bildade LAG-grupper, antal projekt, antal insatser; antal deltagare i utbildningar osv. Utvärderingsfrågorna däremot avser åtgärdernas bidrag till fenomen såsom bättre styre på landsbygden, landsbygdens inneboende potential för utveckling, sektorsövergripande metoder och samarbete. Man frågar också om åtgärdernas bidrag till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3, deras stöd till möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna och till möjligheterna att genomföra Leader. Indikatorerna ger vare sig vägledning för, eller uppföljning av, dessa målsättningar. I syfte att främja målen om bättre styre, att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential och för att bidra till mer dynamiska sätt att stödja målen i de övriga axlarna föreslås att programmet blir mer målstyrd och att man på sikt utvecklar indikatorer på två nivåer.

Indikatorer på nationell nivå bör avse programmets prioriterade övergripande mål. Förutom dessa bör framtida utvärderingar arbeta med indikatorer som är kopplade till LAG-gruppernas egna utvecklingsstrategier. Först då kan man utvärdera i vilken mån insatserna lyckats nå de mål som prioriterats i de lokala strategierna. Kommande utvärderingar av Leader bör i högre grad än nu även arbeta kvalitativt, dvs. med intervjuer och observationer för att kunna besvara utvärderingsfrågorna.

Indikatorer för de programövergripande frågorna/Gemenskapens generella målsättningar

Utöver de frågor som hör till varje åtgärd omfattar utvärderingen även ett stort antal programövergripande frågor. I många fall kan dessa frågor besvaras utifrån den analys och de indikatorer som hör till de enskilda åtgärderna/ersättningarna. Andra frågor tar dock upp helt nya aspekter och frågeställningar, t.ex. programmets övergripande effekter på tillväxt, sysselsättning, inkomstfördelning, regional utjämning, administrativa kostnader för programmets implementering m.m. I de flesta fall är dessa frågor knutna till Gemenskapens generella målsättningar snarare än till

specifika mål för Landsbygdsprogrammet. Inga indikatorer finns tillgängliga för att besvara dessa frågor i samband med halvtidsutvärderingen.

Slutsatser angående indikatorer

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den uppsättning av indikatorer som hör till programmet behöver revideras och man bör överväga att införa nya indikatorer. Utvärderingen är medveten om att detta i vissa fall av praktiska eller av resursskäl kan vara svårt att genomföra. Saknas det relevanta indikatorer är det dock svårt att på ett tillförlitligt sätt besvara frågorna. Man kan då överväga om frågor där det saknas data eller indikatorer bör ingå i ett utvärderingsuppdrag.

5.2 Analys och diskussion av det kvantitativa och kvalitativa underlaget

Halvtidsutvärderingen har använt sig av officiell statistik, data från Jordbruksverkets register och databaser och specialbearbetningar från SCB. Samkörningar av olika registerdata har gjorts av behörig myndighet. Data har också samlats via enkäter, se diskussionen i kapitel 3.

Jordbruksverket har bistått med uppgifter om hur mycket stöd som betalats ut, hur många som har fått del av stödet samt hur mycket stöd de har fått för respektive åtgärd och år. Denna information är nödvändig för att säga något om omfattningsindikatorernas utfall och hur detta motsvarar åtgärdernas operativa mål. Information som kan användas för att analysera utfallet för resultat- och effektindikatorerna saknas emellertid ofta, eftersom dessa avser att mäta vad som inträffat *på grund av* stödet ifråga (d.v.s. endast sådana förändringar som inte skulle ha kommit till stånd utan stödet). Detta förutsätter information om målvariablernas utfall hos både stödmottagare och icke stödmottagare. De senare saknas i Jordbruksverkets databaser.

I vissa fall (t.ex. vad gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värde i jord- och skogsbruksprodukter i axel 1) har Jordbruksverkets uppgifter om vilka som fått stöd och hur mycket kompletterats med uppgifter om målvariabler som förädlingsvärden, arbetsproduktivitet och sysselsättning hos såväl stödmottagare som icke

stödmottagare från andra databaser. Eftersom arbetet med att samköra uppgifter i olika databaser av sekretesskäl måste göras av statistikansvariga myndigheter är detta en kostsam och tidskrävande process vilket kan vara problematiskt om det inte kan påbörjas innan utvärderaren är utsedd. Vidare är det ofta så att uppgifterna om målvariablerna i exempelvis SCB:s databaser släpar efter Jordbruksverkets uppgifter om stödutbetalningar. Vid tidpunkten för halvtidsutvärderingen fanns således uppgifter om förädlingsvärden, arbetsproduktivitet och sysselsättning i företagen endast till och med år 2007 hos SCB, vilket kan vara problematiskt om det skett viktiga förändringar i åtgärdernas utformning från en programperiod till nästa.

I andra fall är det omöjligt att hitta information om relevanta målvariabler i andra databaser för att komplettera Jordbruksverkets underlag om stödutbetalningar. Detta gäller t.ex. för följande åtgärder; stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn, stöd till infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket, stöd till diversifiering till annan verksamhet än jordbruk, stöd till affärsutveckling i mikroföretag och stöd tillfrämjande av turismnäringen. I sådana fall har data istället samlats in via enkäter och intervjuer. Problem med dessa metoder för att samla in data har beskrivits i kapitel 3, och handlar framför allt om respondenternas vilja eller ovilja att delta, huruvida de uppfattar frågorna på korrekt sätt och om de överdriver stödets betydelse av strategiska skäl.

När det gäller axel 2 kan man inte, som tidigare påpekats, på ett enkelt sätt komplettera data genom enkäter eller intervjuer med stödmottagare eftersom de effekter man vill uppnå uppkommer i en större skala. Mer fältdata/fältundersökningar behövs. En systematisk översyn av datatillgången och databehovet behöver göras. Utvärderingen har inte haft möjlighet att genomföra en dylik översyn. Arbetet bör koordineras med FOMA.

5.3 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 1

Åtgärd 111 och 114 - Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning

Åtgärdskod 111, Fråga 1: Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?

Frågan anses inte kunna besvaras på grund av otillräcklig tillgång på data.

Åtgärdskod 111, Fråga 2: Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?

Det generella intrycket från analyserna är att kompetensutvecklingen inte bidragit till beteendeförändringar i termer av att vilja söka olika miljöersättningar eller att stödmottagarna får färre anmärkningar för igenväxning och skötselavvikelse. Tvärtom, analysen tyder på att kompetensutvecklingen generellt sett snarare har en negativ effekt. Det finns begränsningar i data och analysmetod, men givet detta tyder analyserna på att utbildningsåtgärderna generellt sett inte har bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna.

Åtgärdskod 111, Fråga 3: Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?

Frågan kan beaktas genom att undersöka hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna påverkar företagets tillväxt, förädlingsvärde och sysselsättning, samt delaktigheten i axel 2. När det gäller påverkan på tillväxt, förädlingsvärden och sysselsättning kan vi på grund av databrist inte uttala oss. När det gäller delaktigheten i axel 2 så ser vi av de genomförda analyserna att kompetensutvecklingen generellt sett inte har de önskade effekterna.

Åtgärdskod 114, Fråga 1: Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån

- Produktionsmetoder
- Kvalitetsstandarder
- Arbetsmiljöförhållanden
- Förvaltning av naturresurser

Del ett och två av frågan, att exemplifiera utifrån produktionsmetoder och kvalitetsstandarder anser vi oss inte kunna göra på grund av brister i datatillgång. Analyserna indikerar att utbildningsinsatserna generellt sett inte har bidragit till en mer hållbar förvaltning av naturresurser. Därmed kan inte heller sägas att åtgärden skulle ha bidragit till möjligheter att minska användningen av t.ex. bekämpningsmedel i jordbruket, vilket är en indikator på att arbetsmiljön inte har förbättrats.

Åtgärdskod 114, Fråga 2: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?

En förbättring av den mänskliga potentialen har beaktats via hur andra mål med kompetensutvecklingen har uppnåtts. Då vi inte kunnat belägga att så är fallet generellt sett kan inte heller slutsatsen dras att kompetensutvecklingen bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket. På grund av brister i tillgång till data har vi dock inte kunnat utvärdera huruvida kompetensutvecklingen bidragit till positiva effekter på aspekter som jordbrukets arbetsproduktivitet, konkurrenskraft etc., vilket naturligtvis också hade kunnat indikera att den mänskliga potentialen inom jordbruket förbättrats.

Åtgärdskod 114, Fråga 3: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Vi anser oss inte kunna besvara frågan på grund av brister i tillgång på data.

Åtgärd 112 – Startstöd för unga lantbrukare

Fråga 1: Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?

Av de gjorda analyserna drar vi slutsatsen de som etablerat sig som nya jordbrukare sannolikt kommer att vara kvar som jordbrukare, men start-

stödet kan inte anses ha haft betydelse för detta. Det finns en positiv utveckling i andelen kvinnor som söker stöd, vilket talar för att vi går mot en jämnare könsfördelning i jordbruket. Detta är dock sannolikt en effekt av att samhället i övrigt blir mer jämställt, snarare än en effekt av startstödet som sådant. Vi kan därför inte dra slutsatsen att startstödet skulle bidra till en jämnare könsfördelning i jordbruket.

Fråga 2: Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?

Ordet strukturrationalisering antas innebära att företagen anpassat sig till att omfatta större enheter. Enligt analyserna brukar stödmottagarna i genomsnitt större gårdar än genomsnittet för landet, vilket tyder på att strukturrationaliseringen underlättas av de ungas etablering. Av analyserna framgår även att startstödet kan ha fungerat som ett smörjmedel för en gynnsam utveckling av stödmottagarnas företag, då investeringar kunnat tidigareläggas och företaget utvecklas snabbare. Detta tyder på att startstödet haft åtminstone viss betydelse för att underlätta och snabba på strukturanpassningen av jordbruksföretagen. Resonemanget förutsätter dock att stödet i sig inte påverkat prisbildningen på jordbruksmark, vilket det sannolikt har.

Fråga 3: Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket

Analyserna visar att de som söker startstöd har universitetsutbildning i större utsträckning än sina äldre kollegor. Detta torde dock vara en effekt av att befolkningen som helhet blir allt mer välutbildad, snarare än en effekt av startstödet. Analyserna visade också att relativt få stödmottagare har erfarenhet från annat företagande. Detta innebär att de som startar jordbruksföretag inte för med sig erfarenheter från annat företagande, vilket hade kunnat vara en strategi att förbättra den mänskliga potentialen i jordbruket. Då startstödet uppenbarligen inte attraherar människor med tidigare företagarerfarenhet i någon större utsträckning kan det inte sägas bidra till att förbättra den mänskliga potentialen i detta avseende. Då stödet verkar ha fungerat som ett smörjmedel för investeringar finns en möjlighet att det bidragit till att frigöra den mänskliga potentialen i företagen och därmed förbättra användningen av den.

Fråga 4: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Analyserna visade att startstödet hade en mycket liten, men signifikant negativ, effekt på vinstmarginalen. Av detta dras slutsatsen att innehav av startstöd inte kan sägas bidra till att öka lantbrukets konkurrenskraft. Eftersom analysen bygger på ett för ändamålet bristfälligt dataunderlag ska dock slutsatsen tolkas med viss försiktighet.

Åtgärd 121 - Modernisering av jordbruksföretag

Fråga 1: Har investeringsstödet bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket? Hur har investeringarna i synnerhet gynnat införandet av ny teknik och innovationer?

Effekterna på total faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd respektive råvaruförbrukning per produktenhet är inte statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån när vi kontrollerat för effekterna av andra förklaringsvariabler. På 10-procentsnivån har stödet en negativ effekt på förädlingsvärdet per anställd. Det finns således inga indikationer på att investeringsstödet skulle ha bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorerna. Vad gäller stödets effekter på införandet av ny teknik och innovationer konstateras att investeringsstödet har en positiv effekt på företagets investeringar (signifikant på 5-procentsnivån). Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam eftersom endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Av detta dras slutsatsen att investeringsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Fråga 2: Hur har investeringsstödet förbättrat jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel?

Investeringsstödet har en statistiskt signifikant positiv effekt på företagets tillväxt. Företag som fått stöd har i genomsnitt mellan 1 och 11 procent högre årlig tillväxt (beroende på hur tillväxten mäts) än företag som inte fått stöd över den 5-årsperiod som vårt dataunderlag täcker. Detta tyder på att stödet förbättrar företagets marknadstillträde och marknadsandel. Den korta tidsperioden gör det dock svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter på marknadstillträde och marknadsandel då framtida störningar på såväl utbuds- som efterfrågesidan kan förändra resultaten.

Fråga 3: Hur har investeringsstödet bidragit till en långsiktigt hållbar verksamhet i jordbruksföretagen?

På kort sikt (d.v.s. för den 5-årsperiod som våra data täcker) finns det en positiv effekt på företagens årliga tillväxt. Om detta också gäller på längre sikt är svårt att säga. För att påverka verksamhetens långsiktiga *hållbarhet* borde investeringsstödet emellertid också ha förbättrat total faktorproduktivitet och/eller förädlingsvärdet per anställd och/eller minskat råvaruförbrukningen per enhet. Eftersom så inte är fallet är indikationerna på att stödet skulle ha bidragit till att förbättra verksamhetens långsiktiga hållbarhet svaga.

Fråga 4: Hur har investeringsstödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Då det inte finns några indikationer på att stödet har påverkat vare sig den totala faktorproduktiviteten, förädlingsvärde per anställd eller råvaruförbrukningen per producerad enhet dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagets konkurrenskraft

Åtgärd 123 - Högre värde i jord- och skogsbruksföretag

Fråga 1: Har förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer?

Eftersom förädlingsstödet ökar investeringarna i livsmedelsföretagen kan det också ha bidragit till införandet av ny teknik i dessa företag. Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam då endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Motsvarande effekt finns inte för jordbruksföretag och trädgårdsföretag. Härav dras slutsatsen att förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Fråga 2: Har förädlingsstödet bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet?

Eftersom förädlingsstödet inte har någon statistiskt signifikant effekt på vare sig livsmedels-, jordbruks- eller trädgårdsföretagens export av högkvalitativa produkter finns det inga indikationer på att det bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet.

Fråga 3: Har förädlingsstödet bidragit till att effektivisera bearbetningen och saluföringen av jord- och skogsbruksprodukter?

Stödet kan möjligen ha bidragit till att effektivisera bearbetning och saluföring av produkter från trädgårdsföretag (interaktionseffekten positiv och statistiskt signifikant för förädlingsvärde per anställd). För livsmedels- och jordbruksföretag finns emellertid ingen statistiskt signifikant effekt vare sig på total faktorproduktivitet eller på förädlingsvärde per anställd. Således dras slutsatsen att stödet inte har bidragit nämnvärt till att effektivisera bearbetning och saluföring av jord- och skogsbruksprodukter

Fråga 4: Har stödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel?

Det finns en positiv effekt på tillväxten för såväl livsmedels- som övriga företag. Effekten är dock begränsad (mellan 3 och 17 procent högre tillväxt för livsmedelsföretag som fått stöd och mellan 2 och 20 procent högre tillväxt för jordbruks- och trädgårdsföretag som fått stöd beroende på om tillväxt mäts med hjälp av förändring i förädlingsvärden eller förändring i omsättning). Den korta tidsperioden gör det också svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter (särskilt för jordbruks- och trädgårdsföretag) på företagets marknadstillträde och marknadsandel.

Fråga 5: Har förädlingsstödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft?

Då det inte finns några indikationer på att stödet har ökat vare sig total faktorproduktivitet eller förädlingsvärde per anställd dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagets konkurrenskraft.

Åtgärd 124 – Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn

Fråga 1: Hur har stödet förbättrat marknadstillträdet och marknadsandelen för basprodukterna inom jordbruket och skogsbruket genom utveckling av nya produkter, processer och tekniker genom att samarbeta med aktörer i produktionsledet?

Analyserna visar att de verksamheter som fått stöd enligt åtgärd 124 har utvecklats gynnsamt när det gäller primärproducenternas marknadsandel och marknadstillträde. I axelrapporten för vi dock ett resonemang

om att åtgärden tillämpats på ett felaktigt sätt och att de samarbeten som vi kunnat utvärdera sannolikt kunnat utvecklas på liknande sätt även utan stöd. Därmed menar vi att stödet med nuvarande tillämpning inte kan sägas bidra till att förbättra marknadstillträdet för sektorns basprodukter.

Fråga 2: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbruks-, skogsbruks- och livsmedelssektorns konkurrenskraft?

Med hänvisning till det resonemang som återfinns i axelrapporten finner vi det tveksamt att åtgärden med nuvarande tillämpning skulle ha bidragit till att förbättra sektorns konkurrenskraft. Därmed inte sagt att verksamheterna som fått stöd inte har utvecklats på ett gynnsamt sätt, men de hade sannolikt gjort det även utan stödet.

Åtgärd 125 - Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk

Fråga 1: Hur har denna ordning bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturerna?

Av de gjorda analyserna framträder en tydlig bild av att stödmottagarna menar att åtgärden bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturerna. Många har också en uppfattning att verksamheten som fått stöd inte skulle ha genomförts utan stödet, samt att stödet gjort att aktiviteten kunde utvecklas snabbare tack vare stödet. Detta stärker uppfattningen att stödet har haft effekt. Det tycks dock som att i vissa fall hade aktiviteten genomförts även utan stöd.

Fråga 2: Hur har denna ordning gynnat jordbruks- och skogsbruksföretagens konkurrenskraft genom att förbättra infrastrukturerna?

Av de gjorda analyserna dras slutsatsen att konkurrenskraften sannolikt inte stärkts som en följd av stödet. Om man tar hänsyn till den korta period sedan projekten slutförts samt alla andra faktorer som påverkar möjligheter för företagande förefaller det som att något annat inte heller var att vänta. Det går knappast att förvänta sig att t.ex. bättre underhåll av en väg ska ge mätbara effekter på företagsutveckling.

5.4 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 2

Åtgärd 211/212 – Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden och i andra områden med svårigheter

Fråga 1: Hur har kompensationsstöden bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark i bergsområden och i andra områden med svårigheter?

Utvecklingen av markanvändningen kan påverkas av utvecklingen av antalet företag. Företagsnedläggningar leder inte nödvändigtvis till att även marken överges, eftersom marken i regel tas över av andra företag som får växa. De områden där kompensationsbidrag betalas ut utgörs dock av utflyttningsbygder. Det kan konstateras att både den anslutna arealen och antalet företag uppvisar en långsiktigt nedåtgående trend som förefaller ha brutits tillfälligt av gårdsstödsreformen.

Analyserna med CAPRI tyder på att kompensationsstöden bidragit till att bevara mark i jordbruksproduktionen, i synnerhet när det gäller betesmark och stödregionerna i Norrland. Sett över samtliga stödområden skulle betesmarken minska med 6 procent medan den totala arealen bara skulle ha påverkats obetydligt om bidraget inte hade betalats ut. I den starkast påverkade regionen skulle betesmarken minska med en fjärdedel.

Enligt analyserna med AgriPoliS påverkas den totala markanvändningen (i de två analyserade regionerna) inte av kompensationsstödet. Där- emot har stödet betydelse för *hur* marken används. Gårdsstödet till betesmarken är t.ex. en viktig förklaring till att betesmarker hålls kvar i produktionen. Kompensationsstödet bidrar således inte till att säkra att marken hålls i produktionen givet att de andra stöden finns kvar. Där- emot verkar kompensationsbidraget påverka strukturomvandlingen. Utan bidraget skulle företagen bli färre och betydligt större.

Beaktar man resultat från båda modellerna samt även den observerade trendmässiga nedgången under perioden kan man dra slutsatsen att kompensationsstöden troligtvis har bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark, i synnerhet bete i bergsområden och andra områden med svårigheter, men endast i en liten utsträckning. Givet att

andra stöd finns kvar har kompensationsstödet således betydande dödviktsförluster.

Fråga 2: Hur har kompensationsstöden bidragit till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle i bergsområden och i andra områden med svårigheter?

Ett livskraftigt landsbygdssamhälle tolkas som ett samhälle som utvecklas fördelaktigt när det gäller befolkning, sysselsättning och inkomst.

Befolkningstrenderna i de mindre gynnade områdena har varit ungefär de samma som för övriga områden, d.v.s. befolkningen minskar i glesbefolkade områden. För vissa områden är minskningen i glesbygd större än för landet i helhet. I detta fall lyckas inte ersättningarna behålla befolkningen kvar i glesbygden, men om man närmare studerar hur sysselsättningen minskat inom jordbruksnäringen så minskar den snabbare i glesbygd utanför än innanför de ersättningsberättigade områdena.

Jordbrukets bidrag till sysselsättningen i de mindre gynnade områdena är mycket litet, 1,4 procent. Då kompensationsbidraget endast i liten utsträckning påverkat inkomsterna och sysselsättningen i jordbruket (givet att andra miljöstöd betalas ut) förefaller kompensationsstödet bidrag till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle vara begränsat, även om man tar hänsyn till multiplikatoreffekterna på den lokala ekonomin.

Ser man till *hela landsbygdsprogrammets* effekter på tillväxt och sysselsättning på kommunnivå, dvs. även utanför stödområdena, undersöktes detta för att besvara programövergripande fråga nummer 1. Resultatet visar att det existerar en positiv samvariation mellan landsbygdsstöd och tillväxt, men att effekten är liten. När det gäller skattningarna av effekter på sysselsättningen kan varken landsbygdsstöd eller Pelare 1-stöd förknippas med förändringar i total sysselsättning.

Fråga 3: Hur har denna ordning bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?

Effekterna på växtnärbalanserna är små enligt resultaten från såväl CAPRI- som AgriPoliS- modellen.

Fråga 4: Hur har denna ordning bidragit till att bevara landsbygden och förbättra miljön?

Givet att andra miljöersättningar, gårdsstöd till betesmark samt nationellt stöd betalas ut är resultat av kompensationsbidraget med avseende på påverkan på markanvändningen relativt begränsat. Därmed blir även de medföljande miljöeffekter begränsade. För att bevara jordbruksmark med höga naturvärden och biologisk mångfald är även antalet betande djur viktigt. Kompensationsbidraget resulterar i att fler djur hålls i produktion. Utan bidraget sjunker antalet dikor enligt båda de använda modellerna, med starkare effekter i norra Sverige. Beräkningar av förändringar i den biologiska mångfalden enligt det mått som skapas i modellen AgriPoliS ger dock endast en marginell effekt på den biologiska mångfalden.

Det är tydligt att den brukade jordbruksmarkens andel i landskapet skulle minska något om ersättningarna inte fanns. Detta skulle på sikt kunna ge stora effekter på minskat livsrum och minskad heterogenitet i annars skogsdominerade regioner. Eftersom inga analyser på FBI (Farmland Bird Index) som kan användas som indikator har gjorts kan effekten inte detekteras.

Åtgärd 214/216 – Miljövänligt jordbruk

Fråga 1. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?

Hållbarhet omfattar flera delkomponenter: social, ekonomisk och miljömässigt. Eftersom åtgärd 214 framför allt är inriktad på miljö- och naturvård gäller frågan främst den miljömässiga aspekten av hållbarhet. Med miljömässigt hållbara jordbruksmetoder menas sådana produktionsmetoder som inte äventyrar framtida möjligheter att producera livsmedel och andra jordbruksprodukter. Detta innebär att markens bördighet bevaras och att både den biologiska mångfalden och jordbrukslandskapets särdrag värnas. Ett hållbart jordbruk är vidare ett jordbruk där såväl förluster av näringsämnen till vattendrag som negativ påverkan av pesticider på den omgivande miljön undviks.

Här behandlas dock den ekonomiska hållbarheten för ett jordbruksföretag dvs. överlevnadsförmågan, eftersom den miljömässiga hållbarheten

täcks av frågorna två till sex nedan. När det gäller den ekonomiska hållbarheten bidrar ersättningarna till högre inkomster för lantbrukarna. Om alla miljöersättningar togs bort skulle inkomsterna sjunka enligt analysen med CAPRI-modellen. Sett över hela landet sjunker inkomsterna med 13 procent om ersättningarna tas bort. I den mest påverkade regionen (Norra Mellansverige) sjunker inkomsterna med 28 procent. I Agri-PoliS-modellen täcks inte alla ersättningar in, men resultaten indikerar kraftigt sjunkande hektarinkomster. Gårdsinkomsterna påverkas inte lika mycket som i CAPRI, eftersom företagen blir större pga. struktur-omvandlingen. Företagen i de analyserade regionerna (Jönköpings och Västerbottens län) blir dock betydligt färre. Miljöersättningarna bidrar alltså till ekonomisk hållbarhet.

Fråga 2. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden?

När det gäller åtgärdernas effekter för att förbättra eller bevara den biologiska mångfalden bör det påpekas att ersättningarna inte påverkar alla ingående arter på samma sätt vilket gör att FBI blir ett trubbigt verktyg för att indikera effekter. Utvärderingen har därför försökt att beakta effekter på flera olika arter.

Flertalet av ersättningarna inom åtgärden miljövänligt jordbruk har som ett mål eller som ett av flera mål att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden. Miljöersättningen till "Biologisk mångfald och kulturmiljövården i betesmarker, slåtterängar och våtmarker" har bidragit till en bibehållen extensiv betesdrift. Den kontrafaktiska modellbaserade analysen indikerar att utan ersättningar skulle antalet betesdjur sjunka och betesmarken bli mindre i omfattning. Eventuellt skulle en kraftigt strukturomvandlig kunna motverka effekten på betesmarksarealen. Ersättningen till skötsel av våtmark och de specialiserade insatserna på betes- och ängsmark bidrar till att skötsel kan fortsätta på marker med stora biologiska värden. I skogslänen tränger dock betesmarksstödet ut spannmålsodlingen vilket är negativt för de arter som är beroende av ett mer intensivt jordbruk. I södra Sverige är effekten av ersättningen på den biologiska mångfalden däremot positiv. Den GIS-baserade analysen (bilaga 3) visar att marker med ersättningar jämfört

med marker som står utanför har en mer fördelaktig bevarandestatus men skillnaderna är inte så tydliga.

Ersättning till ekologiska produktionsformer bidrar till minskad användning av bekämpningsmedel. En effekt av detta brukande är att biologisk mångfald i vissa fall gynnas. För ersättningen till "Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena" är effekterna på den biologiska mångfalden oklara även om ersättningen säkerligen har bidragit till att fler element sköts. Vissa arter gynnas men effekterna är inte ensidigt positiva.

En ersättning som potentiellt kan ha negativ effekt är Extensiv vallodling. Gamla vallar kan vara potentiellt värdefulla för biologisk mångfald medan vallar i produktion har ett begränsat värde då ersättningen framför allt betalas ut i områden där landskapet redan domineras av vallodling.

Ersättningen till traditionella kulturväxter och husdjursraser syftar direkt till att förhindra att den biologiska mångfalden utarmas. Bevarandet av raserna är bl.a. viktigt för att bibehålla genetisk variation. Det är dock oklart om den kraftiga ökningen beror på ökat antal djur eller om det är ökad andel anslutna djur som har stått för ökningen i statistiken.

Fråga 3. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra vattenkvaliteten?

Flera olika insatser i Landsbygdsprogrammet bidrar till ett minskat växtnäringsläckage och minskad bekämpningsmedelsanvändning. De insatser som var mest effektiva är, för kväveurlakning, våtmarker och för minskat fosforutsläpp, skyddszoner. Den ersättning som minskar bekämpningsmedelsanvändningen mest är ekologiska produktionsformer eftersom bekämpningsmedel inte används inom det odlingssystemet. Effekterna av miljöskyddsåtgärder är inte utrett eftersom det inte finns tillgängliga data och det är en ny åtgärd i denna programperiod.

Fråga 4. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra markkvaliteten?

Miljöersättningarna för minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark, miljöskyddsåtgärder, ekologiska produktionsformer och extensiv vallodling har alla uppsatta specifika mål att bidra till att förbättra markkvaliteten. Skyddszoner bidrar till att minska ytavrinning och erosion och har därmed en positiv effekt på markkvaliteten. Det är dock svårt att kvantifiera effekten av detta då erosion inte är ett problem på alla platser där skyddszoner finns. Vallodling och användning av organiska gödselmedel har positiv effekt på markstrukturen och mullhalten. Inom extensiv vallodling finns dock en risk att markens innehåll på kalium töms ut vilket kan ha negativ effekt på produktiviteten.

När det gäller bekämpningsmedel så minskar både ersättningen för ekologiska produktionsformer, där användning inte är tillåten, och ersättningen för miljöskyddsåtgärder, som syftar till att minska riskerna vid användning, förlusterna av bekämpningsmedel till mark och vatten. Detta kan ha en positiv effekt på markkvaliteten.

Ser man till programmets övergripande effekter på växtnäringsbalanserna skulle bortagandet av alla miljöersättningar, enligt analyser med modellen CAPRI, leda till att kväveöverskottet minskar totalt sett men ökar per hektar eftersom en del hektar som brukas extensivt försvinner och den kvarvarande arealen kommer att brukas mer intensivt.

Fråga 5. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att mildra klimatförändringar?

Det finns inga åtgärder inom miljövänligt jordbruk som riktar sig till att mildra klimatförändringar. Inte heller finns några tillgängliga indikatorer eller systematisk datainsamling av information som skulle göra det möjligt att bedöma klimatpåverkan av miljöåtgärderna. Generellt sett bör det påpekas att sambandet mellan jordbruket och klimatet är mycket komplicerat och att kunskaperna generellt sett är ofullständiga. Jordbruket skiljer sig från andra sektorer genom att utsläppskällorna är många. En stor del av utsläppen kommer från biologiska processer och består av metan och lustgas. Vissa jordbruksaktiviteter kan å andra sidan leda till inlagring av kol i mark.

Beräkningar med CAPRI som utgår från förenklade antaganden kan ge en viss uppfattning om åtgärdernas sammanlagda effekter på utsläpp. Utsläppen beräknas genom att hänsyn tas till utfodring, gödsling och biologiska processer i marken. Borttagandet av alla miljöersättningar skulle leda till att utsläppen mätt i koldioxidekvivalenter skulle sjunka med fyra procent. Detta beror på att djuren blir färre och att markanvändningen minskar (se bilaga 1). Modellen ger dock ingen vägledning till vad som skulle hända med den mark som lämnar jordbruket.

Fråga 6. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara och förbättra landskapet med dess särdrag?

Frågan om landskapets särdrag har två dimensioner: att bevara jordbruksmarken i produktion och att behålla attraktiva egenskaper hos den kvarvarande marken. Om miljöstöden skulle tas bort minskar jordbruksmarken, enligt simuleringsmodeller, med åtta procent, främst beroende på en stark minskning av betesmarken, som minskar med 45 procent. Enligt AgriPoliS kvarhålls marken i produktionen i de två regioner som modellen omfattar, eftersom markräntan fortfarande är positiv. Däremot påverkas takten i strukturomvandlingen. Små gårdar försvinner och de återstående blir större vilket påverkar markens visuella karaktär (fältstorlek). Det är också troligt att landskapselement riskerar att försvinna i samband med strukturomvandling.

Ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer har säkerligen bidragit till att fler landskapselement sköts. Elementen utgör kollektiva nyttigheter och lantbrukaren kan inte få ersättning på marknaden för kostnaderna för att sköta dessa element. Lantbrukarnas snabba reaktioner på regelförändringar indikerar att ersättningen spelar en viktig roll för villigheten att sköta elementen. Det faktum att det saknas kunskap om hur många landskapselement av olika slag det överhuvudtaget finns försvårar dock möjligheterna att dra tillförlitliga slutsatser.

Fråga 7. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att förbättra miljön? Skilj mellan bidraget från åtgärder för miljövänligt jordbruk som genomförs som krävande, anläggnings-specifika åtgärder och mindre krävande åtgärder som tillämpas på bred front.

Åtgärderna antas förbättra miljön genom att göra jordbruket mer miljövänligt än det annars vore fallet. Miljövänligt och hållbart jordbruk antas

överlappa. Genom att besvara frågorna två till sex har åtgärdernas effekter på jordbrukets hållbarhet besvarats sett över åtgärdernas effekter totalt sett. Utvärderaren anser att frågorna täcker alla väsentliga aspekter av hållbarhet. Svaret blir här en jämförelse av miljöeffekter från olika typer av åtgärder.

Frågan kan tolkas att gälla en jämförelse mellan miljönyttan och kostnaden för olika åtgärder. Frågan förutsätter implicit att de ersättningar som tillämpas på bred front samtidigt är de som är mindre krävande. Detta stämmer endast delvis. Det finns tre ersättningar som tar en relativ stor andel av budgeten i anspråk nämligen ersättningar till betesmark, extensiv vallodling och ekologisk produktion. Kompensationsbidraget, d.v.s. åtgärd 211/212 som även det syftar till att bevara den biologiska mångfalden kan också karakteriseras som en ersättning som betalas ut på bred front. Ersättning till vallodlig, liksom kompensationsbidraget, kan betecknas som relativt sett mindre krävande ersättningar. Båda har likartade konsekvenser eftersom de till stor del berör samma områden och verkar på liknande sätt. I båda fallen stimuleras odling av vall på bekostnad av andra grödor, t.ex. spannmål. Miljönyttan av dessa två åtgärder förefaller, även med hänsyn taget till alla osäkerheter, relativt sett vara låg.

Betalningen till ekologisk produktion förutsätter att ett stort antal specifika krav på produktionen uppfylls. Sett till miljönytta (vattenkvaliteten och den biologiska mångfalden) kan ekologisk odling bedömas mindre effektiv är riktade insatser. Ekologisk odling påverkar dock båda målen. Generellt sett är riktade åtgärder för att uppnå enskilda miljöeffekter, som att anlägga skyddszoner eller våtmarker, mer effektiva än stöd till alternativa odlingssystem. De ersättningar som har ett bredare angreppssätt täcker en större yta, men har också har en bredare och mer diffus effekt.

När det gäller ersättningen till betesmarker är denna inte en utan flera olika typer av ersättningar, där grundersättningen är mindre krävande medan tilläggsersättningar riktas till specifika problem. De specifika komponenterna kan bedömas ha större effekter i förhållande till insatsen.

Den generella slutsatsen är att ju mer specifik ersättning desto lättare är det att få stor effekt. Samtidigt kan vara svårt att bygga upp ett landsbygdsprogram enbart kring selektiva åtgärder.

5.5 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 3

Åtgärd 311 – Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk

Fråga 1: Hur har investeringarna uppmuntrat till diversifiering av jordbrukshushållens verksamhet till annan verksamhet än jordbruk? Lägg tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.

Analyserna visade på ett tydligt positivt samband mellan verksamhet med innehav av diversifieringsstöd och företagets grad av diversifiering. I axelrapporten redovisar vi vissa betänkligheter mot interventionslogiken som diversifieringsstödet vilar på. Detta tillsammans med det faktum att företagen när vi frågar dem får anses ha en neutral inställning till stödets betydelse för verksamheten, gör att vi är tveksamma till stödets betydelse för företagens verksamhet. Det är mycket möjligt att dessa företag hade utvecklats på önskat sätt ändå. Analyserna visade också att när det gäller projektägarna var de relativt övertygade om stödets betydelse för att verksamheten utvecklas. För dessa skulle alltså stödet kunna ha viss effekt för det efterfrågade målet.

Fråga 2 - Hur har investeringarna bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn?

Av de analyser vi gjort dras slutsatsen att diversifieringsstödet inte bidragit till att öka sysselsättningsmöjligheterna för jordbrukarhushållen utanför jordbrukssektorn.

Fråga 3 - Hur har investeringarna bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

Utvärderingen tyder på att diversifieringsstödet inte haft någon spridning från de stödda verksamheterna till landsbygdens ekonomi i övrigt. Detta innebär att investeringarna inte kan anses ha bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin.

Fråga 4 - Hur har investeringarna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Analyserna visar att verksamhet med diversifieringsstöd i viss mån kan ha bidragit till aspekter av livskvalitet som har med företagande att göra.

Av detta drar vi slutsatsen att stödet kan ha haft viss, men begränsad inverkan när det gäller att höja livskvaliteten på landsbygden.

Åtgärd 312 – Affärsutveckling i mikroföretag

Fråga 1 - Hur har stödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap?

Analyserna visade på ett positivt samband mellan innehav av mikroföretagsstödet och utveckling av produkter på för företaget nya verksamhetsområden samt försäljning av produkter på för företaget nya verksamhetsområden. Detta tyder på att mikroföretagsstödet har bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap. När vi frågat stödmottagarna (både företag och projektägare) om deras uppfattning om stödets betydelse för verksamheten är denna positiv. Sammantaget tyder därför resultaten på att mikroföretagsstödet har haft betydelse för att främja diversifiering och entreprenörskap, men slutsatsen måste tolkas i ljuset av både de uppenbara problem med interventionslogiken samt dataproblem som vi redogör för i detalj i kapitlet om mikroföretagsstödet.

Fråga 2 - Hur har stödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?

Analyserna visar sammantaget på att företag och projekt med mikroföretagsstöd har haft betydelse för sysselsättningen på landsbygden. Detta måste dock tolkas i ljuset av framför allt de problem vi ser med interventionslogiken för detta stöd och som vi redogör för i detalj i kapitlet om mikroföretagsstöd.

Fråga 3 - Hur har stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

Analyserna tyder sammantaget på att företag och projekt med mikroföretagsstöd har haft betydelse för att bidra till diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Liksom tidigare vill vi dock framhålla att denna slutsats måste tolkas i ljuset av de problem vi ser med interventionslogiken för detta stöd.

Fråga 4 - Hur har stödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Av utvärderingen framgår att mikroföretagsstödet kan anses ha haft viss, men begränsad betydelse för företagande och sysselsättning, aspekter som är av betydelse för livskvaliteten. Detta framkommer både när vi frågar stödmottagarna om vad de anser att de stödda verksamheterna bidragit till och av svaren på övriga utvärderingsfrågor till denna åtgärd. Vi drar därför slutsatsen att mikroföretagsstödet har haft viss, men begränsad betydelse, för att höja livskvaliteten på landsbygden.

Åtgärd 313 – Främjande av turistnäringen

Fråga 1: Hur har åtgärden bidragit till ökad turismverksamhet? Skilj mellan verksamheter i jordbruksföretag och annan verksamhet.

Analyserna visar att sannolikheten att företagen nyligen ökat ut sin turismverksamhet är större om de fått stöd än om de inte fått det, samt att företag med stöd har en större sannolikhet att planera att utöka sin turismverksamhet i framtiden. Både företag och projektägare som fått stöd instämmer starkt i ställda påståenden om stödets betydelse för hur verksamheten utvecklats. Sammantaget tyder därför analyserna på att stödet för främjande av turistnäringen har haft betydelse för att öka ut turismverksamheten, men detta måste tolkas i ljuset av de betydande problem vi ser med interventionslogiken för detta stöd och som redogörs för i detalj i kapitlet om åtgärd 313.

När det gäller verksamheter i jordbruksföretag kontra annan verksamhet kan fastställas på 10 procents signifikansnivå att en större andel stödmottagare som är aktiva inom området jordbruk, jakt och fiske har utökat sin turismverksamhet jämfört med dem som inte är aktiva inom detta område. Detta tyder på att företag med verksamhet inom jordbruk, jakt eller fiske kan ha bidragit mer till att öka ut turismverksamheten på landsbygden (sett till stödmottagarna). När det gäller framtida planer för att öka ut turismverksamheten finns inte motsvarande statistiskt signifikanta skillnad.

Fråga 2: Hur har åtgärden bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?

Analyserna visar att företag med stöd har fler anställda än företag utan stöd, vilket tyder på att stödet har betydelse för sysselsättningen i företagen. Däremot visar analyserna också att projektägarna är neutralt inställda till projektens förmåga att skapa sysselsättningsmöjligheter. Utvärderingen tyder alltså på att stödet har haft betydelse för sysselsättningen när det gäller företagsstöden men inte när det gäller projektstöden.

Fråga 3: Hur har åtgärden bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

Baserat på de genomförda analyserna får turismstödet anses ha haft begränsad effekt, om någon alls när det gäller att diversifiera och utveckla landsbygdsekonomin som sådan. Utvärderingen visar att stödmottagande företag inte har mer samverkan med andra företag på landsbygden än andra företag. Vidare var projektägarna neutralt inställda till verksamheternas inverkan på t.ex. sysselsättningsmöjligheter och nyföretagande, aspekter som är viktiga för att utveckla landsbygdsekonomin som helhet. Däremot tyder analyserna på att företagare med stöd kan vara mer villiga att samverka med andra företag i framtiden, något som på sikt kan utveckla ekonomin, samt att projektägarna menar att projekten bidragit till ökad samverkan och samarbete i bygden.

Fråga 4: Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

När det gäller inställningen till aspekter som har med förutsättningar till ökad livskvalitet att göra visade analyserna på att stödmottagarna är försiktigt positiva till verksamheternas bidrag till påståenden om som handlar om verksamhetens betydelse för natur- och kulturmiljö, företagande, engagemang i bygden och framtidstro. Detta tyder på att turismstödet haft viss betydelse för att förbättra förutsättningarna för ökad livskvalitet på landsbygden. Det ska dock framhållas att stödmottagarna var *försiktigt* positiva till majoriteten av påståendena, samt att de inte instämde i andra påståenden som också utgör viktiga förutsättningar för livskvaliteten.

Åtgärd 321 – Åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden

Fråga 1: Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

Begreppet livskvalitet är ett mångfacetterat begrepp och analyserna visar på att projekten endast har berört vissa aspekter av livskvalitet. Detta, tillsammans med det låga utnyttjandet av åtgärden och den ojämna fördelningen av projekt inom åtgärden över landet, innebär att tjänsterna endast i begränsad omfattning kan anses ha bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden.

Fråga 2: Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktiva? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

Frågan om attraktivitet har behandlats som underordnad frågan om livskvalitet. En bygd som präglas av hög livskvalitet kommer med större sannolikhet att uppfattas som attraktiv än en som inte gör det. Som framgick av svaret på fråga 1 kan tjänsterna endast i begränsad omfattning anses ha bidragit till ökad livskvalitet. Även för denna fråga gäller att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte har kunnat generera några större effekter på landsbygdens attraktivitet. Det är dock tydligt att åtgärden inte primärt är inriktad på att bidra till att göra de områden man verkar i attraktiva.

Fråga 3: Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning. Projektens inriktning tyder på att åtgärden främst är inriktad på frågor om företagsamhet och sysselsättning, och framtidstro, delaktighet, samverkan och service. På så vis har de få projekt som ändå genomförts till stor del en inriktning som kan bidra till att motverka en ekonomisk och social nedgång, men de vidare sociala sammanhang en sådan utveckling är inbäddad i är inte prioriterade i projekten. I den mån dessa spelar roll för att motverka ekonomisk och social nedgång, är åtgärden hitintills för smalt inriktad för att bidra till detta.

Åtgärd 322 – Förnyelse och utveckling i byarna

Fråga 1: Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad samt att de är ojämnt fördelade över landet. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om livskvalitet, trots att den kan ha haft främjande effekter på specifika platser. Utvärderingen har inte kunnat fånga upp sådana effekter. Analyserna visar att i den mån projektverksamheten blir mer omfattande kan åtgärden komma att bidra till att stärka den upplevda livskvaliteten på de platser där projekten verkar. Långsiktiga effekter beror på om utvecklingen motsvarar förväntningarna. Detta kan inte analyseras inom tidsramen för halvtidsutvärderingen.

Fråga 2: Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

För denna fråga gäller som för den föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte kan ha fått några generella effekter på landsbygdens attraktivitet. De projekt som beviljats hittills har främst varit inriktade på frågor som framtidstro, samverkan och delaktighet i utvecklingen. De har främst varit mobiliserande och inriktade på allmänna frågor samt på att bidra till kultur- och fritidsliv. På så vis kan de komma att bidra till bygdens attraktivitet på de platser som haft projekt. När det gäller i vad mån projekten bidragit till att bygden uppfattas som attraktiv för utomstående visar analyserna att de inte i första hand är inriktad på detta, men kan på sikt få sådana effekter.

Fråga 3: Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning. Projektens inriktning på att återställa sociala institutioner samt på framtidstro och

deltagande och lokal samverkan innebär en möjlighet att motverka social nedgång och avfolkning. Samtidigt har områden som mer direkt är inriktade på ekonomisk utveckling och inflyttning varit lägre prioriterade i projekten. Utfallet på sikt beror på vad mobiliseringen riktas mot.

Åtgärd 323 - Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden

Fråga 1: Hur har åtgärden bidragit till att bevara landsbygdens attraktionskraft?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Analyserna visar att de beviljade projekten i relativt hög grad är inriktade på områden som kan bidra till de berörda områdenas attraktivitet. Om detta får reella effekter går det emellertid inte att i nuläget uttala sig om. Det beror i hög grad på kvaliteten av de natur- och kulturarv som rustats upp samt på hur dessa arv är infogade i förhållande till övriga mål som kan locka besökare och hur de uppgraderade arven kan marknadsföras och göras tillgängliga. Detta beror i sin tur dels på infrastruktur och kommunikationer, dels på om de enskilda objekt som fått stöd genom åtgärden ingår i sammanhang som är tillräckligt intressanta för att kunna locka besökare till bygden. Sammanhangen är viktiga eftersom enskilda objekt sällan har kraft att ensamma locka besökare till en plats.

Fråga 2: Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för den förra frågan, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter. Analyserna visar att frågan om hur åtgärden hittills bidragit till en hållbar förvaltning av värdefulla naturområden samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet får besvaras med att det är tämligen få projekt som i dagsläget är inriktade på detta att vårda konkreta naturområden. Få projekt tycks drivas i partnerskap mellan olika aktörer. Samtidigt finns det projekt som kan komma att bidra till metodutveckling, ökad medvetenhet och till företagande vad gäller naturvårdsområden. I vad mån det låga anta-

let projekt som konkret berör naturvård har att göra med att andra åtgärder, inom t ex axel 2, är mer attraktiva för markägare än projektstöd och partnerskap inom åtgärd 323 kan vi inte uttala oss om.

Fråga 3: Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

För denna fråga gäller som för de föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och att det därför inte går att uttala sig om några generella effekter. Projekt som beviljats har i hög grad varit inriktade på uppgradering och bevarande av framförallt kulturarv, och i viss utsträckning naturarv. Det avgränsar möjligheterna att bidra till livskvaliteten på landsbygden till just dessa aspekter av livskvalitet. Enligt enkäterna bidrar projekten, även i tämligen hög grad, till en positiv syn på den egna bygden, en stärkt framtidstro, deltagande i lokal utveckling, ett mer varierat lokalt kulturutbud och fritidsliv, samt till samverkan och till den yttre miljön i byn/lokalsamhället. Andra områden som kan förväntas vara viktiga för livskvaliteten tillgodoses däremot i mycket lägre grad inom ramen för denna åtgärd.

Åtgärd 331 – Åtgärder i form av utbildning och information

Fråga 1: Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna förbättrat landsbygdsbefolkningens mänskliga potential för diversifiering av verksamheten till annan verksamhet än jordbruk? Lägg tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.

Analyserna tyder på att kompetensutvecklingen i viss mån kan ha förbättrat den mänskliga potentialen på ett sätt som kan underlätta diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Resultaten får emellertid tolkas med stor försiktighet p.g.a. en relativt stor andel av stödmottagarna som ansett att kompetensutvecklingen inte har varit relevant för de frågor vi tolkar som att ha med mänsklig potential att göra. Detta kan bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla vare sig ledarskaps- och samarbetsförmåga eller kontaktnät, aspekter som vi ansett som viktiga för att utveckla den mänskliga potentialen. Slutsatsen skall också ses i ljuset av att insatserna har varit mycket kortvariga (två dagar i genomsnitt), vilket reser tvivel på om de om de kan ha haft några egentliga effekter överhuvudtaget. Det är således tveksamt om det går att dra några slutsatser alls.

Fråga 2: Hur har den kunskap som förvärvats genom utbildnings- och informationsåtgärderna använts i det berörda området?

Utvärderargruppen anser att frågan om hur de förvärvade kunskaperna använts i det berörda området egentligen inte kan besvaras med befintliga data, se kapitlet om åtgärd 331 för motivering. Om frågan omformuleras till att avse hur kunskaperna använts inom landsbygdsekonomin framgår av analyserna att kunskaperna har haft vissa positiva effekter på landsbygdsekonomin. Emellertid får även dessa resultat tolkas med stor försiktighet p.g.a den relativt stora andel som inte anser kompetensutvecklingen relevant i de avseenden vi har beaktat för att besvara frågan. Detta kan åter bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla sådana färdigheter och/eller att de varit mycket kortvariga. Även här är det således tveksamt om man kan dra några slutsatser om åtgärdens effekter överhuvudtaget.

Fråga 3: Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Analyserna visar att stödet åtgärder i form av utbildning och information möjligen kan anses ha haft en begränsad effekt för att förbättra livskvaliteten på landsbygden. Av samma orsaker som för utvärderingsfråga 1 och 2 ovan skall detta dock tolkas med stor försiktighet.

5.6 Svar på utvärderingsfrågorna till axel 4 – Leader

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

Fråga 1: Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?

Insatserna har bidragit till att utarbeta och att utveckla snarare än att genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling. Framför allt har insatserna bidragit till att 63 Leaderområdena bildats och att Leader finns i nästintill hela Sverige. Detta är emellertid inte någon garanti för att också Leadermetoden etablerats på bred front. Kopplingen mellan nuvarande LAG och de som skrev de lokala strategierna har varit svag i flera områden. Det innebär att LAG-medlemmar, och ordföranden som inte varit med i processen att bilda området och skriva strategin inte är ovanliga. Områdena skiljer sig i hög grad vad gäller yta och invånarantal, något som är förväntat i och med att Leaderområden

ska hänga samman identitetsmässigt. Ett problem är dock att förutsättningarna för att driva verksamheten i enlighet med Leader som metod i hög grad skiljer sig åt mellan områdena, något som hänger samman med ersättningsmodellen.

Fråga 2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landsbygdsekonomin och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?

Leader har vare sig haft någon större effekt på de regionala banden eller bidragit till synergieffekter mellan olika åtgärder som riktar sig mot landsbygdsekonomin. I den mån frågan avser en samordning mellan regionala stöd är detta inte något som man kan driva på Leaderkontoren. I den mån frågan avser en regional samordning vad gäller landsbygdsutveckling sker sådan vanligtvis i forum som LAG, och de aktörer som driver Leader, hittills inte haft tillgång till. Det är inte heller länsstyrelserna, som administrerar stöden inom axel 4, som driver de regionala utvecklingsinsatserna i alla delar av Sverige. En vanlig kommentar som utvärderarna fått i intervjuer om Leaders bidrag till regional samordning och synergieffekter, är att man istället påpekar att Leader bidragit till bättre samordning och mer samverkan mellan kommunerna vad gäller landsbygdsutveckling och andra utvecklingsfrågor.

Fråga 3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Insatsernas bidrag till livskvaliteten på landsbygden kan bara uppskattas när verksamheten kommit igång och då utifrån LAG-gruppernas och Leaderkontorens arbete samt utifrån verksamheterna i projekten. En analys av projektägares uppskattningar av de beviljade projektens inriktning pekar dock på att Leaderprojekten har bättre förutsättningar att bidra till livskvaliteten på landsbygden än vad projekten i åtgärderna 321, 322 och 323 har.

Åtgärd 411, 412, 413 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

Fråga 1: Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?

Vad gäller den horisontella aspekten av bättre styre (dvs. de lokala trepartnerskapen/LAG-grupperna) har Leaderdimensionen goda förutsätt-

ningar att bidra till detta. Visserligen är LAG-grupperna mycket tidiga i en sådan process, som måste beräknas ta relativt lång tid. Av enkätsvar och intervjuer att döma, tycks arbetet inom LAG vara på god väg även om det finns behov att ytterligare insatser för att stärka förtroendet med Leader som metod. Vad gäller den vertikala aspekten av bättre styre (dvs. det politiskt - administrativa sammanhanget från EU, via departement, Jordbruksverk, länsstyrelser till LAG) kan man tyvärr inte hävda att Leaderdimensionen bidrar till ett bättre styre idag. De problem med långa handläggningstider, underbemanning och osäkerhet runt rutiner som delvis präglat uppbyggnaden av administrationen till stor del tycks nu vara åtgärdade. Trots det kvarstår grundläggande problem vad gäller administrationen av Leader. Administrativa system och verktyg upplevs som dåligt anpassade till verksamheten av de som ska hantera dem. Detta hänger samman med de dilemman som uppstår när Leaderdimensionens mål- och utvecklingsinriktade arbetssätt hanteras inom centralt administrerade och relativt detaljerade regelsystem

Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?

Materialet pekar på att Leaderdimensionen bidrar till att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential i så motto att underifrånperspektivet betonas på alla nivåer vilket skapar förutsättningar för detta. Det är i lokala sammanhang som initiativ till projekt främst uppstår och lokala organisationer och aktörer dominerar också som projektägare. Samtidigt är det tydligt att man främst når relativt resursstarka aktörer, i alla fall vad gäller utbildning. Arbetet med att stärka den lokala potentialen för utveckling handlar i hög grad om kontorens arbete med lokal förankring av projektverksamhet och stöd till nätverkande och lokala synergier, något som delvis behandlas i nästa fråga.

Fråga 3: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?

Leader bidrar till nya samverkanskonstellationer, samverkan betonas i projekten och uppfattas som en tillgång av projektägarna. Dessa uppfattar dock inte Leaderkontorens arbete med att förmedla kontakter som något starkt bidrag till detta. Vad gäller sektorövergripande metoder be-

står drygt hälften av projekten av medlemmar från mer än en sektor, vilket bör ses mot bakgrund av det inledande stadium programmet befinner sig i. Kontorens arbete med att stödja samverkan och nätverkande och sektorsamverkan i projekten varierar rimligtvis med kontorens medel.

Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?

Även om projektverksamheten är i ett inledningsskede och det är rimligt att förvänta sig att andelen projekt inom axel 3 dominerar i början av perioden, är det slående få projekt inom axel 1 och 2. Därmed måste svaret bli att Leader inte bidragit till prioriteringarna för dessa axlar. Förklaringar till den låga andelen projekt i axlarna kan vara att det finns ett flertal andra åtgärder inom programmet som t ex riktar sig till lantbrukare, att den sektoriella karaktären på axel 1 stämmer dåligt med den territoriella i axel 4, samt en osäkerhet om vad som går att söka inom de skilda axlarna. Intervjuerna pekar på att systemet uppfattas som oflexibelt och budgetstyrt, snarare än att det utgår från lokala förutsättningar och möjliga synergier. Man efterlyste därför flexiblare fördelningsmodeller och klargöranden i hur man kan ta sig an fördelningen.

Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt

Fråga 1: Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?

Det hittills ringa antalet beviljade projekt innebär att det inte går att avgöra insatsernas potential att ge några generella bidrag till vare sig samarbete eller utbyte av metoder. Lokalt kan enskilda projekt ha haft effekter som vi inte kunnat fånga upp inom ramen för denna utvärdering. Att det finns så få projekt kan förklaras med att många LAG nyligen kommit igång med projektverksamheten, men också med att administrationen av samverkansprojekt upplevs som särskilt betungande och att det tar tid att utveckla projekt med flera samverkande parter. Åtgärdens begränsade budget har också nämnts som en anledning till de få projekten.

Fråga 2: Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad

Se svaret för fråga 1 ovan.

Åtgärd 431 – Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser

Fråga 1: Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?

Stödet är en grundförutsättning för att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna. Stödet utgör maximalt 20 procent av det upparbetade offentliga stödet. Detta varierar dock i hög grad mellan olika områden, något som alltså inverkar på möjligheterna att genomföra strategierna. Skillnaderna i budget avspeglar inte de olika områdenas utvecklingsproblematik och sträcker sig mellan 337 kr per invånare till 1 660 kr per invånare. Detta innebär alltså att områdena har mycket skilda förutsättningar för LAG-gruppens inre arbete såväl som för det utåtriktade arbetet och att bemanningen på Leaderkontoren är mycket låg i vissa områden.

Fråga 2: Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader?

Samma variation i förutsättningar som beskrivs i svaret till fråga 1 gäller även här. Möjligheterna att genomföra Leader på sätt som bidrar till bättre styre, stärker landsbygdens inneboende kapacitet för utveckling, bidrar till samverkan och sektorsövergripande metoder, till programmens prioriteringar och till nationella och internationella samverkansprojekt och metodutbyte, bygger på att det finns kapacitet på de enskilda kontoren att arbeta för detta. Områden med liten bemanning på kontoren får svårigheter att bidra till att genomföra Leader.

5.7 Svar på de programövergripande frågorna

FRÅGA 1: Hur har programmet bidragit till att genomföra gemenskapens prioriteringar enligt den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning när det gäller att

- Skapa sysselsättningsmöjligheter?
- Förbättra förutsättningarna för tillväxt?

Svar: Utvärderingen undersökte samband mellan genomsnittlig tillväxt i medelinkomst, initial medelinkomst och stöd per invånare från Lands-

bygdsprogrammet, se bilaga 2 till denna rapport. Analysen inkluderar ett antal variabler som är tänkta att fånga strukturella skillnader mellan kommuner (bl.a. andelen befolkning i åldrarna 35-64, arbetslöshet, specialisering mot jordbrukssektorn samt om kommunen klassas som glesbygd). Ytterligare fyra variabler kontrollerar för den tänkbara effekten av andra sysselsättnings- och tillväxtfrämjande åtgärder, bl.a. stöd under Pelare 1 samt från strukturfonderna. Den teoretiska utgångspunkten för tillväxtmodellen utgörs av s.k. villkorad konvergens. Där antas att regioner med olika inkomst närmar sig varandra relativt en rad strukturella kontrollvariabler, t.ex. befolkningsstruktur. Även en sysselsättningsmodell har skattats.

Resultatet visar att låg initial inkomstnivå är förknippat med hög tillväxt i real medelinkomst. Vidare visar resultaten att det existerar en positiv samvariation mellan landsbygdsstöd och tillväxt. En ökning av landsbygdsstöd per invånare med 1 procent skulle ge en ökning av tillväxttakten med 0,01 procent. Motsvarande koefficient för Pelare 1 är däremot negativ vilket förmodligen kan tillskrivas det faktum att utbetalningarna från Pelare 1 och Pelare 2 samvarierar. Av dessa skäl är det lämpligt att beakta dessa två effekter tillsammans eftersom det statistiskt sett är svårt att skilja effekterna åt. Elasticiteten för Pelare 1-stöden och Landsbygdsprogrammet tillsammans är endast 0,005. När det gäller skattningarna av effekter på sysselsättningen kan varken landsbygdsstöden eller Pelare 1-stöden förknippas med förändringar i total sysselsättning då koefficienterna inte är signifikanta. Däremot uppvisar kommuner med mycket landsbygdsstöd en generell ökning av jordbrukssektorns sysselsättningsandelar. Det kan dock inte uteslutas att denna ökning till en viss del skett på bekostnad av total sysselsättning. I analysen framkommer inga särskilda effekter för glesbygdskommuner.

En viktig fråga när det gäller att tolka sambandet mellan stöd i Landsbygdprogrammet och effekten på tillväxt är vad som beror på vad. Orsakar stödet högre tillväxt eller orsakar tillväxten att högre stöd betalas ut? Miljöersättningarna och kompensationsbidragen är huvudsakligen hektarbaserade och oberoende av regionens ekonomiska framgång. När det gäller stöden där ekonomin står i centrum är det däremot inte helt uteslutet att stödet går till mer dynamiska regioner. Man kan dock häv-

da att startstödet, stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter (som sammanlagt svarar för en betydande del av utbetalningarna) alla går till verksamheter som inriktar sig på en nationell/EU- nivå snarare än en lokal marknad. Även om benägenheten att söka sådana stöd kan tänkas vara högre i dynamiska regioner som växer snabbare är det inte troligt att detta är utslagsgivande. Sammanfattningsvis tyder detta på att det är stöden som orsakar tillväxten och inte tvärtom.

Svaret på frågan blir därmed att Landsbygdsprogrammet i viss mån kan ha förbättrat förutsättningarna för tillväxt men inte bidragit till att skapa nya sysselsättningsmöjligheter.

FRÅGA 2: Hur har programmet bidragit till att främja hållbar utveckling på landsbygden? Hur har programmet i synnerhet bidragit till följande tre prioriterade områden för att skydda och förbättra naturresurserna och landsbygdslandskapet:

- **Biologisk mångfald samt bevarande och utveckling av jordbruks- och skogsbrukssystem med ett högt naturvärde och traditionella jordbrukslandskap?**

Miljöersättningen till "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker" har i många fall bidragit till en bibehållen extensiv betesdrift och ett upprätthållande av skötsel på jordbruksmark där kostnaderna annars skulle vara för höga. Ersättningen till skötsel av våtmark och de specialiserade insatserna på betes- och ängsmark bidrar till att skötsel kan fortsätta på marker med stora biologiska värden. Jämförelser mellan länder med liknande naturgivna förutsättningar, som diskuterades i slututvärderingen av det föregående programmet, visade att Sverige har förlorat betydligt mindre andel av de biologiskt värdefulla markerna än länder som har mindre andel av resurserna allokerade till miljöersättningar.

Ersättningen till "Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena" har gjort kulturhistoriska lämningar synliga och gör att småbiotoper som t.ex. stenmurar och diken hålls öppna

vilket kan gynna biologisk mångfald knutna till dessa miljöer. Anslutningen har minskat kraftigt under programperioden varför också effekten av ersättningen har minskat. Eftersom de regionalt prioriterade ersättningarna s.k. utvald miljö är en ny ersättningsform i Landsbygdsprogrammet har anslutningen till ersättningen varit mycket låg. Det kan därför antas att bidraget av ersättningen än så länge har varit liten. Anslutningen till ersättningen traditionella kulturväxter och husdjursraser har haft en dramatisk ökning under hela 2000-talet men har nu stabiliserats eller vänt nedåt för flera husdjursraser.

Effekterna av extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet är mycket lite undersökt. Eftersom det inte är känt vad en alternativ markanvändning skulle vara utan ersättningen är det svårt att avgöra vad effekten av ersättningen är. Ett öppet odlingslandskap är viktigt i sig för många organismer och för landskapsbilden. Gamla vallar kan vara potentiellt värdefulla för biologisk mångfald medan vallar i produktion har ett begränsat värde då ersättningen betalas ut i framför allt skogsbygder och i norra Sverige, där landskapet redan domineras av vallodling.

- **Vatten?**

Ersättningen till minskade växtnäringsförluster bidrar till att minska förlusterna av kväve och fosfor från jordbruksmarken. Anslutningen var däremot låg och har därför inte bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder i så stor utsträckning som planerades.

Eftersom ersättning till miljöskyddsåtgärder är en ny ersättning i detta landsbygdsprogram är det svårt att avgöra effekten av det. Mycket av de krav som ställs inom ersättningen överlappar med Greppa näringen och kan därför misstänkas ha liknande effekt.

Bidraget till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder från ekologiska produktionsformer är i huvudsak två former: minskat växtnäringsläckage och minskad användning av bekämpningsmedel. En effekt av detta brukande är att biologisk mångfald i vissa fall gynnas. Effekten på minskat kväveläckage är relativt lite jämfört med andra åtgärder medan ersättningen har större effekt på bekämpningsmedelsan-

vändningen. Måluppfyllelsen är låg och ersättningen har därför inte bidragit i så stor utsträckning som planerats.

- **Klimatförändring?**

Det finns inga åtgärder inom miljövänligt jordbruk som riktar sig till att mildra klimatförändringar. Inte heller några tillgängliga indikatorer eller systematisk datainsamling av information som skulle göra det möjligt att bedöma klimatpåverkan av miljöåtgärderna. Generellt sett bör det påpekas att sambandet mellan jordbruket och klimatet är mycket komplicerat och att kunskaperna generellt sett är ofullständiga. Jordbruket skiljer sig från andra sektorer genom att utsläppskällorna är många. En stor del av utsläppen kommer från biologiska processer och består av metan och lustgas. Vissa jordbruksaktiviteter kan å andra sidan leda till inlagring av kol i mark.

Beräkningar med CAPRI som utgår från förenklade antaganden kan ge en viss uppfattning om åtgärdernas sammanlagda effekter på utsläpp. Utsläppen beräknas genom att hänsyn tas till utfodring, gödsling och biologiska processer i marken. Bortagandet av alla miljöersättningar skulle leda till att utsläppen mätt i koldioxidekvivalenter skulle sjunka med fyra procent. Detta beror på att djuren blir färre och markanvändningen minskar. Modellen ger dock ingen vägledning till vad som skulle hända med den mark som lämnar jordbruket.

FRÅGA 3: Hur har programmet integrerat miljömålen och bidragit till att genomföra gemenskapens prioriteringar för

- **åtagandet från Göteborg att hejda förlusten av biologisk mångfald?**
- **målen i direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område?**
- **Kyotoprotokollets mål för att mildra klimatförändringarna?**

Då ungefär 80 procent av Landsbygdsprogrammets budget går till åtgärder för att förbättra miljön och det finns en koppling till de svenska miljökvalitetsmålen kan det konstateras att programmet i hög grad syftar till att genomföra gemenskapens prioriteringar. När det gäller att

mildra klimatförändringar kan det bara konstateras att det arbetet ännu befinner sig i ett inledningsskede.

FRÅGA 4: Hur har programmet bidragit till att nå de politiska målen för ekonomisk och social sammanhållning när det gäller att

- minska skillnaderna mellan EU:s medborgare?
- minska de regionala obalanserna?

Att minska skillnader mellan EU:s medborgare tolkas som att bidra till inkomstutjämnning mellan olika individer/hushåll i Sverige, eftersom programmet endast verkar i landet. En bredare tolkning skulle kunna inkludera aspekter som social status och likande. Att minska de regionala obalanserna tolkas som att bidra till att utjämna skillnader mellan kommuner vad gäller inkomstutveckling och sysselsättning.

Positiva effekter på inkomstfördelning uppkommer om individer med lägre inkomster får högre inkomster på grund av ersättnings-/stödbetalningarna. I riklinjerna för hur stöd och ersättningar ska beviljas ingår dock inte att individer med lägre inkomster skall prioriteras. I stället bedöms, där detta är relevant, satsningens affärsmässiga potential. För miljöersättningar används enbart miljönyttokriterier. Utbetalningarna riktas således inte explicit till individer med lägre inkomster. En kontrafaktisk analys på individnivå skulle krävas för att bedöma om individer som har berörts av ersättningarna har haft lägre inkomster och pga. ersättningen har fått en bättre inkomstutveckling. Ersättningarna betalas dock till företag och till projekt och inte till enskilda individer, och data över de berördas inkomster är inte tillgängliga. Inga indikatorer tas fram för att följa upp frågan, som besvaras med hjälp av en översiktlig diskussion

Till att börja med kan man påpeka att det inte är säkert att frågan är relevant för hela Landsbygdsprogrammet. Miljöersättningarna genererar inkomster genom utbetalningar till de resurser (arbete, kapital, mark) som används för att generera miljönytta. Att generera inkomster är dock inte syftet med ersättningarna. Av det skälet är det tveksamt om dessa ersättningar skall analyseras med avseende på effekten på inkomstför-

delning. Oavsett om effekten är positiv, dvs. inkomsterna utjämnas, eller negativ, inkomstskillnaderna blir större, är det en ren tillfällighet. När det gäller stöden inom axel 1 och delar av axel 3 är inkomstfördelningsfrågan relevant. Dessa stöd syftar ytterst till att skapa välstånd på landsbygden. Hur välståndet fördelas är en väsentlig aspekt. En tentativ indikation kan fås om man beaktar vilka grupper stöden riktas till. När det gäller startstödet utgörs mottagarna av stora företag (170 hektar) jämfört med genomsnittstorleken för jordbruksföretag. För företag i dessa storleksklasser ligger hushållinkomsterna något över genomsnittet för samtliga jordbrukarhushåll.

När det gäller stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter har stödmottagare bland både livsmedelsföretag och jordbruksföretag haft lägre omsättning än icke stödmottagare) och de har också haft färre anställda. (Data för livsmedelsföretagen gäller endast för 2001 och jordbruksföretagen 2003-2005). När det gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag finns det ingen signifikant skillnad med avseende på omsättning mellan de livsmedelsföretag som fått stöd resp. inte fått stöd för något år, medan de jordbruksföretag som fått stöd har lägre omsättning (åren 2003-2005). Det samma gäller för sysselsättning; ingen signifikant skillnad för livsmedelsföretagen och lägre sysselsättning hos stödgruppen bland jordbruksföretagen. Det kan således konstateras att stödet tenderat att gå till företag med samma eller lägre omsättning respektive sysselsättning.

När det gäller stöden i åtgärderna för förbättrad livskvalitet på landsbygden (321,322 och 323) är dessa dels av mycket liten omfattning och dels främst inriktade på att skapa, eller upprätthålla, förutsättningar för god livskvalitet på landsbygden. Projektens inriktning på lokal samverkan och delaktighet i utvecklingsfrågor kan ses som potential för att stärka den sociala sammanhållningen lokalt, men knappast regionalt eller mellan EU-medborgare. En större vikt vid de nationella prioriteringarna vad gäller integration och jämställdhet behövs dock om projekten på sikt även lokalt ska bidra till social sammanhållning. Stöden inom axel 4 (Leader) är också främst förutsättningsskapande vad gäller sysselsättning och företagande. Leader är än så länge i ett uppbyggnadsskede, men kan redan bedömas ha större potential vad gäller både samman-

hållning och att skapa förutsättningar för sysselsättning än åtgärderna 321, 322 och 323. Detta beror på en bättre spridning över landet, antalet projekt, och det fokus på samverkan och partnerskap som ligger i Leadermetoden. Åtgärd 421 i Leader avser samarbetsprojekt mellan LAG-grupper inom landet såväl som med grupper inom EU, eller andra länder. Denna åtgärd är än så länge svagt utnyttjad, men är den enda inom programmet som har potential att bidra till ett ökat utbyte mellan aktörer inom EU. Om Leader ska bidra till att minska de regionala obalanserna inom landet behöver dock systemet för att fördela budgeten ses över. Idag kan områden i dynamiska storstadsregioner få mångdubbelt större budget än områden av liknande storlek vad gäller yta och befolkning i områden med stora utmaningar vad gäller utvecklingen. Detta bidrar, snarare än motverkar, till regionala obalanser.

Sammanfattningsvis är det svårt att besvara frågan både av principiella och datamässiga skäl. Inkomstutjämnning används inte som ett kriterium när stöden beviljas och kan inte vara relevant om åtgärden har helt andra mål, som t.ex. att värna miljön. Dataunderlag saknas för att analysera om utbetalningar har gått till individer/hushåll med lägre inkomster och bidragit till inkomstutjämnningen. Investerings- och vidareförädlingsstödet har dock tenderat att gå till företag med lägre omsättning/sysselsättning än företag som inte har fått stöd.

När det gäller effekterna på utjämnning mellan regioner, dvs. kommuner, kan materialet från regressionsanalysen ge en viss ledning, se ovan. Analyseras korrelationen mellan landsbygdsstöd per capita som en kommun har erhållit och medelinkomsten i kommunen visar sig denna vara negativ. Stödet har således tenderat att i något större utsträckning gå till kommuner med lägre medelinkomster. Man kan däremot inte säga att stödet bidragit till utjämnning, dvs. konvergens. Det har skett en villkorlig konvergens men denna kan inte knytas till landsbygdsstöden.

FRÅGA 5: Hur framgångsrikt har programmet inriktats på särdragen hos jordbruksverksamheterna i programområdet när det gäller

- **programområdets sociala struktur?**
- **programområdets strukturella och naturliga förutsättningar?**

När det gäller de sociala strukturer som traditionellt finns inom svensk jordbruksverksamhet kan de sägas karaktäriseras av en relativt mansdominerad verksamhet och av ett litet inflöde från andra branscher. Visserligen kan det bakom den mansdominerade statistiken dölja sig många kvinnliga företagare som driver företag i sin makes namn. Huruvida det verkligen är så vet vi dock inte. Av de analyser vi gjort kan konstateras att programmet inte kan sägas ha förmått ändra på de traditionella strukturerna i jordbrukssektorn. Frågorna har framför allt belysts i statistiken som sammanställts för utvärderingen av startstödet och diversifieringsstödet. För startstödet gäller att det söks och erhålls till största delen av män. Visserligen är en större andel av de sökande i denna programperiod kvinnor jämfört med förra programperioden, men detta är sannolikt en effekt av att samhället i stort blir mer jämställt än en effekt av programmet som sådant. Vidare har endast en liten andel av de som söker och får startstöd erfarenhet av annat företagande, vilket tyder på att åtgärden inte är anpassad till att främja inflöde till jordbrukssektorn från andra branscher. Också diversifieringsstödet söks och erhålls av en liten andel kvinnor jämfört med andelen män vilket tyder på att inte heller denna åtgärd förmår att förändra sociala strukturer i jordbruket. När det gäller diversifieringsstödet finns också indikationer på att det särskilt gynnar dem som har universitetsutbildning, då 46 procent av de som fått stöd hade universitetsutbildning mot 22 procent i en kontrollgrupp som inte sökt och fått stöd.

De naturliga förutsättningarna för jordbruk i Sverige varierar starkt från norr till söder. I de nordligare regionerna är växtperiodens längd kortare, jordbruken mindre, avstånden mellan gårdarna och kunder/leverantörer/service större. Jordbruket spelar också en viktigare roll för sysselsättningen och den regionala ekonomin, eftersom möjligheter till en alternativ inkomst är sämre. Markanvändningen domineras av skog varför bevarandet av åker- och betesmarker är viktigt för den biologiska mångfalden. Landsbygdsprogrammets betydelse för dessa regioner illustreras av den kontrafaktiska analysen med modellen CAPRI. Analysen visar att bortagande av kompensationsbidraget och miljöåtgärderna skulle leda till starkaste effekterna på inkomst och areal i NUTS2 regioner Norra Mellansverige, Mellersta Norrland och Övre

Norrland, med inkomstbortfall på 42, 33 respektive 23 procent. Motsvarande inkomstbortfall för Sydsverige och Västsverige skulle uppgå till 8 respektive 11 procent.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Landsbygdsprogrammet genom sin utformning har bidragit till att utjämna skillnaderna i naturliga förutsättningar mellan regioner.

FRÅGA 6: Hur framgångsrikt har programmet inriktats på programområdets särskilda situation, till exempel avfolkning eller tryck från tätorter?

Som framgår av analysen av fråga 5 har programmet inriktats på att kompensera för skillnader i de naturliga förutsättningarna. Avfolkningen är i hög grad koncentrerad till regioner med dåliga naturliga förutsättningar för jordbruk. Programmet bidrar till att utjämna de ekonomiska konsekvenserna av dessa naturgivna förhållanden och bidrar mer till ökade inkomster för lantbrukare i de nordligare NUTS2 regioner än i söder. Modellkörningar med CAPRI visar inte sysselsättningseffekter men troligtvis är även sysselsättningen högre som en konsekvens av programmets miljöersättningar i axel 2, eftersom arealen betesmark och antalet djur skulle bli lägre utan dessa. Däremot är det inte säkert att den totala sysselsättningen har ökat. Enligt regressionsanalysen, se övergripande fråga 1, bidrar inte programmet till sysselsättning, men däremot till en något högre tillväxt på kommunnivå.

Programmet har inriktats på programområdets speciella situation, som i hög grad hänger samman med de naturliga förutsättningarna. Åtgärderna i axel 2 bidrar i betydligt större utsträckning till högre inkomster i norra än i södra Sverige. Som tidigare nämnts finns det dock anledning att se över budgetfördelningen till Leaderområdena för bättre anpassa dessa till områdenas utvecklingsförutsättningar.

FRÅGA 7: Hur har programmet bidragit till att omstrukturera och modernisera jordbruket?

De stöd i Landsbygdsprogrammet som varit inriktade på att omstrukturera och modernisera jordbruket är framför allt *Startstödet*, stödet till *Modernisering av jordbruksföretag* och stödet till *Högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* som återfinns inom axel 1. Dessa stöd har tydligast uttalat syfte att bidra till att omstrukturera och modernisera jordbruket.

Halvtidsutvärderaren har dock funnit skäl att ifrågasätta betydelsen av dessa stöd. När det gäller *startstödet* drogs slutsatsen att stödet inte kan anses bidra till en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, strukturanpassningen, ökningen av den mänskliga potentialen eller sektorns konkurrenskraft, vilket förefaller varit nödvändigt för att anses ha bidragit till att omstrukturera och modernisera jordbruket. Också effekterna av stödet till *Modernisering av jordbruksföretag* och stödet till *Högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* ansågs vara begränsade. När det gäller dessa stöd indikerar resultaten att företag som får stöd endast investerar marginellt mer än företag som inte får det och att stöden till största delen finansierar investeringar som företagen skulle ha gjort ändå.

Utöver stöd i axel 1 som *direkt* är inriktade på att omstrukturera jordbruket påverkas sektorns struktur *indirekt* av stödutbetalningarna. Analysen med AgriPoliS indikerar för de undersökta regionerna att stödutbetalningarna i axel 2 leder till en långsammare strukturuomvandling.

Sammanfattningsvis drar utvärderaren slutsatsen att de åtgärder som direkt är inriktade på att modernisera och omstrukturera inte i någon större utsträckning kan sägas ha bidragit till att omstrukturera och modernisera jordbruket. Ersättningarna i axel 2 har dock bidragit till att dämpa takten i strukturuomvandlingen.

FRÅGA 8: Hur har programmet bidragit till att vidareutveckla produkter av hög kvalitet och med högt mervärde?

De stöd i Landsbygdsprogrammet som kan sägas ha varit inriktade på att bidra till att vidareutveckla produkter av hög kvalitet och med högt mervärde är stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* inom axel 1 samt *diversifieringsstödet* och *mikroföretagsstödet* inom axel 3.

Beträffande stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* finns det inga indikationer på att det skulle ha bidragit till utvecklingen av jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet. Stödet har endast små effekter vad gäller att generera nya investeringar och det finns inga indikationer på att de investeringar som stödet faktiskt resulterar i skulle ha ökat antalet högkvalitativa exportprodukter.

Diversifieringsstödet och *mikroföretagsstödet* är konceptuellt komplicerade, eftersom en analys av interventionslogiken visar att verksamheter som innefattas av stödet i många fall inte kan sägas vara utsatta för ett marknadsmisslyckande. De empiriska analyserna av stödmottagande verksamheter visar visserligen på att verksamheterna många gånger varit framgångsrika när det gäller att öka graden av diversifiering (*diversifieringsstödet*) och att starta utveckling och försäljning av för företaget nya produkter (*mikroföretagsstödet*). Detta tyder på att verksamheter med stöd skulle kunna ha betydelse för vidareutvecklandet av produkter av hög kvalitet och med högt mervärde. Däremot är det på grund av att verksamheterna många gånger inte varit utsatta för ett marknadsmisslyckande svårt att dra slutsatsen att stöden som sådana skulle ha avgörande betydelse. Om det inte finns något marknadsmisslyckande i boten är det svårt att säga att Landsbygdsprogrammet bidragit till den positiva utvecklingen.

Sammanfattningsvis dras slutsatsen att verksamheter med *diversifieringsstöd* eller *mikroföretagsstöd* kan ha bidragit till de efterfrågade målen. Däremot kan inte sägas att det är Landsbygdsprogrammet som bidragit till deras beteende.

FRÅGA 9: Hur har programmet bidragit till att främja en stark och dynamisk europeisk jordbruks- och livsmedelssektor?

Inga stöd i Landsbygdsprogrammet har egentligen varit inriktade på att bidra till främjandet av en europeisk jordbruks- och livsmedelssektor. Däremot finns naturligtvis en koppling till den europeiska marknaden i och med att programmet syftar till att främja den svenska landsbygden. Frågan besvaras därför genom en analys av huruvida programmet bidragit till att främja en stark och dynamisk *svensk* livsmedelssektor.

De åtgärder som i synnerhet är inriktade på att främja en stark och dynamisk svensk jordbruks- och livsmedelssektor är de som återfinns inom axel 1. När det gäller dessa åtgärder visade utvärderingen på att det varit svårt att belägga *kompetensutvecklingsstödet* effekt eftersom målen med åtgärden varit mycket högt satta. Stödet består många gånger av korta kurser, fältvandringar eller rådgivningsbesök. Det är troligen inte rimligt att förvänta sig att sådana insatser ska få mätbar effekt på företagets beteende sett till samtliga företag, även om insatserna för kompetensutveckling troligen kan ha positiva effekter. Vidare har inte så många utbildningsinsatser som tänkt genomförts.

Utvärderaren fann också skäl att ifrågasätta betydelsen av stöd som *startstödet*, stödet till *modernisering av jordbruksföretag* och stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter*. Startstödet kan inte anses bidra till betydelsefulla aspekter som en mer varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, strukturanpassningen, ökning av den mänskliga potentialen eller sektorns konkurrenskraft. Stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter uppvisar små effekter vad avser målvariabler som införande av ny teknik och innovationer, marknadstillträde och marknadsandel och inga effekter på företagets konkurrenskraft eller utnyttjande av produktionsfaktorer. Effekterna kan ha underskattats eftersom det inte har varit möjligt att skilja mellan investeringar i produktion av varor med positiva externa effekter (som inte påverkar förädlingsvärden och tillväxt lika mycket då marknadspriserna inte inkorporerar deras fulla värde) och andra slag av investeringar. På grund av eftersläpning i registreringen

av nödvändiga data kommer effekterna av en sådan uppdelning först att kunna analyseras i samband med slututvärderingen.

Samarbetsstödet och *infrastrukturstödet* har båda haft mycket låg utnyttjandegrad och har av den anledningen inte kunnat bidra i någon högre utsträckning till att främja en stark och dynamisk jordbruks- och livsmedelssektor. Vidare har *samarbetsstödet* många gånger lämnats till verksamhet såsom mindre marknadsföringssatsningar etc. där det är tveksamt om ett offentligt bidrag verkligen varit motiverat. Även om verksamheterna i sig många gånger framstår som lyckade, så är det inte givet att det är *stödet* i sig som varit avgörande för verksamheten.

Sammanfattningsvis drar utvärderaren slutsatsen att programmet inte i något större utsträckning kan anses ha bidragit till en stark och dynamisk svensk jordbruks- och livsmedelssektor, varför det inte heller kan sägas ha bidragit till den europeiska marknadens utveckling.

FRÅGA 10: Hur har programmet bidragit till att främja innovation i den europeiska jordbruks- och livsmedelssektorn?

Som framhölls i svaret på fråga 9 finns inga stöd i Landsbygdsprogrammet som egentligen är inriktade på att främja en europeisk jordbruks- och livsmedelssektor, men däremot finns en koppling till den europeiska marknaden i och med programmets avsikter att främja den svenska marknaden. Liksom i fallet med fråga 9 besvaras därför denna fråga genom en analys av om programmet bidragit till att främja innovation i den *svenska* jordbruks- och livsmedelssektorn.

De åtgärder som kan sägas vara inriktade på att främja innovation i den svenska jordbruks- och livsmedelssektorn är framför allt stödet till *modernisering av jordbruksföretag*, stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* och *samarbetsstödet*. Samtliga dessa återfinns inom axel 1.

Såväl stödet till *modernisering av jordbruksföretag* som stödet till *högre värden i jord- och skogsbruksprodukter* genererar nya investeringar. Bidraget är emellertid begränsat då resultaten också visar att båda dessa stöd i hu-

vudsak finansierar investeringar som ändå skulle ha gjorts (d.v.s. stöden är förbundna med omfattande dödviktsförluster). Det finns inte några indikationer på att investeringarna skulle ha resulterat i innovationer i form av nya högkvalitativa produkter eller i nya produktionsmetoder som sänker produktionskostnaderna för befintliga varor och tjänster (inga effekter på total faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd eller råvaruförbrukning per producerad enhet). Då det inte har varit möjligt att skilja mellan investeringar i produktion/förädling av varor med positiva externa effekter (t.ex. produktion och förädling av energi-grödor till bioenergi) och investeringar i annan produktion vid tidpunkten för halvtidsutvärderingen kan stödets effekter möjligen ha underskattats. Emellertid har endast en mindre del av stöden gått till investeringar i produktion och förädling av varor med positiva externa effekter.

Samarbetsstödet kan med sin låga utnyttjandegrad inte sägas bidra i någon högre utsträckning till att främja innovation i den svenska jordbruks- och livsmedelssektorn. Vidare har som påpekats i svaret till fråga 9 samarbetsstödet många gånger lämnats till mindre marknadsförings-satsningar där det varit tveksamt om ett offentligt stöd överhuvudtaget varit motiverat. Inte heller kan dessa marknadsföringssatsningar ses som innovativ verksamhet. Det bör dock framhållas att stödet bedöms ha potential att bidra till att t.ex. främja innovation, men det har inte kunnat beläggas att detta realiserats i den nuvarande tillämpningen av åtgärden.

Sammanfattningsvis kan inte med befintliga underlag från analyserna av åtgärderna sägas att programmet har bidragit till att främja innovation i den svenska jordbruks- och livsmedelssektorn, och därför inte heller till att främja innovation i den europeiska jordbruks- och livsmedelssektorn.

FRÅGA 11: Hur har programmet förbättrat förutsättningarna för regionala, nationella och europeiska partnerskap?

Det är främst inom axel 4 som det finns åtgärder som avser samverkan mellan partnerskap. Åtgärd 421 stödjer samverkan mellan LAG-grupper såväl nationellt som internationellt. Denna åtgärd är emellertid hittills lågt utnyttjad. Den omfattar dessutom en maximalt 10 procent av budgeten.

ten för Leader vilket alltså innebär 0,65 procent av den totala budgeten och därmed en försvinnande liten andel av programmet. Programmets uppmaning till regionala partnerskap vid framtagandet av de regionala strategierna har hanterats på olika sätt av länsstyrelserna. Förutsättningar för regionala partnerskap har därmed skapats genom programmet, men dessa har förvaltats på skilda sätt.

FRÅGA 12: Hur har programmet bidragit till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män?

När det gäller analyserna av startstödet kan vi se att en större andel kvinnor nu söker och får stöd jämfört med den förra programperioden. Om detta är ett utslag för att programmet som sådant bidragit till ökad jämställdhet ska dock vara osagt. Det kan mycket möjligt vara en effekt av ett mer jämställt samhälle i stort. Däremot är en betydligt större andel av stödsökarna män. Också när det gäller stöd för diversifiering till annan verksamhet än jordbruk tenderar stöden att i högre utsträckning gå till män. Båda dessa iakttagelser kan dock vara en effekt av att det i regel är mannen som står som ägare till en enskild firma i vilket ett jordbruk bedrivs, även om hustrun många gånger kan vara den som faktiskt driver företaget och fattar de strategiska besluten. När det gäller stöd till affärsutveckling i mikroföretag och stöd till främjande av turismnäringen finns inte en lika uppenbar skillnad mellan könen.

Vad gäller projektstöden i såväl åtgärderna 321, 322, 323 samt i Leader är det, enligt enkäterna, en tämligen jämn könsfördelning åtminstone mellan dem som svarat på enkäten till projektägare. Fördelningen är ungefär 45 procent kvinnor och 55 procent män för samtliga dessa åtgärder. I LAG-grupperna är representationen av kvinnor respektive män jämn, i enlighet med regelverket för Leader. I den mån vi därmed kunnat observera en jämn könsfördelning, även när denna inte föreskrivits av regelverket, är det svårt att bedöma om den är ett resultat av programmets incitament eller helt enkelt beror på samhällsförhållandena i allmänhet. Det finns en övervikt av kvinnor som verksamhetsledare inom axel 4 och av män som LAG-ordföranden, något som möjligtvis tyder på en reproduktion av en mer traditionell könsmaktsordning.

Projektägares egna uppskattningar av i vad mån projekten bidrar till "Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet" tyder på att detta är svagt prioriterat i projektverksamheten. Det samma gäller, för övrigt, i än högre grad frågor om integration och minoriteters ställning. Båda områdena ingår i de nationella prioriteringarna. De framstår dock inte som angelägna områden i Landsbygdsprogrammets anvisningar och regelverk och följs inte heller upp i Landsbygdsprogrammet genom indikatorer eller att sökande ska motivera stöd eller frånvaro av stöd för dessa frågor i ansökan. Detta kan ses om uttryck för en bristande tilltro till att programmet egentligen kan bidra till dessa områden. Å ena sidan kan man hävda att i den mån projekten ska bygga på lokala initiativ innebär det om det inte finns intresse för frågor om jämställdhet och/eller integration kommer projekten inte att fokusera på detta. Bristen på insatser för dessa områden avspeglar då de behov och de möjligheter aktörer uppfattar. Å andra sidan kan man hävda att detta är strategiska områden för landsbygdens, såväl som för samhällets, utveckling. För att de ska upplevas som meningsfulla av lokala aktörer och få genomslag i programmet bör prioriteringarna kvalificeras, arbetssätt utvecklas, erfarenhetsutbyte stödjas och uppföljningsätt utvecklas. Det forskningsbaserade utvecklingsarbete vad gäller jämställdhet som idag drivs i en av det Svenska Landsbygdsnätverkets temagrupper bör stärkas och uppmärksammas. Arbetet bör riktas mot programmets alla områden. Även temagruppen om integration bör utvecklas på ett liknande sätt.

FRÅGA 13: Hur har programmet säkrat komplementariteten och sammanhållningen mellan de åtgärder och insatser i programmet som finansieras genom Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling?

Det framgår av Gemenskapens strategiska riktlinjer att synergieffekter mellan struktur-, sysselsättnings- och landsbygdspolitiken ska stödjas. Därför ska komplementaritet och samstämmighet mellan de åtgärder som finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden och via Landsbygdsförordningen (EJFLU).

En arbetsgrupp, kallad fondsamordningsgruppen, har bildats på Jordbruksverkets initiativ, och hade sitt första möte 2007. Under 2009 höll gruppen tre möten. Gruppen behandlar övergripande strategiska frågor och utarbetar samordnade rutiner för stödhantering. Om detta är tillräckligt går inte att svara på förrän efter utvärdering av och en samlad bedömning av samverkan och överlappningar mellan programmen i de angivna politikområdena, men att gruppen finns ger förutsättningar för att avgränsningar beaktas och upprätthålls.

FRÅGA 14: Hur har programmet genererat största möjliga synergier mellan axlarna?

Med synergi mellan två åtgärder/åtgärds paket menas vanligtvis att åtgärderna förstärker varandra så att ytterligare positiva effekter uppstår om båda vidtas samtidigt. Givetvis kan även åtgärderna motverka varandra (negativ synergi). På det övergripande planet kan man hävda att det uppstår en synergi mellan de fyra axlarna i och med att olika aspekter av en hållbar utveckling (ekonomiska, sociala och ekologiska) står i fokus för olika axlar och alla dessa aspekter är väsentliga för en hållbar landsbygdsutveckling. Hur stor denna synergi är, är det emellertid omöjligt att mäta. Därmed kan man inte avgöra om den är den största möjliga. Däremot kan man analysera om det uppkommer specifika synergier mellan åtgärder som ingår i olika axlar. Analysen fokuserar därför på sådana specifika synergier.

Kompetensutveckling inom axel 1 omfattar olika typer av kunskap och kompetens och kan därför skapa synergier med åtgärder/ersättningar inom flera olika områden. Två effekter kan uppkomma: större benägenhet att söka stöd/ersättning och större förmåga att framgångsrikt sköta de ersättningar man har fått. Det är den sistnämnda effekten som är den egentliga, långsiktiga synergien. Sambanden mellan deltagande i kurser med miljöinriktning och benägenhet att söka miljöersättningar respektive mellan deltagande och anmärkningar vid kontroll av utbetalda stöd har undersökts. I båda fall har effekterna visat sig vara negativa. Det kan inte uteslutas att resultatet beror på tillfälligheter. En möjlig förklaring skulle dock kunna vara att det finns en fördröjning mellan deltagande i

en kurs och kursens effekter. De som nu har miljöersättningar kunde ha deltagit i kurserna under den tidigare perioden. Detta har dock inte kunnat kontrolleras pga. brist på data.

Det har inte varit möjligt att analysera samvariationen med deltagande i kompetensutveckling med inriktning på ekonomi (turism, marknadsföring eller generellt företagande etc.) och benägenheten att söka stöd för diversifiering, mikroföretagande eller turismstöd.

Investeringsstödet inom axel 1 inriktas i viss mån på miljöinvesteringar och tangerar därför åtgärd 216 Miljöinvesteringar i jordbruket. I det senare fallet rör det sig dock om andra typer av investeringar varför man snarare kan prata om kompletteringar än om synergier. Här handlar det om kompletterade investeringar som inte överlappar men inte heller skapar några synergier.

Hittills kan inte axel 4 anses ha kunnat bidra till synergieffekter mellan axlarna. Detta beror dels på att Leader är i en uppbyggnadsfas och att projektverksamheten tagit fart under hösten 2009 och våren 2010. Dels släpar omfattningen av projekt i axel 1 och 2 efter. I och med att varje projekt hänförs till en specifik axel går det inte heller att bedöma i vad mån projekten har potential att bidra till synergieffekter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det troligtvis uppstår synergieffekter mellan de olika axlarna eftersom de olika aspekter som är väsentliga för en hållbar utveckling omfattas av programmet. Om denna synergi är största möjliga är omöjligt att avgöra. Endast i två fall har det varit möjligt att studera synergier mellan enskilda åtgärder i de olika axlarna. Deltagandet i kompetensutveckling med miljöinriktning har mot förmodan visat sig leda till färre ansökningar eller fler anmärkningar.

FRÅGA 15: Hur har programmet bidragit till en integrerad strategi för landsbygdsutveckling?

Programmet ger goda förutsättningar för en integrerad strategi för landsbygdsutveckling på Leadernivå. Mycket tyder också på att dessa möjligheter tas till vara, även om det på sina håll brustit i underifrån-

perspektivets genomslag i de lokala strategierna. När det gäller Leader kan även framhållas att programmet tycks bidra till bättre samordning och mer samverkan mellan kommunerna vad gäller landsbygdsutveckling. Landsbygdsprogrammets starka inriktning på de areella näringarna och på miljöåtgärder innebär att en integrerad strategi för landsbygdsutveckling behöver gå utöver programmets åtgärder. Det har dock visat sig svårt att integrera de olika formerna för regional utveckling med Landsbygdsprogrammets åtgärder. Risker är därmed att programmet snarare bidrar till segregering än till integrering av den mångfald av verksamheter som präglar dagens landsbygder

FRÅGA 16: Hur har det tekniska stödet ökat förvaltningsmyndigheternas och andra berörda parter s möjligheter att genomföra, förvalta, kontrollera och utvärdera landsbygdsprogrammen?

Användningen av TA-medel regleras i Landsbygdsprogrammets kapitel 16 och i regleringsbrevet till Jordbruksverket fastställs årligen ett belopp för respektive berörd myndighet fördelat på olika användningsområden. En detaljerad genomgång av hur TA-medlen fördelats under åren finns i Jordbruksverkets Årsrapporter för åren 2007, 2008 och 2009. Nedan visas hur TA-medlen användes av de inblandade myndigheterna under 2009 och till vilka ändamål:

Tabell 5.1: Budget och användning av TA-medel 2009, MSEK

Myndighet	Användningsområde	Budget	Utnyttjande %
Jordbruksverket	*Nationella landsbygdsnätverket	13,5	100
	*Övervakningskommittén	2,8	50
	*Uppföljning och utvärdering	28	72
	*Införande och igångsättning av det reviderade programmet 2010	3,7	57
	*Förberedelse och igångsättning av programmets genomförande	11,7	72
	*Arbete med blockdatabasen	17,9	100
	Skogsstyrelsen	*Igångsättning av programmet	6,1	100
Sametinget	*Programmets genomförande	2,3	74
Länsstyrelserna	*Programmets genomförande	98	99
SUMMA		184	92

Enligt förvaltningsmyndigheten³⁵ har TA-medlen haft en helt avgörande betydelse för programmets genomförande, inte minst genom de medel som avsatts för Jordbruksverket, Sametinget, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna. Kvaliteten i *genomförandet* hade troligen varit avsevärt sämre utan dessa medel. Eftersom en del av medlen använts för *kontrollverksamhet* hos länsstyrelserna skulle även denna verksamhet troligen inte varit tillräckligt omfattande utan tillskott i form av TA-medel (om inte medel tillförts från annat håll).

Som framgår av tabell 5.1 ovan avsattes 98 miljoner kronor av TA-medlen till länsstyrelsernas verksamhet år 2009. I regleringsbrevet för samma år fick länsstyrelserna bl.a. i uppdrag att öka effektiviteten i genomförandet av landsbygdsprogrammet. Särskild fokus skulle ligga på att minska handläggningstiderna. Under våren 2010 har Jordbruksverket följt upp arbetet.³⁶ Som underlag har bl.a. statistik från de IT-system som används vid handläggningen av ärenden använts. Uppföljningen visar att handläggningstiderna minskat från ca 190 till ca 150 dagar i snitt trots

³⁵ Personlig kontakt med Jordbruksverket, Andreas Mattisson

³⁶ PM 2010 -10-02 Lägesbeskrivning – handläggningstider inom landsbygdsprogrammet. Landsbygdsavdelningen, Jordbruksverket. Avrapporterat till Jordbruksdepartementet den 5 oktober 2010.

att antalet ärenden ökat kraftigt under den studerade tiden, från knappt 1 600 till över 6 000.³⁷ Med handläggningstid avses den totala tiden mellan ansökan och beslut, d.v.s. inklusive den tid som gått åt för att vänta in ev. kompletteringar från den sökande. Även om det rimligt att anta att erfarenheter och handläggningsrutiner skulle ha förbättrats löpande under perioden oberoende av dessa medel, tyder resultatet på att bemaningen inledningsvis var otillräcklig. Skillnaderna mellan olika länsstyrelser är förhållandevis stor, Jämtlands län hade 2009 en handläggningstid på 15 dagar medan Sametinget och Kalmar län låg på över 90 dagar. Detta kan tyda på strukturella problem som inte löses med hjälp av fler handläggare.

När det gäller den del av frågan som handlar om "förvaltningsmyndigheternas och andra berörda parter möjligheter att... utvärdera landsbygdsprogrammen" kan konstateras att förvaltningsmyndigheten under åren 2007- 2009 använt 48 miljoner kronor för ändamål inom posten Uppföljning och utvärdering.³⁸ Frågan är formulerad som att förvaltningsmyndigheten likväl som andra berörda parter ska ha möjlighet att utvärdera programmet. Avseende förvaltningsmyndighetens roll måste dock de engelska begreppen "monitoring and evaluation" översättas med "uppföljning och utredning/analys". En genomgång av årsrapporterna³⁹ för åren 2007, 2008 och 2009 visar att TA-medel använts till sådana ändamål, t.ex. framtagning av baseline- och omfattningsindikatorer, kriterier för LFA-områden och för att göra bedömningar av utfallet för de s.k. resultatindikatorerna. Medel har också använts till att *utveckla* analysverktyg, ett exempel på detta är en s.k. regional Input-Output-modell, samt för att utreda diverse frågor. Förutom detta gör förvaltningsmyndigheten också en rad utredningar inom ramen för projektet CAP:s miljöeffekter som fyller funktionen att ge en sidobelysning av relevanta frågor.

Underlag i form av rådata avseende de som fått stöd/ersättningar är naturligtvis ett viktigt underlag för den oberoende utvärderare som kommer in efter halva programtiden respektive då programmet ska slutut-

³⁷ De stöd som söks via SAM-blanketten ingår inte i uppföljningen.

³⁸ Jordbruksverket 2008, Jordbruksverket 2009 och Jordbruksverket 2010

³⁹ Jordbruksverket 2008, Jordbruksverket 2009 och Jordbruksverket 2010

värderas. Lika viktigt är dock att när det är möjligt samla in och/eller förbereda dataunderlag om icke-stödmottagare för att skapa kontrollgrupper. Ett sådant underlag är avgörande både för möjligheten att överhuvudtaget utvärdera och för kvaliteten på utvärderingen givet de tids- och budgetramar som hittills varit gängse. Se också avsnitt 3.2.

FRÅGA 17: Hur har det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling bidragit till att fastställa framgångsrika metoder för landsbygdsutveckling?

Arbetet i det europeiska nätverket är nytt fr.o.m. denna programperiod, och befinner sig därför ännu under uppstart. Maria Gustafsson, Verksamhetsledare för det svenska Landsbygdsnätverket och Hans-Olof Stålgren, Hushållningssällskapens förbund har bistått halvtidsutredningen med svar på denna fråga. Deras beskrivning av verksamheten och bedömningen av densamma återges i sin helhet.

”Det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling, ENRD, består av nationella företrädare för aktörer i landsbygdsprogrammet, främst de nationella landsbygdsnätverken, förvaltningsmyndigheterna och utbetalande myndigheter. DG Agri har upphandlat en ”help desk”, ENRD Contact Point, som hjälper till med det praktiska arbetet kring nätverket. Hushållningssällskapens Förbund i Sverige är partner i det konsortium som fick kontraktet för Contact Point. Arbetsuppgifterna för ENRD Contact Point består främst i att:

- *Vara kontaktyta mellan EU-kommissionens DG Agri och de olika medlemsstaternas aktörer inom landsbygdsprogrammet.*
- *Arrangera och genomföra europeiska konferenser för de nationella nätverken, ofta i samarbete med något nationellt nätverket. Dessa konferenser placeras i olika medlemsstater. I september 2010 genomfördes den 10:e nätverkskonferensen i Edinburgh i samarbete med det skotska landsbygdsnätverket.*
- *Driva arbetet i de tematiska initiativ som tagits vid de europeiska nätverksträffarna. För närvarande finns det tematiska initiativ med fokus på:*
 - *Forestry*
 - *Social Farming*

- Entrepreneurship
- Självutvärdering av nätverksfunktionen
- Utveckla och upprätthålla en webbsida med information om och service för landsbygdsprogrammets aktörer. Här finns en partnersöksdatabas för transnationella samarbeten, en databas med goda exempel på landsbygdsutveckling, en nätbaserad guideline för transnationellt samarbete, en databas över alla Leadergrupper i EU (skall publiceras inom kort) samt publikationer, evenemangskalender och rapporter från träffar med och konferenser. Det finns också en interaktiv lösenordskyddad del av webb-sidan, My ENRD.
- Producera och publicera ett magasin, EU Rural Review, med 3-4 utgåvor per år samt ett digitalt nyhetsbrev.
- Fungera som en mötesplats och kontaktpunkt för studiebesök i Bryssel med temat landsbygdsutveckling.

Som ett sekretariat åt DG Agri ingår också att:

- Förbereda material och presentationer för Coordination Committee, samt sköta dokumentationen av mötena.
- Förbereda material och presentationer för Leader Sub Committee, samt sköta dokumentationen av mötena.
- Koordinera arbetet i de tematiska arbetsgrupper som Coordination Committee utser. samt genomföra det praktiska skrivarbetet för gruppen ibland med hjälp av externa experter upphandlade av Contact Point.
- Koordinera och driva arbetet i de fokusgrupper för Leader som Leader Sub Committee utser.

Det svenska nätverket har engagerat sig i flera av fokusgrupperna och i alla de tematiska initiativen genom att utse representanter från sina medlemsorganisationer. Skogsstyrelsen är således representant i det tematiska initiativet Forestry och LRF i Social Farming. Tillväxtverket är representant i entreprenörskapsfrågorna och Maria Gustafsson från nätverkets kansli är kontaktperson i initiativet kring självutvärdering av nätverksfunktionen. I den fokusgrupp som Leader Subcommittee startat för Leader finns Charlotta Heimersson, verksamhetsledare för Leader Norra Mälärstranden, och till den som handlar om transnatio-

nellit samarbete, TNC-gruppen, har vi utsett Karina Veinhede, verksamhetsledare i Leader Gränslandet.

Vi arbetar för att nätverkets medlemmar skall delta i konferenser och aktiviteter för att det inte bara skall bli en sak för nätverkets kansli. Vid senaste konferensen i Edinburgh deltog t.ex. sju svenska Leadergrupper och dessutom Hans-Olof Stålgren från kansliet och Lina Holmgren från Tillväxtverket.

Genom Hushållningssällskapens Förbunds del i konsortiet för Contact Point har vi vissa direktkontakter med arbetet. Nils Lagerroth har t.ex. varit mkt involverad i framtagandet av principer för urval och publicering av projekt i databasen för goda exempel. Helena Zimmer från Hushållningssällskapet i Norrbotten har arbetat mkt både med en av de tematiska arbetsgrupperna för Coordination Committee och med det tematiska initiativet för entreprenörskap.

De delar av ENRD:s verksamhet som vi har mest nytta av, och som medverkar till att utveckla nya metoder för landsbygdsutveckling är arbetet i de tematiska initiativen och deltagandet i de europeiska konferenserna. Databasen med goda exempel visar också upp innovativa lösningar som vi kan dra nytta av. En annan viktig del i ENRD är de direktkontakter med andra nationella landbygdsnätverk som skapas och upprätthålls. Detta har i flera fall gett oss möjligheter att koppla ihop Leadergrupper i Sverige med samarbetspartners i andra länder. Här spelar deltagandet i konferenserna också en viktig roll.

De tematiska initiativen inom ENRD och även arbetet med transnationellt samarbete har kommit gång på ett bra sätt först under 2010. I början av programperioden var arbetet vid Contact Point mer inriktat på att vara ett sekretariat åt DG Agri vilket inte gav så mkt direkt mervärde åt oss som nationellt nätverk. När nu arbetet mer inriktas på praktiska frågor för de nationella nätverken och inte minst för Leadergrupperna, är mervärdet mycket tydligare. Några väldigt konkreta exempel på betydelsen av det europeiska nätverket är de snabba och direkta kontakterna som därigenom kunnat tas med kollegor i andra nationella nätverk och även direkt med andra leadergrupper. På så sätt har nätverkskansliet kunnat koppla samman svenska leadergrupper med partners i andra länder samt även arrangera studieresor för att underlätta framtida sam-

arbeten. Några exempel där nätverkskansliet spelat en aktiv roll tack vare sina kontakter inom det europeiska nätverket är:

- Samarbetet mellan Leader Hälsingland och en Leadergrupp i västra Finland angående utbildning i folkmusik
- Samarbetet och besöken mellan Leader Linné och Leadergruppen NULAG i Northumberland Uplands rörande bl.a. biobränsle från skog, ridning som terapeutisk behandlingsform, traditionell korgtillverkning samt lärande utbyten mellan LAG-grupperna.
- Samarbetet i en förstudie om historisk turism mellan Leader Dalsland/Årjäng, Leader Österbotten och en Leadergrupp i Tyskland.
- Leader Västra Skaraborgs studiebesök i ett Leadermråde i Katalonien och svarsbesöket hösten 2010 av representanter från 12 av de 13 Leadergrupperna i Katalonien samt representanter från delstatens förvaltningsmyndighet.
- Kontakter och planering av Leader Storsjöbygdens studie- och kontaktskapparresa till Andalusien.

Ett annat tydligt mervärde, som också är en följd av samarbeten och kontakter inom ENRD, är det samarbete med återkommande möten mellan de nordisk/baltiska landsbygdsnätverken, som Sverige tagit initiativ till och som bl.a. lett till att det svenska nätverket tillsammans med Jordbruks- och landsbygdsministeriet i Polen gemensamt är lead partners i ett flaggskeppsprojekt inom Östersjöstrategin."

FRÅGA 18: Hur har programmets utformning bidragit till att undvika dödvikt och/eller omflyttningar?

Dödviktsförluster uppkommer när stöd betalas ut till en verksamhet som är företagsekonomiskt lönsam, eftersom det är rimligt att förvänta sig att en sådan verksamhet skulle komma till stånd oavsett stödet. Utbetalningen ökar den privatekonomiska lönsamheten men om denna har varit tillräcklig i utgångsläget blir effekten endast en inkomstöverföring. När det gäller stödet till modernisering av jordbruksföretag och stödet till högre värden i jord- och skogsbruksprodukter skall betalningarna enligt riktlinjerna gå till satsningar som enligt en förhandsgranskning uppvisar lönsamhet. Det är därför inte förvånande att resultaten för dessa

stöd i axel 1 tyder på att det kan finnas betydande dödviktsförluster förknippade med dem.

Dödviktsförluster undviks när medel betalas ut till verksamheter som är privatekonomiskt olönsamma (men lönsamma för samhället eftersom motivet till stödet annars bortfaller). Detta inträffar om verksamheten genererar samhällsekonomiska intäkter i form av kollektiva varor eller varor med stora positiva externa effekter eller om verksamheten minskar de samhällsekonomiska kostnaderna (d.v.s. negativa externa effekter undviks). Vad gäller stöden inom axel 1 och 3 kan det konstateras att de i stor utsträckning utgår för investeringar i produktion av varor och tjänster utan dessa egenskaper.

Stöden inom axel 2 (stöd till områden med naturbetingade svårigheter, stöd för miljövänligt jordbruk samt stöd för icke-produktiva investeringar) utgår å andra sidan huvudsakligen till investeringar i produktion av kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter. De kan därmed betraktas som kompensation för värden som producenten inte skulle kunna tillgodogöra sig genom att sälja varorna på marknaden. Här finns emellertid andra problem. Ett är att de kollektiva värdena i betydande utsträckning samproduceras med annan jordbruksproduktion. Hur mycket av värdena som produceras beror därför inte bara på miljöersättningarna utan även på de ekonomiska förutsättningar som gäller för primärproduktionen, d.v.s. såväl priserna på avsalugrödorna som ersättningarna och de villkor som är förknippade med dessa. En rimlig utgångspunkt är således att även en del av ersättningarna inom axel 2 går till finansiering av sådant som ändå skulle ha uppkommit, vilket per definition innebär att det uppstår dödviktsförluster. Modellkörningar med CAPRI- modellen visar att antalet hektar betesmark sjunker kraftigt om alla stöd inom axel 2 tas bort. Sänkningen är drygt 50 procent dvs. knappt hälften av marken skulle finnas kvar i produktion utan stöd. Detta tyder på betydande dödviktsförluster.

Det samlade resultatet av analysen är att det finns betydande dödviktsförluster i programmet.

FRÅGA 19: Hur har programmets utformning främjat multiplikatoreffekter?

Åtgärderna i axel 1 och 3 resulterar endast i mycket liten utsträckning i nya investeringar. Dessa nya investeringar påverkar inte den totala faktorproduktiviteten eller förädlingsvärdet per anställd i företagen. Den enda potentiella källan till eventuella multiplikatoreffekter skulle då vara om stöden resulterar i ökade inkomster genom ökad sysselsättning. En sådan effekt har endast kunnat beläggas hos förädlingsstödet där den vidare är tämligen begränsad.

Ersättningarna i axel 2 resulterar huvudsakligen i lokala multiplikatoreffekter eftersom de (möjligen med undantag av stödet till ekologiska produktionsmetoder) inte leder till ökad produktivitet för avsaluvaror.

Programmets effekter på tillväxt och sysselsättning, vilket analyserades i fråga 1 avser nettoeffekter, d.v.s. inklusive de multiplikatoreffekter som uppkommer i stödmottagarnas egen kommun. Det kan då konstateras att en ökning av landsbygdsstöden med 1 procent leder till en tillväxtökning på 0,01 procent och ingen effekt på sysselsättningen. Multiplikatoreffekterna är således mycket begränsade.

6

Slutsatser och rekommendationer

6.1 Samband mellan åtgärder och mål

Sambandet mellan åtgärder och mål har diskuterats utförligt i samband med genomgången av interventionslogiken för respektive åtgärd i axelrapporterna. Sammantaget kan konstateras att det teoretiska stödet för att åtgärderna i axel 1 skall vara effektiva i allmänhet är svagt (undantagen är möjligen kompetensutvecklingsåtgärderna – åtgärd 111 och 114 vars effekter emellertid inte har kunnat utvärderas p.g.a. bristande dataunderlag – samt stödet till infrastruktur – åtgärd 125). Utvärderingen finner inte heller några empiriska indikationer på att åtgärderna har bidragit till de uppställda målen annat än i mycket begränsad omfattning (jämför avsnitt 5.3 ovan).

Åtgärderna inom axel 2 är teoretiskt väl motiverade eftersom det rör sig om ersättningar för kollektiva nyttigheter och för att förhindra negativ miljöpåverkan. Däremot är det svårt att identifiera en korrekt nivå på ersättningarna eftersom dessa interagerar med varandra och riktas mot flera mål. Eftersom kollektiva nyttigheter samproduceras med jordbruksprodukter påverkas resultatet även av stöden inom jordbrukspolitikens Pelare 1.

När det gäller axel 3 kan konstateras att de verksamheter som fått stöd för diversifiering till annan verksamhet än jordbruk – åtgärd 311, affärsutveckling i mikroföretag – åtgärd 312 eller främjande av turistnäringen – åtgärd 313 många gånger bidrar till att uppfylla målen med åtgärderna. Det teoretiska stödet för dessa åtgärder är emellertid svagt, åtminstone när det handlar om verksamhet där hållbarhetsperspektivet inte har en uttalad plats, och det mycket möjligt att dessa verksamheter hade utvecklats positivt även utan stöden. Avseende åtgärder för utbildning och information – åtgärd 331, kan konstateras att åtgärden endast i ringa grad kan anses bidra till målen.

Åtgärd 321 avser att tillförsäkra landsbygdsområden grundläggande service, åtgärd avser 322 mobilisering och byautveckling och åtgärd 323 avser uppgradering av kultur- och naturarv. Insatserna inom dessa åt-

gärder har främst utgjorts av projektstöd. Det teoretiska stödet för projektstöd som medel för att nå de mål man eftersträvar är svagt, vilket främst beror på att det saknas jämförande och longitudinell forskning om detta. Dagens insatser bygger i hög grad på goda exempel och praxis. Hur projektverksamhet kan bidra till utveckling inom dessa skilda områden behöver utforskas var för sig. I och med att åtgärderna utnyttjats i så ringa grad kan de inte sägas att uppnått målen.

Axel 4 bygger på Leader som metod, vilket innebär att projektstöd bädas in ett sammanhang som ska tillförsäkra trepartnerskap, lokal förankring, samverkan och underifrånperspektiv. Metoden är teoretiskt förankrad i forskning om "governance", kapacitetsuppbyggnad och om utveckling som bygger på ett områdes inneboende potential (endogen utveckling). I och med att den första delen av programperioden främst ägnats åt att bygga upp Leader är det svårt att uttala sig om relationen mellan insatser och mål. Mycket tyder dock på att det i vissa områden är svårt att tillämpa Leader som metod på grund av begränsad driftsbudget.

6.2 Balans mellan åtgärderna i programmet

Hur mycket resurser som avsatts inom de fastställda minimigränserna för finansiering av varje axel ska bygga på den specifika situationen inom respektive medlemsstat. Gemenskapsprioriteringarna och de nationella eller regionala strategiska prioriteringarna ska utgöra underlag för denna fördelning.

Följande fördelning mellan axlarna gäller i Sverige för den nu aktuella perioden 2007- 2013. Observera att i denna tabell är de medel som tillkom som en konsekvens av hälsokontrollen⁴⁰ och återhämtningsplanen⁴¹ inkluderade, vilket de inte är i tabell 4.2.

⁴⁰ Genom modulering omprioriterades medel från pelare 1 till pelare 2, d.v.s. landsbygdsprogrammet i form av satsningar på de fem s.k. utmaningarna.

⁴¹ Mot bakgrund av den globala ekonomiska krisen beslutade rådet om en återhämtningsplan för Europa. En del av återhämtningsplanen utgörs av satsningar för tillgång till bredband på landsbygden

Tabell 6.1: Reviderad budget för fördelning av offentliga medel per axel för programperioden 2007 – 2013, Meuro resp. MSEK

	Budget för offentliga utgifter, Meuro (och MSEK)	Fördelning fr.o.m. 2010, %	Fördelning före 2010,%
Axel 1: Att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket	641 (5 769)	16	14
Axel 2: Att förbättra miljön och landsbygden	2 631 (23 679)	65	69
Axel 3: Livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden	387 (3 483)	9,5	8
Leader	264 (2 376)	6,5	7
Tekniskt stöd	119 (1 071)	3	2
Summa	4 041(36 369)	100	100

Omräkning: 1 euro motsvarar 9 SEK

De ändringar som trädde i kraft fr.o.m. 2010 innebar att programmets budget ökades från cirka 35 till cirka 36 miljarder kronor. Förutom att programmet förstärktes genom modulering gjordes en överföring av medel från axel 2 till axel 1. Ändringarna innebär att ökade resurser läggs på miljöinriktade åtgärder i axel 1 och 3 i form av förstärkning av åtgärderna kompetensutveckling, modernisering, högre värde, diversifiering, mikroföretag och grundläggande tjänster. Dessutom gjordes ett förtydligande angående åtgärd 125 för infrastruktur i jord- och skogsbruk och åtgärd 124 för samarbete om utveckling av nya produkter om att dessa också kan användas för finansiering av satsningar på förnybar energi. Inom axel 2 höjdes ersättningsnivåerna för kompensationsbidrag (åtgärderna 211 och 212), budgetar för vissa ersättningar justerades, vissa nya insatser tillkom och ersättningsnivåer för vissa andra insatser höjdes. Den maximala utbetalningen för icke-produktiva investeringar i skog (227) höjdes också. Inom axel 3 tillkom investeringar i bredband och satsningar inom ramen för visionen om Sverige – det nya matlandet.

Balansen av åtgärder inom respektive axel har sammanfattats i axelrapporterna. Det framgår att åtgärderna inom axel 1 tycks ha en viss obalans i sin fördelning. Utvärderingen förespråkar att en större andel av resurserna i axel 1 går till förutsättningsskapande åtgärder, som kompe-

tensutvecklingsåtgärder (åtgärd 111 och 114), stöd till samarbete (åtgärd 124) och stöd till infrastruktur (åtgärd 125). En sådan omfördelning kräver dock en bättre tillämpning av dessa åtgärder, se axelrapporten för en utförlig diskussion om detta.

När det gäller axel 2 bör det påpekas att kompensationsbidraget (211/212) överlappar till en del, vad målsättningarna beträffar, med åtgärden 214, Miljövänligt jordbruk. Därför är det mer meningsfullt att analysera balansen på ersättningsnivån. Kompensationsbidraget och i synnerhet ersättningen för extensiv vallodling har befunnits ha relativt sett begränsade effekter. Riktade stöd bör därför prioriteras. Generellt sett är riktade åtgärder mer effektiva än stöd till alternativa odlingsystem för att uppnå enskilda miljöeffekter.

Även i axel 3 finns en viss obalans mellan åtgärderna. Här förespråkas att medel inte ska lämnas till företagsinsatser enligt åtgärd 311, 312 och 313, där ett hållbarhetsperspektiv inte tydligt kan motivera medel. Istället bör en större andel av axelns resurser gå till de förutsättningsskapande stöden som är inriktade på livskvalitet, samt på att generellt sett förbättra förutsättningar för småföretag på landsbygden, men dessa behöver tillämpas på ett bättre sätt. Se axelrapporten för en utförligare diskussion om detta.

När det gäller axel 4 är det ett problem att budgetfördelningen till Leaderområdena inte bättre avspeglar de skilda landsbygdernas utvecklingsproblematik. Detta leder bland annat till en rekommendation att medel för åtgärd 431 *Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser* till del avsätts per LAG-grupp och inte proportionellt till upparbetade projektmedel i åtgärderna 411, 412 och 413 respektive 421. På sikt föreslås också att den maximala andelen av budgeten som kan användas inom 421 höjs.

I övrigt kan konstateras att det, i enlighet med vad som framkom i Förhandsbedömning av Landsbygdsprogram för 2007-2013, finns en motsägelser i att den finansiella fördelningen per axel är styrd av reglerna för hur resurserna skall fördelas (ett minimimål per axel) samtidigt som för-

delningen ska svara mot definierade behov på landsbygden. Inom respektive axel borde åtgärderna/insatserna dessutom i större utsträckning ha riktas geografiskt i förhållande till särskilda behov, till exempel mot områden som kännetecknas av strukturell tillbakagång eller har särskilda miljöproblem, kanske framför allt avseende vatten. Detta görs främst för åtgärderna inom axel 2. Den nya satsningen på bredband är ett exempel på detta.

6.3 Måluppfyllelse

De programspecifika målen per axel och åtgärd/insats framgår av respektive axelrapport, där de också följs upp på olika nivåer.

Den svenska strategin för landsbygdsutveckling⁴² anger den övergripande inriktningen av Landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013. Strategin tar sin utgångspunkt i de gemenskapens strategi⁴³, men bygger också på nationella mål och prioriteringar.

Målet för den svenska strategin är:

- Jobb på landsbygden
- En hållbar produktion av livsmedel
- Hänsyn till regionala förutsättningar
- Hållbar tillväxt
- Värnande om landskapets natur- och kulturvärden
- Minimering av negativ miljöpåverkan

Strategin innehåller också tematiska (horisontella) prioriteringar, d.v.s. utvecklingsområden inom vilka samtliga axlar ska bidra. Målet är att dessa prioriteringar ska verkställas genom hela processen och omfatta utformnings-, genomförande-, övervaknings- och utvärderingsfaserna. Jämställdhet och integration ska beaktas i de regionala och lokala strategierna för genomförande av landsbygdsprogrammets åtgärder.

- Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål

⁴² Den nationella strategin för landsbygdsprogrammet för perioden 2007-2013. Jordbruksdepartementet, version oktober 2009. Med anledning av besluten om hälsokontrollen och återhämtningsplanen reviderades den nationella strategin för det svenska landsbygdsprogrammet under våren 2009.

⁴³ Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperioden 2007-2013) 2006/144/EG

- Livsmedelsproduktion med mervärden
- Ny varu- och tjänsteproduktion
- Kunskaper, innovation och entreprenörskap
- Jämställdhet och integration av nya grupper

Gemenskapens strategiska riktlinjer ska bidra till Lissabon- och Göteborgsmålen och utgör den referensram som medlemsstaterna hade att utgå från när de utarbetade sin nationella strategi och sitt landsbygd-program. Det ingår i halvtidsutvärderarens uppdrag att uttala sig om Landsbygdsprogrammets bidrag till att uppfylla de nationella målen och målen i gemenskapens strategi.

Bedömning av måluppfyllelse av de nationella målen och målen i Gemenskapens strategi

Programmets förutsättningar att bidra till måluppfyllelse för den nationella strategin styrs av ett antal viktiga omständigheter som man måste ha klart för sig när bidraget skall värderas.

De i programmet ingående åtgärderna har inte bestämts utifrån en förutsättningslös mål- och medelanalys av förhållanden och behov på det nationella planet, utan måste väljas ur den meny av åtgärder som föreskrivs i förordningen. Många av dessa åtgärder, i synnerhet inom axel 1, har ingått i den gemensamma politiken sedan sextioalet. Exempelvis kan diversifiering av jordbruket inte vara ett verkningsfullt styrmedel för att utveckla landsbygden när sektorn svarar för mindre än 2 procent av sysselsättningen. Dessutom måste varje axel ta i anspråk en viss minimiandel av budgeten. Åtgärderna utgörs av ekonomiska styrmedel, subventioner. Dessa subventioner går till arealersättningar av olika slag, investeringar, utbildning och kostnader för att samverka i olika former och för olika syften. Vad man kan åstadkomma med hjälp av programmet styrs av vad som ligger inom dessa åtgärders verkningsradie, av hur den ekonomi som dessa verkar i fungerar samt av andra ekonomisk-politiska åtgärder som har samma mål.

Jordbruksföretagen svarar för över 80 procent av programperiodens budget. Samtidigt svarar sektorn för en mycket liten del av den regionala ekonomin. Jord- och skogsbruket dominerar samtidigt helt markan-

vändningen. Dessa siffror visar att programmet har mycket större förutsättningar att påverka de miljörelaterade målen än de ekonomiska och sociala målen.

Ur ekonomiskt perspektiv utgår subventionerna till övervägande del till produktionsfaktorerna mark och kapital och det är användningen av dessa faktorer som subventionerna främst kan påverka. Sysselsättningen påverkas i den mån produktionsfaktorn arbete är ett komplement till mark och kapital. Eftersom kapitalsubventioner tenderar att främja användningen av kapital på bekostnad av arbete kan sysselsättningen öka om kapitalanvändningen ökar tillräckligt mycket för att motverka denna substitutionseffekt. Man bör vidare påpeka att primärproduktionen inom jordbruket är mycket kapitalintensiv.

Enligt en välkänd princip för utformning av den ekonomiska politiken Tinbergen (1967) måste det finnas åtminstone en åtgärd för varje mål. Detta sätter en gräns för hur många mål som kan uppnås med programmet. Det innebär också att man inte kan tillföra programmet nya mål med mindre att nya åtgärder tillförs. I praktiken blir innebörden att den nationella strategin inte kan ha egna mål som är annorlunda än gemenskapens, exempelvis mer omfattande eller mer ambitiösa, om man samtidigt inte kompletterar Landsbygdsprogrammet med dess fasta uppsättning av åtgärder med egna (nationella) åtgärder och medel. Vill man exempelvis öka jämställdheten eller främja integrationen behövs riktade åtgärder.

Programmet domineras av miljöåtgärder men det finns tydliga begränsningar i hur effektivt detta kan vara för att lösa/bidra till lösningen av miljöproblemen. Helt avgörande är hur programmets åtgärder utformas. Åtgärderna är frivilliga och rättighetsbaserade, ersättningen bygger på en uppskattad genomsnittlig merkostnad och riktas i huvudsak till jordbrukare. Det betyder att man inom programmet varken kan tvinga eller locka vissa företagare som har särskilt värdefulla resurser eller vars medverkan är väsentlig för att påverka en sammanhängande biotop att delta, om dessa väljer att ställa sig utanför. Samtidigt måste åtgärden även erbjudas företagare som endast i en liten utsträckning bidrar till miljöförbättringen. Eftersom den rumsliga dimensionen är av avgörande

betydelse när det gäller miljöåtgärder, i synnerhet när det gäller näringsförluster, är detta en allvarlig begränsning. I de fall där jordbruket endast är en av de sektorer som påverkar miljön, exempelvis när det gäller vattenkvalitet, minskas effektiviteten om endast åtgärder inom jordbruket kan komma ifråga.

Underifrånperspektivet som är styrande när det gäller delar av axel 3 och axel 4 innebär också en begränsning av vilka målsättningar som kan uppnås med programmet. De satsningar som kommer till stånd genom lokal samverkan återspeglar naturligt nog intressen och ambitioner hos de som initierat dessa. Det är inte säkert att man kan räkna med att t.ex. integrationsperspektivet kommer till uttryck. Vill man, t.ex., påverka nya grupper att bosätta sig eller driva företag på landsbygden måste man troligtvis vända sig direkt till dessa grupper.

Programmet värderar inte nyttan med åtgärderna i monetära termer. Därför är det svårt att välja det mest samhälleekonomiskt effektiva sättet att använda medlen.

6.4 Rekommendationer

Inom nuvarande programperiod

Vad gäller åtgärderna inom axel 1 föreslås:

- Att startstödet krav på att mottagaren skall ha eget yrkeskunnande inom lantbruk slopas
- Att stöden till modernisering av jordbruksföretag och högre värden i jord- och skogsbruksprodukter inriktas mer på investeringar i produktion som har positiva externa effekter (t.ex. investeringar i produktion av råvaror för bioenergi, i utrustning för att ersätta fossil med förnybar energi och förädling av jord- och skogsbruksråvara till bioenergi)
- Att samarbetsstödet beviljas mer restriktivt och enbart till projekt där marknadsmisslyckanden kan förväntas förekomma (t.ex. där informationen är ojämnt fördelad, där samarbete är förenat med betydande transaktionskostnader eller där samarbete är förenat med betydande skalfördelar)

När det gäller åtgärderna inom axel 2 föreslås följande:

- Eftersom permanenta, sprutfria, blommande habitat är en bristvara i slättlandskapet borde en ersättning som tar denna mekanism till vara övervägas.
- Utvärderingen har haft svårt att påvisa miljönytta med ersättningen till extensiv vallodling och anser att man bör överväga att ta bort åtgärden.
- För att minska växtnäringsförlusterna bör mer resurser läggas på riktade åtgärder. De modellberäkningar som gjorts angående effekten av ekologisk produktion samt de mätningar som gjorts i fält visar att ersättningen har ingen eller liten effekt på att minska växtnäringsförlusterna från jordbruksmark.
- Rådgivningsresurserna bör öka. Att rådgivningsresurserna inte är tillräckliga kan ses på att flera ersättningar knappt har tillämpats trots att det finns marker och troligtvis brukare som i så fall skulle ha använt sig av dessa.

När det gäller åtgärderna inom axel 3 föreslås följande förändringar:

- Att betydligt bättre marknadsföring av åtgärderna 313 och 331 genomförs.
- Att betydligt bättre marknadsföring av åtgärderna 321, 323 och 323 genomförs.

När det gäller åtgärderna inom axel 4 föreslås:

- Att medel även fortsättningsvis bör kunna sökas av LAG för kompetensstödande insatser vad gäller Leadermetoden och den lokala strategin.
- Att förenklingar av det administrativa systemet genomförs. Beredskap inför en ökning av projekt rekommenderas.

- Att större vikt läggs på hur man kan utveckla sektoröverskridande partnerskap och stödja samverkan i projekten. Fortsatta insatser för att stödja utvecklingen av samarbetsprojekt föreslås också.
- Att Landsbygdsnätverkets temagrupper om jämställdhet och integration bör stärkas och uppmärksammas.
- Att en arbetsgrupp bör tillsättas som inför nästa programperiod utarbetar en ny modell för budgetfördelning för Leaderområdena.

På lång sikt

Beträffande åtgärderna inom axel 1 föreslås:

- Att de utbildningar som ges inom ramen för kompetensutvecklingsåtgärderna görs längre och mer djuplodande. Det saknas för närvarande indikatorer som kan användas för att analysera kompetensutvecklingens effekter inom miljöområdet. Således föreslås att indikatorer för att mäta åtgärdernas effekter på hållbar förvaltning av mark och andra naturresurser utvecklas. I samband med detta är det också viktigt att säkerställa att det finns grunddata som medger att effekterna kan mätas i de dimensioner som anges av indikatorerna.
- Att startstödet slopas om slututvärderingen inte kan visa att det påverkar målvariablerna. Om stödet behålls föreslås följande nya resultatindikatorer; antal kvinnor respektive män som startar lantbruksföretag, utbildning och erfarenhet hos de som startat företaget samt det nystartade företagens storlek. Vidare föreslås följande nya effektindikatorer; antal kvinnor respektive män som fortsatt driver det nystartade företaget efter 3 år, företagens försörjningsförmåga mätt som förädlingsvärde per arbetstimme. För att det skall vara möjligt att skatta dessa indikatorer måste ovanstående uppgifter finnas för både företag som startas med hjälp av stödet och sådana som startas utan det.

- Att stöden till modernisering av jordbruksföretag och högre värden i jord- och skogsbruksprodukter inriktas på investeringar i varor med positiva externa effekter förutsatt att slututvärderingen kan visa att de har positiva effekter på målvariablerna. Vidare föreslås att de båda stöden slås ihop till ett enda som kan sökas alla av landsbygdsbaserade företag. Vad gäller förslag till förbättrade indikatorer föreslås att man, inför nästa programperiod, överväger vilken dimension av djurvälstånd som anses mest angelägen samt undersöker om det är möjligt att ta fram data för att mäta effekterna i denna dimension, d.v.s. uppgifter om hur djuren har det måste kunna tas fram för såväl gårdar som fått stöd som gårdar som inte har fått det.
- Att samarbetsstödet enbart beviljas till projekt där marknadsmisslyckanden kan förväntas förekomma. Åtgärden bör utvecklas vidare utifrån forskning om hur innovationer uppkommer och sprids.
- Att villkoren för stödet till infrastruktur ändras så att även andra kostnader än transaktionskostnader blir stödberättigade

Beträffande åtgärderna inom axel 2 föreslås:

- Utvärderingen föreslår att miljöeffekterna skall vara styrande för hur åtgärder/ersättningar utformas. Detta kan innebära att högre ersättning erbjuds om det anses nödvändigt för att få ur miljösynpunkt strategiskt placerade arealer anslutna, vare sig det gäller att bevara biologisk mångfald eller att förhindra växtnäringsläckage, men även att ersättningar inte ska betalas ut om miljönyttan i det aktuella fallet är tveksam.
- Utvärderingen föreslår att landskapsperspektivet beaktas vid utformning av miljöåtgärder i axel 2. Ett nytt styrmedel bör utformas i syfte att underlätta skapandet av sammanhängande stödområden/ytor som är funktionella ur bevarandesynpunkt eller för att förhindra negativ påverkan och där ersättningarna samordnas.

- Utvärderingen anser att det råder obalans mellan det stora antalet omfattningsindikatorer och bara ett fåtal effektindikatorer inom axel 2. Det finns t.ex. inga indikatorer för att besvara frågor om klimateffekter. Fler nationella effektindikatorer behöver införas. Ersättningarnas effekt på biologisk mångfald skall enligt indikatorerna mätas med hjälp av Farmland Bird Index (FBI). En anpassning av FBI till svenska förhållanden måste göras om indikatorn i framtiden skall vara användbar. Flera effektindikatorer bör utvecklas på nationell nivå för att bättre återspegla utvecklingen av den biologiska mångfalden i Sverige. Som ett tänkbart tillägg bör pollinerande insekter (exempelvis fjärilar) övervägas. Utöver detta bör indikatorer skapas för att kunna följa utvecklingen av sällsynta arter som riskerar utrotning. Förutom effektindikatorn "Minskat kväveläckage" som redan ingår i programmet vore ytterligare en indikator rörande minskade fosforförluster önskvärd. I flera av resultatindikatorerna nämns att markkvaliteten ska förbättras. Denna indikator är svår att utvärdera då det dels är svårt att tolka vad som menas med förbättrad markkvalitet och dels saknas studier på ersättningarnas effekter på markkvaliteten. Önskvärt är därför att en indikator som mäter markkvalitet införs.
- Utvärderingen föreslår att arbetet med att utveckla nya effektindikatorer samordnas med en ökad insamling av fältdata.
- Inför nästa programperiod bör betydande förenklingar övervägas och en utredning av hur detta kan ske bör starta relativt omgående. En viktig aspekt att beakta är att större fokus sätts på de resultat som ska uppnås i form av minskat växtnäringsläckage, ökad biologisk mångfald eller angående klimatet. Utvärderingen föreslår att ett nytt sätt att skriva kontrakt mellan brukare och Jordbruksverk eller länsstyrelse utreds.
- Utvärderingen finner att de nyligen införda definitionerna på vad en betesmark är riskerar att leda till negativa konsekvenser

för bevarandet av den biologiska mångfalden. Definitionerna har inneburit att ersättningsystemet blivit mycket mer komplicerat. Därför bör definitionen omprövas.

Beträffande åtgärderna inom axel 3 föreslås:

- Åtgärd 311, 312 och 313, som syftar till att förstärka landsbygdens ekonomi, bör slås samman till en enda åtgärd som riktas mot samtliga landsbygdens mikroföretag med syfte att stimulera tillväxt av sådan hållbar utveckling som inte skulle uppstå i tillräcklig omfattning genom enbart privata initiativ. På teoretiska grunder finns det egentligen heller ingen anledning att skilja dessa stöd från stöden till investeringar i jordbruksföretag och investeringar i förädling av jord- och skogsbruksprodukter i axel 1. Ett förslag är därför att inkorporera åtgärd 311, 312 och 313 i någon av dessa åtgärder.
- Verksamheter inom åtgärd 311, 312 och 313, som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma har sannolikt möjlighet att erhålla tillräcklig finansiering på den privata kapitalmarknaden och bör därför inte stödjas med offentliga medel. Endast verksamheter som kan bidra till hållbar utveckling och som inte skulle komma till stånd med enbart privata medel bör stödjas.
- När det gäller indikatorer är de i sin nuvarande form ibland svårtillämpade för åtgärd 311, 312 och 313. Generellt sett bör de anpassas till att mätas på företagsnivå. De behöver också mäta samverkan mellan företag på landsbygden för att fånga upp spridningar från stödda verksamheter till andra. Vidare behövs effektindikatorer som mäter åtgärdernas effekter på landsbygdens livskvalitet. Specifikt för 311 föreslås också att effektindikatorerna utökas med indikatorer för *andel intäkter från annan verksamhet än jordbruk* samt *samverkan mellan företag*. Specifikt för 312 föreslås att effektindikatorerna utvecklas till att mäta effekter efter utveckling och/eller försäljningsstart av för företaget nya varor eller tjänster.

- Åtgärd 321, 322 och 323 som kan ses som förutsättningsskapande för ekonomisk och social utveckling på landsbygden bör ges ett större budgetutrymme. Exempelvis kan en omfördelning göras från verksamheter inom åtgärderna 311, 312, 313 där det enligt texten ovan inte kan anses motiverat med offentligt stöd. Åtgärderna 321, 322 och 323 behöver dock utnyttjas betydligt bättre för att deras potential ska realiseras. Detta förutsätter en precisering av målen och en ökad målstyrning av projektverksamheten. Vidare behöver kännedomen om åtgärderna ökas. Vi rekommenderar därför starkt att de marknadsförs bättre. Karaktären av de mål som åtgärderna syftar till innebär att kvalitativa indikatorer bör utvecklas och kvalitativa metoder bör få större utrymme vid kommande utvärderingar.
- Genom att föra åtgärderna 321 och 322 till axel 4 skulle dessutom överlappningar med axel 4 undvikas. Åtgärd 322 överlappar redan i hög grad med Leader. För 321 skulle en överföring till axel 4 innebära att den lokala förankringen av projektverksamheten stärks och att kommunerna i högre grad kan engageras i förverkligandet av åtgärdens syften. Båda åtgärderna skulle även garanteras en bättre spridning över landet. De delar av åtgärd 323 som avser bevarande och uppgradering av naturarvet på landsbygden borde, på liknande grunder, föras över till axel 2 eftersom det inte finns någon anledning att lägga stöd till investeringar i naturmiljö i olika axlar.
- Indikatorerna för åtgärd 331 bör anpassas till att t.ex. kategorisera vilken typ av utbildning stödmottagaren fått, kvaliteten på utbildningen, var verksamheten som utbildningen avser att stödja kommer att bedrivas och vad det är för verksamhet som man avser att bidra till genom insatsen. Vidare bör man utveckla indikatorer som kan användas för att analysera åtgärdens effekter på den mänskliga potentialen – tolkat som förmåga till entreprenörskap. Då kunskaperna om vilka färdigheter som är viktiga för entreprenörsförmågan är begränsad föreslås att detta görs i form av ett forskningsbaserat utvecklingsarbete.

Beträffande åtgärderna inom axel 4 föreslås:

- Leadermetoden bygger på att det finns tillräcklig kapacitet på kontoren för att kunna arbeta med de verksamheter som kan garantera att bättre styre utvecklas och att landsbygdernas utvecklingspotential stärks. Därför bör Leaderområdena få centralt fördelade basresurser utifrån den modell som utarbetas enligt förslaget ovan. Detta innebär att länens roll i fördelningen av resurser nedprioriteras för att Leaders förutsättningar bättre ska kunna anpassas till de svårigheter i utvecklingshänseende som olika svenska landsbygder står inför. Varje område bör erhålla en fast grundersättning på 1 tjänst för att driva verksamheten.
- För att anpassa det administrativa systemet till LAG:s centrala uppgifter och för att stärka bidraget till bättre styre föreslås att det administrativa systemet i mycket högre grad än idag bör präglas av målstyrning. LAG bör få ett ökat ansvar för projektadministration med Jordbruksverket som enda administrerande myndighet. Samtidigt bör olika modeller för utbyte mellan LAG och relevanta regionala utvecklingsorgan utformas. Representeranter för länsstyrelsen kan till exempel adjungeras till LAG och därmed aktivt delta som resurser i partnerskapets utveckling av verksamheten. LAG bör vara ordinarie deltagare i de regionala utvecklingssamtalen. Därmed skulle regional integration möjliggöras utan att LAG:s självständighet och underifrånperspektivet urholkas.
- En ökad målstyrning innebär ett behov av nya indikatorer. Två slag av indikatorer bör utvecklas. Å ena sidan behövs nationella indikatorer som avser programmets prioriterade övergripande mål. Projektens allokering till programmets andra axlar bör tas bort och ersättas med indikatorer som anknyter till dessa. Å andra sidan bör indikatorer som är kopplade till LAG-grupperna utvecklingsstrategier omfattas. Detta innebär att man behöver skapa ett system för att fånga upp och gruppera lokala indikatorer på central nivå. På så vis blir det möjligt fånga upp i vilken mån insatserna lyckats genomföra de lokala strategierna

och genomföra Leader, och man erhåller indikatorer som på ett bättre sätt kan värdera metodens genomslag och effekter. Kvalitativa utvärderingar bör ges ökat utrymme.

- För att stärka LAG:s möjligheter att bidra till landsbygdernas in-neboende potential för utveckling bör innovativitet och nyskapande åter ges en större betoning i Leader. LAG bör även få möjligheter att arbeta mer direkt med företagsstöd samt få möjligheter att samarbeta med aktörer knutna till tätorter större än 20 000 invånare. Dagens forskning pekar tydligt på att stad och land har komplementära funktioner och att utbyten och flöden av kompletterande resurser är centrala för landsbygder såväl som tätorter.

Referenser

Den nationella strategin för landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013. Jordbruksdepartementet, version oktober 2009.

EU kommissionen, 2006a. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering.

AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.

EU kommissionen, 2006b. Vägledning N – Definitioner.

AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.

European Communities, 2010. Working paper on approaches for assessing the impacts of the rural development programmes in the context of multiple intervening factors. European Commission, Agriculture and Rural Development. March 2010.

Glesbyggsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

Glesbyggsverket, 2004 Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

Glesbyggsverket, 2001a. Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b;

Glesbyggsverket, 2001b. Slutlig utvärdering Leader II mål

Jordbruksdepartementet, 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

Jordbruksdepartementet, 2006. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

PM 2010-10-02 Lägesbeskrivning – handläggningstider inom landsbygdsprogrammet. Landsbyggsavdelningen, Jordbruksverket. Avrapporterat till Jordbruksdepartementet den 5 oktober 2010.

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013. Jordbruksverket 2008.

”Kluster för stärkt konkurrenskraft”, Halvtidsutvärdering av Mål 1 Norra Norrland 2000–2006, Infonr 007-2004, NUTEK

”Hållbar livsmiljö i utveckling”, Halvtidsutvärdering av Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Infonr . 006-2004, NUTEK

Midmore, 2010. Power Point- presentation från seminarium på Ultuna den 15 januari 2010.

Miljömålen – nu är det bråttom! Naturvårdsverket, 2008.
www.miljomal.nu

Naturvårdsverket, 2008. Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan. Delrapport, Rapport 5830, Naturvårdsverket, Stockholm

Liljenstolpe, 2010. Ett rum med utsikt – vad är landskapet värt? AgriFood Rapport 2010:2

Personlig kontakt med Andreas Mattisson, Jordbruksverket

Personlig kontakt med, Ingrid Svedinger, Jordbruksdepartementet

Prop. 2008/09:1 utg.omr. 19, bet. 2008/09:NU2, rskr. 2008/09:139

Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperioden 2007–2013) 2006/144/EG

SLI Rapport 2007:4 Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik, Lund 2007

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU 2010:17 Prissatt vatten? Betänkande från Vattenprisutredningen, Fritzes, Stockholm.

Tinbergen, 1967. Economic Policy: Principles and Design 4th revised printing. Rand McNally. 276 p.

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report

Kommittédirektiv Dir. 2002:109 Utvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet efter halva programperioden

Bilaga 1. Uppdraget



Jordbruksdepartementet

Sveriges lantbruksuniversitet
Box 7070
750 07 UPPSALA

Uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007–2013

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) att genomföra den utvärdering som enligt rådets förordning (EG) nr 1698/2005 ska göras efter halva programperioden, den s.k. halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet för Sverige perioden 2007–2013.

Halvtidsutvärderingens innehåll

För halvtidsutvärderingen gäller följande:

- Utvärderingen ska göras gentemot de mål som finns angivna i den nationella strategin för landsbygdsprogrammet samt för landsbygdsprogrammet för Sverige 2007–2013, Jo 08.007, Jordbruksdepartementet, 2008.
- Utvärderaren ska ta upp dels de frågor som är specifika för det svenska programmet, dels de gemensamma utvärderingsfrågorna och svara på de frågor och indikatorer som följer av artiklarna 61 och 62 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.
- Utvärderaren ska i sin analys ta hänsyn till åtgärdsprogrammen enligt Ramdirektivet för vatten 2000/60/EG.
- Utvärderaren ska analysera programmets effekter utifrån gemenskapens prioriteringar och utmaningar.
- Utvärderaren ska granska hur de finansiella resurserna använts, huruvida stödet använts på ett effektivt sätt och om målen nåtts.
- Utvärderaren ska analysera hur arbetet med Leader fungerat hittills.
- Utöver de kvantitativa effekterna av insatserna inom programmet, ska utvärderaren även bedöma de kvalitativa effekterna av insatserna.
- Utvärderaren ska, utifrån sina slutsatser, lämna förslag till möjliga kvalitetshöjande åtgärder och eventuella omprioriteringar för programmet och dess genomförande.

- Utvärderaren ska, utifrån sina slutsatser, lämna förslag till möjliga förbättringar och/eller kompletteringar av de indikatorer som ingår i programmet.
- Utvärderaren ska redovisa de administrativa effekterna, för såväl stödmottagare som för myndigheter, av föreslagna åtgärder eller justeringar.
- Utvärderaren ska särskilt belysa möjligheter till förenklingar inom programmet.
- Utvärderaren ska beakta förhandsbedömningens slutsatser.
- Utvärderaren ska beakta resultaten från uppföljningar, utvärderingar och analyser inom området som görs av Jordbruksverket, så som den löpande uppföljningen av programmet och uppföljningen av CAP:s miljöeffekter.
- Utvärderaren ska beakta slutsatserna från slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006.
- Utvärderarens analys ska resultera i konkreta slutsatser om programets effekter. Det ska tydligt framgå vilka förslag till justeringar som rekommenderas inom pågående programperiod och vilka förslag till förändringar som rekommenderas på längre sikt.
- Utvärderaren ska beakta Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av de nationella miljökvalitetsmålen 2008.

Utvärderaren ska följa den föreslagna struktur som anges i kommissionens vägledning ”Handbok för en gemensam övervaknings- och utvärderingsram” och kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006, artikel 62 samt bilaga VIII.

Det står halvtidsutvärderaren fritt att belysa och analysera andra uppkomna effekter än dem som föreskrivs i programmet. Det står även utvärderaren fritt att initiera egna undersökningar, fältstudier och datainsamling inom ramen för detta uppdrag, om utvärderaren finner det nödvändigt för att fullgöra sitt uppdrag.

Till arbetet ska knytas en extern referensgrupp med berörda aktörer.

I arbetet med halvtidsutvärderingen ska, som en del av Östersjöländernas och EU-kommissionens gemensamma åtgärdsplan Baltic Sea Action Plan (BSAP), erfarenhetsutbyte genomföras med halvtidsutvärderarna i EU-länderna kopplade till BSAP (Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen och Tyskland) kring analyser och slutsatser som har bäring på arbetet inom BSAP.

Erfarenheter från slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006

Det är av stor vikt att de metodologiska erfarenheterna som gjordes vid slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 tas till vara vid halvtidsutvärderingen. Särskilt viktigt är detta vid utvärderingen av axel 1 (Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn), axel 3 (Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden) och Leader.

Vid utvärderingen av de socioekonomiska effekterna av programmet är det viktigt att utveckla metoderna för att på så sätt kunna ge relevant bild av programmets effekter på utvecklingen på landsbygden. SLU ska härvid samråda med berörda aktörer med kunskap om och erfarenheter av liknande utvärderingar.

Avrapporteringar

Följande skriftliga avrapporteringar ska göras till Jordbruksdepartementet:

- september/oktober 2009, detaljerad projektplan.
- april/maj 2010, delrapportering, hur långt har arbetet kommit.
- 1 november 2010, slutrapportering.
- 1 december 2010, en ekonomisk slutredovisning av uppdraget.

Slutrapporten ska vara skriven på svenska med en sammanfattning på engelska. Dessutom ska en engelsk kortversion av rapporten tas fram.

Förutom dessa avrapporteringar kan vid behov muntliga eller skriftliga avstämningar göras.

Bakgrund

Genomförandet av landsbygdsprogrammet regleras av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). I artiklarna 84 och 86 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 anges de övergripande reglerna för övervakning och utvärdering av åtgärderna i programmet.

I kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), ges i artiklarna 84–87 mer detaljerade anvisningar om innehåll och krav när det gäller utvärdering av programmet. I artikel 84.4 sägs att utvärderingarna ska göras av oberoende utvärderingsorgan. Halvtidsutvärderingen ska överlämnas till Europeiska kommissionen senast den 31 december 2010 i enlighet med artikel 61 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006. Europeiska kommissionen har utarbetat gemensamma utvärderingsfrågor med kriterier och indikatorer som utvärderingarna ska genomföras mot. En sammanställning av dessa frågor samt gemensamma riktlinjer för utvärderingen finns på kommissionens webbplats under http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_en.htm

På regeringens vägnar

Eskil Erlandsson

Anna Enström Järleborg

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Miljödepartementet/Na
Näringsdepartementet/RT
Kulturdepartementet/KT
Samtliga länsstyrelser
Skogsstyrelsen
Statens jordbruksverk
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Tillväxtanalys

Bilaga 2.

Tillväxt- och sysselsättningseffekter av Landsbygdsprogrammet

Emil Persson

Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Telefon: 031 – 786 29 27

emil.persson@economics.gu.se

Inledning

Utbetalt stöd inom ramen för Landsbygdsprogrammet 2007-2013 uppgick i september 2009 till 9 719 mnkr, eller 28 % av programmets totala budget.⁴⁴ Av dessa pengar gick 1 299 mnkr till axel 1 och 7 674 till axel 2. En övergripande utvärdering av tillväxt- och sysselsättningseffekter låter sig inte göras på samma premisser som för varje enskild stödåtgärd. En orsak är den sannolika avsaknaden av en kontrollgrupp, en annan att det inte i samma utsträckning finns en uppsättning insats-, resultat- och effektindikatorer. Det har inte heller tidigare i Sverige gjorts någon utvärdering med liknande ansats.

Den övergripande utvärderingsfrågan "[h]ur har programmet bidragit till att genomföra gemenskapens prioriteringar enligt den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning när det gäller att skapa sysselsättningsmöjligheter [och] förbättra förutsättningarna för tillväxt" får därför besvaras med en ansats som skiljer sig från t.ex. en renodlad effektanalys. Utvärderarens tolkning av nyss nämnda utvärderingsfråga är att det efterfrågas en undersökning om huruvida totalräknat stöd inom ramen för Landsbygdsprogrammet har en effekt på svensk tillväxt och sysselsättning.

Med bakgrund i aktuella metod- och dataavvägningar, vilka diskuteras nedan, utgår undersökningen från följande frågeställning: existerar det på regional nivå ett empiriskt samband mellan stöd ur Landsbygdsprogrammet och

- (i) Tillväxt?
- (ii) Sysselsättning?

Det kan redan här vara läge att lyfta frågan om vad som är rimligt att förvänta sig av en dylik analys. Till att börja med, och som redan nämnts, är det praktiskt taget omöjligt att konstruera någon form av kontrollgrupp om man eftersträvar något annat än en godtycklig aggregering av de axelspecifika utvärderingsresultaten. Rikets kommuner, av vilka det i skrivande stund finns 290 stycken, blir minsta möjliga analysenhet. Eftersom (i) i princip alla kommuner erhåller någon form av stöd ur Landsbygdsprogrammet och (ii) det inte existerar någon brytpunkt bakåt i tiden

⁴⁴ SJV [2009].

för stödåtgärder till jordbruket medför detta att en s.k. kausal effekt, vilket förmodligen åsyftas med termen "bidragit till" i utvärderingsfrågan, ej kommer att kunna fastläggas.⁴⁵

Detta innebär även att det blir svårt att kvantifiera de nettoeffekter som efterfrågas i för utvärderingen angivna riktlinjer.⁴⁶ I synnerhet går det inte att undersöka modellens skattning av förväntad tillväxt respektive sysselsättning för kommuner utan landsbygdsstöd eftersom det inte existerar någon sådan kommun. En annan svårighet är att Landsbygdsprogrammet riskerar att samvariera med mer produktionsinriktade stödåtgärder, t.ex. gårds- och djurstöd, varför det finns en risk att det endast är möjligt att fastställa ett samband mellan å ena sidan dessa variabler tillsammans och å andra sidan tillväxt och/eller sysselsättning.

För att på bästa och möjliga, med bakgrund i ovan resonemang, vis besvara utvärderingsfrågan i anslutning till ovan omnämnda riktlinjer görs följande ansats: Landsbygdsprogrammets samvariation med tillväxt respektive sysselsättning analyseras inom ramen för en teoretiskt konsistent modell, förankrad i tidigare forskning. På så vis är det möjligt att tala om s.k. villkorad korrelation, dvs. huruvida samvariationen existerar även när vi kontrollerar för en rad variabler som kan tänkas påverka regional tillväxt och sysselsättning.

Flera studier utgår från att sambandet mellan jordbruksstöd och ekonomisk tillväxt är negativt eller i bästa fall obetydligt. Tanken är att stödåtgärderna riskerar bidra till upprätthållandet av en, ur produktivitetssynpunkt, förhållandevis ogynnsam sektorsfördelning.⁴⁷ Det är därför inte självklart att vi bör förvänta oss en positiv effekt, trots landsbygdsstödet omfattning. Utgångspunkten förändras dock om vi, till skillnad från analysen nedan, uttryckligen skulle ta hänsyn till att t.ex. ett öppet landskap kan vara kollektiv vara.⁴⁸

Upplägget för studien är som följer. Efter en beskrivning av stödets fördelning beskrivs teori, metod och material i ett eget avsnitt. Sedan följer resultaten varefter avsnitt 1.4 presenterar slutsatser.

Vart går pengarna?

Mellan 2001 och 2008 gick den största andelen (14 %) av stödet till Skåne län medan den minsta (1,5 %) tillföll Västmanlands län. De fem kommuner som fick mest pengar var Gotland, Jönköping, Borgholm, Mörbylånga och Skellefteå. Danderyd, Lidingö, Oxelösund, Sundbyberg och Öckerö fick minst. Den geografiska fördelningen kan ses i figur 1. Här är Sveriges kommuner indelade i tre lika stora grupper som åtnjuter en låg, medelstor respektive hög andel av stödet.

Det är även intressant att undersöka vad som karaktäriserar kommuner med mycket landsbygdsstöd. Tabell 1 visar hur Landsbygdsprogrammet korrelerar med exempelvis kommunal tillväxt och arbetslöshet. Totalt stöd ur Landsbygdsprogrammet mellan 2001 och 2008 (kolumn 2) uppvisar som synes en viss, och något oväntad, positiv samvariation med stöd inom ramen för pelare 1 i EU:s gemen-

⁴⁵ Med kausal effekt avses t.ex. att en del av tillväxten skulle ske på grund av, och utebli vid avsaknaden av, Landsbygdsprogrammet. Se t.ex. Angrist, J. D. & Pischke, J-S. [2009] för en diskussion om vikten av kontrollgrupper för att fastställa kausala effekter.

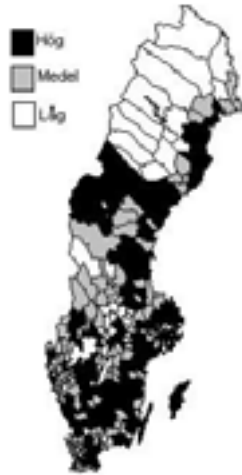
⁴⁶ Se Michalek, J. [2010] och Pufahl, A. [2010] för en presentation av, och diskussion kring, riktlinjerna för utvärderingar med avseende på ekonomisk tillväxt respektive sysselsättningsskapande åtgärder.

⁴⁷ Se Esposti, R. [2008] eller Bivand, R. & Brunstad, R. J. [2003].

⁴⁸ En kollektiv vara, vilken är odelbar och kan konsumeras lika mycket av alla konsumenter, kommer generellt att tillhandahållas av marknaden i en lägre än samhällsekonomiskt optimal kvantitet.

samma jordbrukspolitik (gårds-, areal- samt djurstöd).⁴⁹ Vidare återfinns även en svag korrelation med stöd ur EU:s regionala och sociala fond (s.k. strukturfonder) samt genomsnittlig medelinkomst under perioden. Och som väntat går förhållandevis mer stöd till landsbygden än storstaden.

Figur 1: Geografisk fördelning av Landsbygdsprogrammet 2001-2008.



Tabell 1: Samvariation mellan Landsbygdsprogrammet och vissa kommunkaraktäristiska variabler.

Variabel	LBP	LBP per capita
Pelare 1	0,58	
Strukturfonder	0,33	
Medelinkomst	-0,17	
Arbetslöshet	0,09	
Glesbygd	-0,11	
Storstad	-0,26	
Tillväxt	0,23	0,50
Sysselsättning	0,12	-0,05

Perioden som avses är 2001-2008. Tillväxt och sysselsättning indikerar förändringen mellan 2001 och 2008, medelinkomst och arbetslöshet mäter genomsnittet för perioden.

Det är alltså en oväntat hög, och positiv, korrelation mellan LBP, pelare 1 och strukturfonderna. En möjlig förklaring till sambandet är att kommuner kan vara en något godtycklig (t.ex. med avseende på storlek och åkermark) analysenhet.

De två sista raderna, tillväxt och sysselsättning, mäter ökningen mellan 2001 och 2008 i real medelinkomst respektive kommunens totala sysselsättning. I den tredje kolumnen kan vi se hur Landsbygdsprogrammet, nu i 1980-års penningnivå, fördelat per invånare uppvisar en förhållandevis hög korrelation med regional tillväxt men nästan inget samband med sysselsättningsökningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att stödet i något större utsträckning går till kommuner med låg genomsnittlig, för perioden, medelinkomst men en måttlig till hög ekonomisk tillväxt. Givet informationen hittills är det alltså mer troligt att vi finner ett empiriskt samband mellan Landsbygdsprogrammet och tillväxt än mellan Landsbygdsprogrammet och sysselsättning.

Underlag och metod

⁴⁹ Notera här att det nationella stödet till norra Sverige räknas under strukturfonderna.

Teoretisk utgångspunkt för tillväxtmodellen görs inom ramen för s.k. villkorad konvergens mellan olika regioner.⁵⁰ Här antas att regioner med olika inkomst per invånare närmar sig varandra relativt en rad strukturella kontrollvariabler (t.ex. befolkningsstruktur).⁵¹ Ett formellt avstamp kan göras i en Cobb-Douglas produktionsfunktion,

$$Y = AK^\alpha L^\beta, A > 0 \quad (1.2:1)$$

Y anger här produktionsnivån och A produktiviteten, K och L representerar kapital respektive arbetskraft. Med restriktionen $\alpha + \beta \leq 1$ skulle en fördubbling av in-satsvarorna, dvs. K och L , medföra en fördubbling av produktionsnivån - modellen uppvisar konstant skalavkastning, vilket i standardmodellen för villkorad konvergens är en av orsakerna till att regioner med initialt lägre inkomst kan uppvisa hög tillväxttakt.⁵²

Om tillväxten däremot även villkoras mot regionspecifika skillnader i humankapital och lokaliseringsfördelar, t.ex. närheten till en stor marknad, är det inte längre säkert att olika regioner förväntas närma sig varandra. Det finns flera anledningar. Om kunskapsgenererande investeringar medför en s.k. positiv externalitet kan vi istället för (1.2:1) få en situation med tilltagande skalavkastning.⁵³ Vidare brukar det framhåvas att produktionen ofta koncentreras till s.k. ekonomiska centra där närheten till en stor marknad och högutbildad arbetskraft är av central betydelse.⁵⁴

Sammantaget kan det alltså vara relevant att i en tillväxtmodell även inkludera variabler som mäter regionala skillnader i humankapital och lokaliseringsfördelar. Den ekonometriska specifikation av modellen som kommer att användas ser, i matrisform, ut som följer:

$$\ln\left(\frac{y_t}{y_T}\right) = \alpha + \beta \ln y_T + \delta \ln LBP_{T-t} + \theta' \ln X_{T-t} + \gamma' \ln Z_T + \varepsilon \quad (1.2:2)$$

T indikerar periodens början och t dess slut. Här skattas förhållandet mellan genomsnittlig tillväxt i medelinkomst, y , och initial medelinkomst, stöd, per invånare, från Landsbygdsprogrammet mellan T och t samt en rad kontrollvariabler (samlade i de båda matriserna X och Z).

Med hjälp av kontrollvariabler, t.ex. avståndet till närmsta storstad, försöker vi bland annat få modellen att ta hänsyn till olika regioners lokaliseringsspecifika karaktäristiska. Det finns emellertid en risk att vi inte kan observera alla variabler som inverkar på tillväxten. En möjlighet är att med hjälp av en s.k. spatial teknik kontrollera för vissa geografiska variabler (t.ex. närheten till en stor marknad) som ger tillväxten en geografisk dimension.⁵⁵ Flera studier undersöker regionala tillväxtmönster med spatiala metoder.⁵⁶

⁵⁰ Ramverket för tillväxtmodellen bygger till stor del på Gullstrand, J. & Hammarlund, C. [2007].

⁵¹ Se t.ex. Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. [2004:23 ff].

⁵² Ibid.

⁵³ Romer, P. M. [1986]. Ett exempel på positiv externalitet kan vara att en teknologiförbättring utvecklad av en specifik aktör även blir till nytta för andra aktörer.

⁵⁴ Se t.ex. Krugman, P. [1991]. Inom s.k. Ny Ekonomisk Geografi, som teoribildningen ofta benämns, framhålls att företag kan åtnjuta ett visst mått av marknadskraft och på så vis dra nytta av t.ex. stordriftsfördelar och spridning av kunskap. Närheten till en stor marknad och andra företag blir därför viktig.

⁵⁵ Se t.ex. Anselin, L. [1988] eller Anselin, L. [1999]

⁵⁶ Se t.ex. Lundberg, J. [2006] och Gullstrand, J. & Hammarlund, C. [2007] för en applikation på Sverige, Montouri, B. D. & Rey, S. J. [1998] för USA och Arbia, G. [2006] för en analys av italiensk regional tillväxt.

Specifikationen ovan får en spatial struktur om en viktmatris, W , exempelvis inkluderar i feltermen, ε , som då får formen $\varepsilon = \lambda W\varepsilon + u$, med $u \sim N(0, \sigma^2)$.⁵⁷ I avsnitt 1.3 beskrivs hur modellen testas för att avgöra om den kan förbättras genom att använda en spatial teknik.

Följande kontrollvariabler används i analysen (en utförligare beskrivning samt beskrivande statistik återfinns i appendix). Fem variabler är tänkta att fånga strukturella skillnader kommunerna emellan - andelen befolkning 35-64 år, andelen arbetslösa, eventuell specialisering (med avseende på arbetskraftens sektorsfördelning) mot jordbruk, en dummy som mäter om kommunen klassas som glesbygd samt andelen, av skatteintäkter och generella bidrag, nettoinvesteringar. Ytterligare fyra variabler - jordbruksstöd under pelare 1, stöd ur EU:s strukturfonder, andelen invånare som deltar i åtgärdsprogram för arbetslöshet samt kommunalt stöd till regionala företag - används i syfte att kontrollera för tänkbara regionala tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder.⁵⁸ De förstnämnda två är viktade med antalet invånare.

Två variabler - andelen av kommunens invånare med eftergymnasial utbildning respektive andelen med forskarutbildning - definieras för att mäta skillnader i humankapital. Slutligen inkluderas ekonomisk potential och grad av diversifiering som en indikation på lokaliseringsspecifika för- eller nackdelar. Den förstnämnda, som är ett genomsnitt av inkomstviktat avstånd till övriga kommuner, är tänkt att mäta närhet till marknaden medan den senare, som baseras på arbetskraftens sektorsfördelning, kan användas för att undersöka om det existerar eventuella sektorsöverskridande koncentrationsfördelar.

Specifikation (1.2:2) kommer även att användas i analysen av sysselsättning. Två modeller kommer här att skattas, med total sysselsättning respektive kvoten mellan sysselsättning i jordbrukssektorn och total sysselsättning som beroende variabel. Flera liknande studier använder just en dylik specifikation för att undersöka t.ex. sysselsättningsstillväxt och befolkningsökning.⁵⁹ Notera dock att härledningen ur (1.2:1) inte låter sig göras på samma premisser som i fallet ekonomisk tillväxt. En möjlig teoretisk ansats för sysselsättningens bestämningsfaktorer är här att, om arbetsmarknaden är i, eller rör sig mot, jämvikt, undersöka hur utbud och efterfrågan på arbetskraft kan tänkas förändras inom en viss region.⁶⁰

Flera studier av regional sysselsättning utgår från en koppling mellan nationell migration och sysselsättningsstillväxt. Tanken är att inflyttning, som rimligtvis ökar arbetskraftsutbudet, beror på en rad faktorer relaterade till hur attraktiv regionen är.⁶¹ Om antalet arbetstillfällen är en viktig sådan variabel, vilket den torde vara, kan även sysselsättning få en spatial dimension eftersom vi, som diskuterats ovan, antar att det existerar en viss geografisk koncentration av företag.⁶² Även humankapital är av central betydelse. Det kan t.ex. existera komplementära effekter gentemot andra insatsvaror (eller för den delen mellan olika typer av humankapital).

⁵⁷ Här har u egenskaper som man normalt eftersträvar vid ekonometrisk analys, vilket alltså inte är fallet med ε om W är en matris, med lika många rader och kolumner som det finns kommuner, där, något förenklat, 1 (0) anger att kommun r och kommun j är (inte är) grannar. Den här typen av spatial modell kallas normalt för 'spatial error'.

⁵⁸ Variabeln som är ämnad att mäta stöd ur EU:s strukturfonder är behäftad med vissa problem. Framförallt har insamlingen av ett heltäckande och konsistent material försvarats av att ansvaret i Sverige legat hos flera olika aktörer. Se appendix för ytterligare information.

⁵⁹ T.ex. undersöker Lundberg, J. [2006] och Glaeser, E. L. et al [1995] nationell migration; Simon, C. J. [1998] och Henderson, V. et. al [1995] analyserar sysselsättningsstillväxt. Bishop, P. [2009] inkluderar även en spatial dimension.

⁶⁰ Se t.ex. Jiwattanakupaisarn, P. et. al [2009] för en härledning av en sysselsättningsmodell ur (1.2:1). En av tillnaderna (mot tillväxtmodellen) är att initial sysselsättning (u) inte automatiskt får en plats i modellen.

⁶¹ Se referenser i fotnot 16.

⁶² Sudekum, J. [2003] undersöker hur spatiala mönster i sysselsättning kan tänkas uppstå, t.ex. i anslutning till en geografisk koncentration av företag.

Likheterna mellan de processer som här förväntas driva inkomst- och sysselsättningstillväxt innebär att nästan samma kontrollvariabler används i de båda modellerna. Undantagen är att i sysselsättningsmodellen inkluderas bland kontrollvariablerna både befolkningstäthet och initial medelinkomst medan initial sysselsättning används som s.k. laggad beroende variabel. För alla oberoende variabler, dvs. de på höger sida i (1.2:2), förutom LBP, pelare 1 och strukturfonderna, vilka innefattar totalt stöd mellan T och t , används värden för periodens början (dvs. T).

Ett uppenbart problem med det här förfarandet är att det inte är otänkbart att stöd ur Landsbygdsprogrammet, pelare 1 och strukturfonderna mellan T och t bestäms av just inkomst- och/eller sysselsättningstillväxt mellan T och t , dvs. orsakssambandet kan gå åt "fel håll".⁶³ Däremot, så länge (1.2:2) inte utelämnar viktiga variabler som kan tänkas samtidigt bestämma beroende variabel och en eller flera oberoende variabler ger modellen en konsistent skattning av sambandet mellan $\ln(Y_t/Y_T)$ och $\ln LBP_{T-t}$.⁶⁴ Det kanske främsta alternativet till (1.2:2) hade varit att använda en s.k. dynamisk panel. Möjligheten att tillämpa spatiala tekniker på ett lättillgängligt vis har dock premierats framför en sådan metod. En annan, relaterad, teknik som ofta är att föredra är att använda sig av ett s.k. instrument i skattningarna.⁶⁵ Detta ställer dock höga krav (på instrumentet) som förmodligen inte kan uppfyllas här.

Material som används täcker perioden mellan 2000 och 2008. Eftersom en rad utbetalningar av framförallt miljöstöd förlängdes från perioden 1995-1999 tar analysen sin början 2001 istället för 2000. Data för alla jordbruksstöd erhålles från Jordbruksverket och innefattar framförallt en aggregering av information ur databasen LBUS.⁶⁶ Kommunindelningen för 1992 används vilket innebär att kommuner som senare delat på sig slås samman. Geografisk information om kommunernas gränser hämtas från SCB och kommuner som gränsar till varandra betraktas som grannar.⁶⁷ Fem kommuner (öarna Lidingö, Ekerö, Gotland, Öckerö samt Tjörn) utan grannar utelämnas vilket ger ett material med totalt 279 kommuner.

Resultat

Sammanlagt kommer specifikation (1.2:1) användas för att skatta tre olika modeller, med tillväxt, total sysselsättning samt jordbrukssektorns andel av total sysselsättning som respektive beroende variabel. Initialt används två olika testprocedurer för att avgöra huruvida en spatial teknik bör användas och hur den i så fall kan se ut. Här görs en distinktion mellan två alternativa specifikationer, 'spatial error' och 'spatial lag', där den första, som beskrivits ovan, innebär att feltermen ges en spatial dimension och den senare att en extra, spatial, förklarande variabel inkluderas.⁶⁸

Testresultaten presenteras i tabell 2. Moran's I , som är ett generellt test med antagandet att det inte finns någon spatial autokorrelation, indikerar att vi sannolikt kan förkasta detta antagande endast i tillväxtmodellen.⁶⁹ Efterföljande LM-tester indikerar att spatial error är den modell som bör användas för att på bästa vis han-

⁶³ Det är svårt att hitta ekonomiska argument som helt utesluter att orsakssambandet även kan gå åt just fel håll.

⁶⁴ Greene, W. H. [2000: 656-657].

⁶⁵ Ett instrument för t.ex. LBP är en variabel som bör vara korrelerad med just LBP men inte med modellens felterm.

⁶⁶ Av övrigt material kommer merparten från SCB. Se appendix för en komplett källförteckning.

⁶⁷ Det finns flera olika sätt att definiera en spatial struktur. Här används en radstandardiserad viktmatris, W , av typen 'rook' vilket innebär att angränsande kommuner i norr, söder, väster och öster registreras som grannar.

⁶⁸ Se Anselin, L. [1988] för en beskrivning av dessa modeller.

⁶⁹ Med spatial autokorrelation menas att det existerar ett icke slumpmässigt geografiskt mönster bland observationerna. Diagnostiska test fungerar generellt så att man gör ett grundantagande, t.ex. om avsaknaden av spatial autokorrelation, som sedan kan förkastas med en viss statistisk säkerhet.

tera spatial autokorrelation i tillväxtmodellen.⁷⁰ Resultaten i tabell 2 innebär även att sysselsättningsmodellerna kommer att skattas utan spatiala tekniker, med antagandet att $\varepsilon \sim N(0, \sigma^2)$ i (1.2:1).

Tabell 2: Diagnostiska test för spatial modellspecifikation.

Modell	Test				
	Moran's I	LMerror	LMlag	RLMerror	RLMlag
Tillväxt	<0,00	<0,00	<0,00	<0,00	0,98
Sysselsättning	0,91	0,73	0,74	0,92	0,97
Sysselsättning jordbruk	0,29	0,56	0,71	0,62	0,81

Testerna baseras på respektive modell skattad med OLS (siffrorna anger p-värde). 'R' i RLMerr och RLMlag står för robust. Beräkningar utförda i R 2.10.1.

Som antyds i inledningen finns det en risk att två eller flera oberoende variabler är kollineära, dvs. de korrelerar till den grad att deras individuella samvariation med tillväxt respektive sysselsättning inte kan identifieras. En analys av s.k. egenvärden och variansproportioner, som redovisas i appendix, visar att variablerna landsbygdsstöd och pelare 1 samvarierar men är relativt robusta mot alternativa specifikationer. Några andra variabler, framförallt inkomst och ekonomisk potential, uppvisar förhållandevis problematiska värden. Den sistnämnda exkluderas av denna anledning ur de båda sysselsättningsmodellerna.

Tabell 3 visar resultaten för tillväxtmodellen. Vi ser först och främst att låg initial inkomstnivå är förknippat med hög tillväxttakt i real medelinkomst. Vidare visar resultaten att det existerar en positiv samvariation mellan landsbygdsstöd och tillväxt, även om vi, som här, kontrollerar för en rad andra variabler.

Tabell 3: Tillväxt 2001-2008.

Variabler	Spatial error
Konstant	2,256 (0,386) **
Inkomstnivå 2001	-0,167 (0,033) **
LBP	0,010 (0,003) **
Pelare 1	-0,005 (0,003) *
Strukturfonder	-0,006 (0,003) **
Arbetslöshet	-0,012 (0,007)
Åtgärd	-0,002 (0,006)
Befolkning 35-64 år	0,105 (0,048) **
Eftergymnasial utbildning	0,054 (0,011) **
Forskarutbildade	-0,002 (0,002)
Investeringar	-0,001 (0,002)
Företagsstöd	-0,001 (0,001)
Glesbygd	0,052 (0,040)
Ekonomisk potential	-0,015 (0,004) **
Diversifiering	0,007 (0,004)
Jordbruk	0,010 (0,004) **
LBP x glesbygd	-0,007 (0,005)
Antal observationer	279
Lambda (λ)	0,44 **
Diagnostiska test	
Spatial Durbin:	
-CFH	0,83
-LM-test för spat. autokorr.	0,69

* indikerar signifikans på 0,10-nivån och ** på 0,05-nivån. Beroende variabel är tillväxt i real medelinkomst. Spatial error skattas med maximum likelihood. Beräkningar utförda i

⁷⁰ Se Anselin, L. et. al [1996] och Florax, R. et. al [2003] för en beskrivning av testen och hur de appliceras. Ett LM-test jämför ofta två modeller med utgångspunkten att det inte är någon skillnad dem emellan.

En ökning av reall, dvs. inflationsjusterat, landsbygdsstöd per invånare med 1 % skulle enligt skattningen i tabell 3 ge en ökning i tillväxttakten med 0,01 %. Elasticiteten med avseende på Landsbygdsprogrammet är alltså 0,01, ett förhållandevis lågt värde. Att koefficienten för pelare 1-stöd är negativ kan förmodligen tillskrivas det faktum att Landsbygdsprogrammet och pelare 1 till viss del samvarierar. Kanske är en mer korrekt tolkning att elasticiteten med avseende på Landsbygdsprogrammet och pelare 1 tillsammans är 0,005. Strukturfondernas negativa korrelation med tillväxt skulle kunna vara en indikation på att orsakssambandet här kan gå åt båda hållen, dvs. att det utgår mycket stöd till regioner med låg tillväxt och sysselsättning.

Både andelen invånare med eftergymnasial utbildning och andelen invånare i åldern 35-64 är positivt förknippade med tillväxt. Här ger den förstnämnda variabeln stöd till tillväxtteorier som framhåller vikten av humankapital. Den negativa koefficienten på ekonomisk potential är oväntad. En förklaring kan vara att det finns ett geografiskt mönster i tillväxten vilket t.ex. innebär att kommuner med hög ekonomisk potential även har en hög medelinkomst.⁷¹

Intressant är att kommuner specialiserade mot jordbrukssektorn växer fortare än övriga kommuner, vilket alltså gäller även när vi kontrollerar för t.ex. initial inkomstnivå. Slutligen testas, genom att interagera variablerna LBP och glesbygd, om den positiva samvariationen mellan landsbygdsstöd och tillväxt ser annorlunda ut för glesbygdskommuner. Detta är dock inte fallet.

När det gäller att bedöma hur bra modellen är kan vi notera ett par saker. S.k. informationskriterium, AIC, är bättre för spatial error (-1257) än när modellen estimeras som en vanlig OLS (-1227). Vidare indikerar lambda, dvs. skattningen av λ i (1.2:2), att det finns ett geografiskt mönster som manifesterar sig i feltermen. Slutligen visar inte heller resultaten för de båda diagnostiska testen några tecken på att modellen är misspecificerad.⁷²

Skattningarna för sysselsättning presenteras i tabell 4. Vi ser att varken landsbygdsstöd eller pelare 1-stöd kan förknippas med förändringar i total sysselsättning, ett resultat som är robust mot en rad alternativa specifikationer. Initial inkomst, andelen invånare mellan 35 och 64 år samt andelen invånare med eftergymnasial utbildning är alla starkt förknippade med total sysselsättning. Den här modellen förklarar 45 % av variationen i total sysselsättning, ett något lågt värde. Två diagnostiska test, RESET samt Breush-Pagan, ger inga tecken på allvarlig misspecifikation.⁷³

I kolumn 3 ser vi att det existerar en samvariation mellan landsbygdsstöd och jordbrukssektorns andel av total sysselsättning. Elasticiteten här är knappt 0,08, eller kanske snarare 0,1 för Landsbygdsprogrammet och pelare 1 tillsammans. Här växer även jordbrukssektorns andel snabbare för kommuner med initialt låg sys-

⁷¹ En bidragande orsak kan vara att i beskattningsbar förvärvsinkomst, som utgör basen i båda variablerna, inkluderar transfereringar av olika slag. Detta medför en lägre variation än vad som förmodligen skulle varit fallet med alternativa produktionsmått.

⁷² Här utnyttjas det faktum att en spatial error-modell även kan specificeras som en spatial lag med vissa restriktioner, en s.k. spatial durbin. Man testas sedan om dessa restriktioner ('common factor hypothesis', CFH) håller och om det fortfarande finns tecken på spatial autokorrelation.

⁷³ I ett RESET-test undersöks om oberoende variabler även i exponentierad form uppvisar en samvariation med beroende variabel. Om så är fallet brukar det betraktas som ett tecken på felaktig funktionell form. Breusch-Pagan är ett test för heteroskedasticitet, dvs. att variationen i feltermen beror på en eller flera oberoende variabler. Se t.ex. Verbeek, M. [2008].

selsättningsandel i just den sektorn. Initial inkomst, arbetslöshet och befolknings-täthet är andra variabler som verkar påverka förändringens riktning och takt. Det verkar vidare inte spela någon roll om kommunen som får landsbygdsstöd betrak-tas som glesbygd eller ej.

77 % av variationen i beroende variabel förklaras i modellen, vilket är bra. Däremot indikerar ett RESET-test att resultaten inte är lika säkra som i modellen med total sysselsättning.

Det är inte helt lätt att avgöra om ökningen i jordbrukssektorns sysselsättningsan-del sker på bekostnad av total sysselsättning. Vi har redan sett att det inte finns något samband, varken positivt eller negativt, mellan landsbygdsstöd och total sysselsättning. Den senare uppvisar visserligen en lägre ökningstakt i kommuner som samtidigt åtnjuter en ökning av jordbrukssektorns sysselsättningsandelar, men det är svårt att säga om, och i så fall hur, dessa båda skeenden påverkar var-andra.

Tabell 4: Förändring i total sysselsättning samt jordbrukets andel av total syssel-sättning 2001-2008.

Variabler	OLS	
	Totalt	Jordbruk/totalt
Konstant	4,622 (1,101) **	4,303 (3,233)
Sysselsättning 2001	0,003 (0,007)	-0,273 (0,032) **
LBP	0,009 (0,008)	0,076 (0,025) **
Pelare 1	-0,008 (0,006)	0,023 (0,021)
Strukturfonder	-0,015 (0,006) **	-0,022 (0,017)
Arbetslöshet	-0,034 (0,017) **	0,105 (0,052) **
Åtgärd	-0,008 (0,013)	-0,038 (0,040)
Befolkning 35-64 år	0,399 (0,134) **	0,409 (0,369)
Befolkningstäthet	0,007 (0,007)	-0,158 (0,021) **
Inkomstnivå 2001	-0,367 (0,085) **	-0,480 (0,277) **
Eftergymnasial utbildning	0,123 (0,029) **	-0,049 (0,078)
Forskarutbildade	-0,003 (0,007)	-0,010 (0,015)
Investeringar	0,010 (0,006) *	-0,012 (0,018)
Företagsstöd	-0,002 (0,003)	-0,023 (0,010) **
Glesbygd	0,168 (0,108)	-0,264 (0,332)
Diversifiering	0,037 (0,011) **	-0,007 (0,031)
Jordbruk	-0,012 (0,009)	-0,049 (0,078)
LBP x glesbygd	-0,015 (0,013)	0,030 (0,040)
Cook-dummy	ja	ja
R ²	0,45	0,77
Antal observationer	279	279
Diagnostiska test:		
-Breusch-Pagan	0,12	0,55
-RESET	0,64	<0,00

* indikerar signifikans på 0,10-nivån och ** på 0,05-nivån. Beroende variabel är tillväxten i total syssel-sättning respektive tillväxten i jordbrukssektorns andel av total sysselsättning. För diagnostiska test redovisas p-värden, i övrigt koefficienter med standardfel inom parentes. R² är justerad för antalet frihets-grader. Dummyvariabler enligt Cooks distansmått inkluderas (18 st) för att hantera potentiellt inflytelse-rika observationer.

Slutsatser

Som tidigare framhållits samvarierar stödåtgärderna inom Landsbygdsprogram-met och pelare 1 till den grad att endast deras gemensamma inflytan-de bör tolkas i ovan estimerade modeller. Detta trots att Landsbygds-
programmet verkar vara den drivande faktorn bakom resultaten i frå-

ga.

För att knyta an till undersökningens frågeställning uppvisar landsbygdsstöd en s.k. villkorad samvariation med tillväxt. Effekten av ett ökat landsbygdsstöd skulle emellertid inte vara särskilt stor eftersom elasticiteten för Landsbygdsprogrammet och pelare 1-stöd per invånare tillsammans endast är 0,005. Inget samband mellan landsbygdsstöd och totala sysselsättningseffekter har kunnat fastslås. Däremot upplevde kommuner med mycket landsbygdsstöd en generell ökning av jordbrukssektorns sysselsättningsandelar. Det kan dock inte uteslutas att denna ökning till viss del skedde på bekostnad av total sysselsättning. I analysen framkommer inga särskilda effekter för glesbygdskommuner.

Svaret på den övergripande utvärderingsfrågan blir därmed att landsbygdsprogrammet i viss mån kan ha förbättrat förutsättningarna för tillväxt men inte bidragit till att skapa nya sysselsättningsmöjligheter.

Appendix

Variabelbeskrivning

Tabell 5: Deskriptiv statistik för perioden 2001-2008.

Variabel	Medelvärde	Standardavvikelse
Beroende		
Tillväxt	0,17	0,04
Sysselsättning	0,05	0,07
Sysselsättning jordbruk	-0,04	0,34
Oberoende		
Inkomstnivå 2001	10,72	0,12
Sysselsättning 2001	8,88	1,01
Sysselsättning jordbruk 2001	-3,59	0,94
LBP	6,90	1,44
Pelare 1	5,91	1,41
Strukturfonder	5,36	1,15
Arbetslöshet	1,16	0,40
Åtgärd	0,54	0,61
Befolkning 35-64 år	-0,91	0,04
Befolkningstäthet	3,29	1,60
Eftergymnasial utbildning	-2,05	0,32
Forskarutbildade	-6,53	1,15
Investeringar	-2,82	0,65
Företagsstöd	3,48	1,42
Glesbygd	0,14	0,35
Ekonomisk potential	7,15	1,12
Diversifiering	1,19	0,42
Jordbruk	0,47	0,50

Inkomstnivå utgörs av totalsumma beskattningsbar förvärvsinkomst, dvs. summa inkomst av tjänst och näringsverksamhet minskat med vissa allmänna avdrag, fördelat på kommunens invånare över 16 år. I 1980 års penningnivå (dvs. nominella värden har deflaterats med ett årligt genomsnitt av KPI). Källa: SCB.

Sysselsättning mäter kommunens totala antal förvärvsarbetande dagbefolkning och sysselsättning jordbruk/totalt mäter sysselsättning i jordbrukssektorn som andel av total sysselsättning. Källa: SCB.

LBP är respektive kommuns totala, för perioden, stödbelopp utbetalt inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 samt Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Notera att investerings-, start- och förädlingsstöd till mål 1 - områden har inkluderats medan det nationella stödet till norra Sverige räknas till strukturfonderna. 1980 års penningnivå används. Källa: SJV.

Pelare 1 inbegriper produktionsbaserade stöd (areal-, gårds- samt djurstöd) under vad som brukar benämnas den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare. Liksom LBP används respektive kommuns totala stödbelopp. 1980 års penningnivå. Källa: SJV.

Variabeln strukturfonder utgör en någorlunda heltäckande sammanställning av totala, för perioden, medel ur EU:s regionala och sociala fond. Från ESF - rådet erhålls utbetalda medel för Equal och Mål-3 under föregående programperiod samt ett mer heltäckande material för 2007-2008. Materialet är fördelat efter projektägarens lokalisering. Tillväxtverket till-

handahåller data över regionala fonden för 2007-2008 med en schablonfördelning (dvs. hur mycket av varje projekt som går till respektive kommun) som även används för att fördela det material för 2000-2006 som levereras av 5 olika länsstyrelser. Materialet räknas om i 1980 års penningnivå. Källor: Svenska ESF - rådet, Tillväxtverket samt Länsstyrelsen i Norrbotten, Jämtland, Gävleborg, Örebro och Jönköping.

Arbetslöshet anger hur stor andel av kommunens invånare (16-64 år) som är aktivt arbetssökande utan att delta i något åtgärdsprogram. Åtgärd innefattar andelen som deltar i någon form av åtgärdsprogram med aktivitetsstöd. Källa: AMS.

Befolkning 35-64 år är kommunens andel av invånare i åldern 35-64 år medan befolkningstäthet är en variabel som mäter antalet invånare per kvadratkilometer. Den sistnämnda används endast i sysselsättningsmodellen. Källa: SCB.

Eftergymnasial utbildning och forskarutbildade utgörs av andelen invånare med eftergymnasial utbildning respektive forskarutbildning. Källa: SCB.

Investeringar är andel nettoinvesteringar av skatteintäkter och generella bidrag. Källa: RKA (rådet för främjande av Kommunala Analyser): www.kommundatabas.se.

Företagsstöd utgör nettokostnad per invånare för näringslivsfrämjande åtgärder. Källa: RKA (rådet för främjande av Kommunala Analyser): www.kommundatabas.se.

Glesbygd är en dummyvariabel som tar värdet 1 (0) om (om inte) kommunen har färre än 7 invånare per kvadratkilometer. Källa: SKL (Sveriges Kommuner och Landsting).

Ekonomisk potential för kommun r :

$$EKPOTr = \sum_j \frac{M_j}{\exp(\alpha \text{avst}_{rj})}$$

där M_j indikerar ekonomisk massa (total, i 1980 års penningnivå, beskattningsbar förvärvsinkomst) för kommun j och avst_{rj} anger avstånd (i 10 km) mellan j och r .

Diversifiering är ett index som mäter hur kommunens arbetskraft är fördelad, mellan olika sektorer (enligt SNI:s högsta aggregeringsnivå), relativt riksgenomsnittet. För kommun r :

$$DIF_r = \frac{1}{\sum_i |n_{ir}/n_r - n_i/y|}$$

där y anger antalet sysselsatta (dagbefolkning) och i sektor.

Jordbruk är en dummyvariabel som tar värdet 1 (0) om (om inte) högst relativ specialisering,

$$SPEC_r = \frac{n_r/x_r}{n/y}$$

återfinns i jordbrukssektorn.

Kollinearitet

En metod för att undersöka om och i vilken grad det existerar en problematisk samvariation mellan två eller flera variabler är att analysera s.k. egenvärden och variansproportioner.

Ett egenvärde är ett begrepp inom lineär algebra som, kort uttryckt, är en av rötterna (dvs. en möjlig lösning) till ett ekvationssystem baserat på matrisen av oberoende variabler. Vanligtvis definieras sedan ett index som roten ur ration mellan varje egenvärde och det högsta egenvärdet.⁷⁴ Värdet över 30 i kombination med en variansproportion, dvs. den del av variationen hos en variabel som svarar mot ett visst index, större än 0,5 hos minst två variabler används ofta som tumregel för problematisk kollinearitet.⁷⁵

I tabell 6 presenteras en kollinearitetsanalys för tillväxtmodellen.⁷⁶ I synnerhet inkomst, men även LBP, pelare 1, eftergymnasial utbildning, forskarutbildade, ekonomisk potential och befolkning 35-64 år, uppvisar mer eller mindre problematiska värden. Detta innebär att skattningen av dessa variabler i avsnitt 1.3 behäftas med ett större mått av osäkerhet än vad annars skulle ha varit fallet. Motsvarande metod används även för att analysera sysselsättningsmodellen, med kvalitativt liknande resultat. Ekonomisk potential plockas här bort då den är involverad i ett linjärt beroende med bl.a. initial sysselsättning.

Tabell 6: Index och variansproportioner.

index	Variansproportioner							
	kons.	ink- omst	LBP	pel- are1	struktur- fonder	arbets- löshet	åtgärd	befolkning 35-64 år.
1,00
3,63
5,59	0,15	.
5,70
10,40
13,09
16,51
18,03	0,21	.	.
25,40	0,37	.	.
28,34	0,31	.	.	.
28,69	0,11	0,30	0,58	.
42,20
56,87	.	.	0,69	0,79	0,32	.	.	.
93,79	.	.	0,14	.	0,11	.	.	0,36
121,52	0,42
1306,19	1,00	0,99	.	.	.	.	.	0,20

index	Variansproportioner							
	efter- gymn. utb.	forskar- utb.	invest- eringar	företags- stöd	gles- bygd	ekono- misk po- tential	diver- sifering	si- jord- bruk

⁷⁴ Belsley, D., Kuh, E. & Welsch, R. [1980]. Se även Belsley, D. [1991] för en demonstration av metoden som används här.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Notera att det råder en viss oenighet om huruvida konstanten bör inkluderas eller ej - s.k. VIF-värden, vilka alltid baseras på en analys utan konstant, är t.ex. helt normala (under 10), liksom en analys av egenvärden då konstanten utelämnas (med ett högsta index under 10).

1,00	.	.	.	.	.	.	.	.
3,63	.	.	.	0,23	.	.	.	.
5,59	.	.	.	0,10	.	.	.	.
5,70	.	.	.	0,21	.	.	0,45	.
10,40	.	.	.	.	.	0,35	.	.
13,09	.	.	0,87	.	.	.	.	.
16,51	.	0,40	.	.	.	.	0,22	.
18,03	.	0,33	.	.	.	0,15	.	.
25,40	0,17	0,14	.	0,10	.	0,11	.	.
28,34	0,25	.	.	.	.	.	.	.
28,69	.	.	.	0,13	.	.	.	.
42,20	0,33	0,49	.	.	.	0,14	.	.
56,87	.	.	.	.	.	.	.	.
93,79	0,25	.	.	.	0,66	.	.	.
121,52	0,15	.	.	.	0,22	.	.	.
1306,19	0,25	.	.	.	.	.	.	.

Tabellen utläses som en sammanhängande tabell, dvs. med 17 kolumner och 18 rader. Värden mindre än 0,10 har markerats med punkt.

Eftersom vi primärt är intresserade av LBP testas systematiskt en rad olika specifikationer av både tillväxt- och sysselsättningsmodellen för att undersöka hur robust denna skattning är.⁷⁷ Inte i någon av dessa specifikationer, som inte presenteras här, uppvisar LBP några tecken på allvarlig instabilitet. Däremot samvarierar LBP och pelare 1 till den grad att enskilda effekter blir svåra att uttröna.

Referenser

Angrist, J. D. & Pischke, J-S. [2009], *Mostly harmless econometrics - an empirist's companion*, Princeton University Press, New Jersey.

Anselin, L. [1999], "Spatial Econometrics", Working Paper, Bruton Center, School of Social Science, University of Texas, Dallas.

Anselin, L. [1988], *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Anselin, L., Anil, K. B., Florax, R. & Yoon, M. J. [1996], "Simple diagnostic tests for spatial dependence", *Regional Science and Urban Economics*, vol 26, sid 77-104.

Arbia, G. [2006], *Spatial Econometrics: Statistical Foundations and Applications to Regional Convergence*, Springer, Berlin.

Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. [2004], *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Belsley, D. [1991]. "A Guide to Using the Collinearity Diagnostics", *Computer Science in Economics and Management*, vol 4, sid 33-50.

Belsley, D., Kuh, E. & Welsch, R. [1980], *Regression Diagnostics*. Wiley, New York.

Bishop, P. [2009], "Spatial spillovers and employment growth in the service sector", *The Service Industries journal*, vol 29, sid 791-803.

Bivand, R. & Brunstad, R. J. [2003], "Regional Growth in Western Europe: An Empirical Exploration of Interactions with Agriculture and Agricultural Policy", sid 351-373 i B. Fingleton (red.), *European Regional Growth*. Springer-Verlag, Berlin.

Esposti, R. [2008], "Reforming the CAP: an agenda for regional growth?", presenterad på EAAE:s 109:e konferens, nr 44868.

⁷⁷ T.ex. undersöks hur skattningen av LBP förändras när pelare 1 plockas bort ur modellen. Notera dock att detta inte är ett problemfritt förfarande eftersom många olika specifikationer av samma modell medför en ökad risk att felaktigt förkasta nollhypotesen i varje enskilt signifikanstest.

- Florax, R., Folmer, H. & Rey, S. J. [2003], "Specification searches in spatial econometrics: the relevance of Hendry's methodology", *Regional Science and Urban Economics*, vol 33, sid 557-579.
- Glaeser, E. L., Sheinkman, J. A. & Shleifer, A. [1995], "Economic Growth in a Cross-Section of Cities", *Journal of Monetary Economics*, vol 36, sid 117-143.
- Gullstrand, J. & Hammarlund, C. [2007], "Plats för tillväxt?", SOU 2007:25 (Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008).
- Greene, W. H. [2000], *Econometric Analysis*, 4 uppl, Prentice-Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Henderson, V., Kuncoro, A. & Turner, M. [1992], "Industrial Development in Cities", NBER Working Paper Series, WP nr 4178.
- Jiwattanakulpaisarn, P., noland, R. B., Graham, D. J. & Polak, J. W. [2009], "Highway Infrastructure and Regional Employment Growth: A Dynamic panel Regression Analysis", *Journal of Regional Science*, vol 49, sid 263-286.
- Krugman, P. [1991], "Increasing Returns and Economic Geography", *The Journal of Political Economy*, vol 99, sid 483-499.
- Lundberg, J. [2006], "Using Spatial Econometrics to Analyse Local growth in Sweden", *Regional Studies*, vol 40, sid 303-316.
- Michalek, J. [2010], "Impact Indicator 1: Economic Growth", sid 61-75 i Lukesch, R. & Schuh, B. (red.), Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors, 25 februari 2010.
- Montouri, B. D. & Rey, S. J. [1998], "US Regional Income Convergence: A Spatial Econometric Perspective", *Regional Studies*, vol 33, sid 143-156.
- Pufahl, A. [2010], "Impact Indicator 2: Employment Creation", sid 79-90 i Lukesch, R. & Schuh, B. (red.), Working Paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors, 25 februari 2010.
- Romer, P. M. [1986], "Increasing Returns and Long-Run Growth", *The Journal of Political Economy*, vol 94, sid 1002-1038.
- Simon, C. J. [1998], "Human Capital and Metropolitan Employment Growth", *Journal of urban Economics*, vol 43, sid 223-243.
- SJV, 2009. Uppföljning av budget - utbetalningar. (hämtad 2010-06-03) <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/mojligheterpalandsbygden/landsbygdsprogrammet/landsbygdsprogrammetisiffror/huranvandspengarnailandsbygdsprogrammet.4.160b021b1235b6bb8618000142.html>
- Sudekum, J. [2003], "Increasing Returns and Spatial Unemployment Disparities", Departmental Discussion Paper 117, University of Goettingen, Department of Economics.
- Verbeek, M. [2008], *A guide to modern Econometrics*, 3 uppl, Wiley, New York.

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Axel 1

– utvärdering av åtgärder för att
förbättra konkurrenskraften i
jord- och skogsbruk

För mer information kontakta:
Helena Hansson 018-67 17 14
E-post: helena.hansson@ekon.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL- fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 – 67 10 00

FÖRORD

I den här axelrapporten intresserar vi oss för vilken effekt åtgärderna som finns inom axel 1 *Förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn* har haft.

Uppdraget att koordinera utvärderingen av åtgärderna inom axel 1 gavs till mig av professor Ewa Rabinowicz som är projektledare för hela utvärderingen. Att besvara utvärderingsfrågorna kräver en grupp med bred och djup kompetens inom lantbruksnäringen men också inom analytisk metod och databearbetning. I arbetet med åtgärderna i axel 1 har därför en rad forskare bidragit med sina olika kompetenser. Detta gör också att utvärderingen vilar på forskarkompetens och tidigare forskningserfarenheter inom området. Det är min uppfattning att vi har stått inför en utmanande uppgift men att vi tack vare gruppens breda kompetens har lyckats få fram många intressanta resultat.

Många frågor skulle besvaras med hjälp av ett anvisat dataunderlag som ibland får anses som bristfälligt. Vi har därför för flera åtgärder valt att komplettera dataunderlaget med egna enkäter och intervjuer. Jag vill rikta ett stort och uppriktigt tack till alla respondenter som tog sig till att besvara enkäter, respektive att låta sig intervjuas.

Rapporten får anses som omfattande, men vi har prioriterat att tydligt redogöra för hur vi gått tillväga framför att skriva en kortare rapport. På så sätt kan läsaren själv ta ställning till om han eller hon håller med oss om våra slutsatser. I början av rapporten finns en sammanfattning där de viktigaste slutsatserna presenteras.

Följande personer har bidragit till de olika delarna i utvärderingen av axel 1:

Kompetensutvecklingen: Helena Hansson, Sören Höjgård, Eva-Lotta Päiviö (SLU, delat förstaförfattarskap) och Dennis Collentine (Högskolan i Gävle)

Startstödet: Helena Hansson (SLU)

Investeringsstödet: Sören Höjgård (SLU) och Joakim Gullstrand (Lunds universitet)

Förädlingsstödet: Sören Höjgård (SLU) och Joakim Gullstrand (Lunds universitet)

Samarbetsstödet: Helena Hansson (SLU)

Infrastrukturstödet: Thord Karlsson (SLU)

Jozefine Nybom, studerande vid SLU, har varit mycket behjälplig vid datainsamling till startstödet, samarbetsstödet och infrastrukturstödet. Sören Höjgård, Eva Kaspersson och Ewa Rabinowicz har läst och gett konstruktiva synpunkter på hela axelrapporten, vilket även utvärderingens referensgrupp har gjort. Detta har i hög grad förbättrat den färdiga halvtidsutvärderingen.

Jag vill rikta ett varmt tack till alla inblandade för ett mycket gott samarbete under den här tiden.

Uppsala 1 november 2010

Helena Hansson

Forskarassistent och koordinator för utvärderingen av axel 1

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1.1 Åtgärder och total budget	7
1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvade mål	8
1.3 Balans mellan åtgärderna	10
1.4 Syntes och slutsatser	11
1.5 Rekommendationer	11
EXECUTIVE SUMMARY	13
1.1 Measures and total budget	13
1.2 Results of evaluation – links between measures and desired objectives	14
1.3 Balance between measures	17
1.4 Synthesis and conclusions	17
1.5 Recommendations	18
2 ÅTGÄRD 111 OCH 114 - KOMPETENSUTVECKLING, INFORMATION OCH KUNSKAPSSPRIDNING	19
2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	19
<i>Bakgrund</i>	19
<i>Villkor</i>	20
<i>Stödbelopp</i>	20
<i>Logisk interventionsgrund och indikatorer</i>	21
<i>Budget och utfall</i>	23
2.2 Utvärderingsfrågorna	25
<i>Åtgärd 111</i>	25
<i>Åtgärd 114</i>	25
<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	26
2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	28
<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 - 2006</i>	28
<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006.</i>	29
<i>Förhandsutvärderingen av Landbygdsprogrammet 2007-2013.</i>	29
<i>Andra utvärderingar</i>	29
2.4 Underlag och metod	32
2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	37
<i>Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom målområdet Ett rikt odlingslandskap</i>	37
<i>Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom miljömålsområdet Ingen övergödning</i>	39
<i>Kompetensutveckling inom ramen för Greppa Näringen</i>	42
<i>Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet Ekologiska produktionsformer</i>	43
<i>Analyser inom olika produktionstyper</i>	44
<i>Fråga 1, åtgärdskod 111: Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens</i>	

produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?	45
Fråga 2, åtgärdskod 111: Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?	45
Fråga 3, åtgärdskod 111: Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?	46
Fråga 1, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån	47
Fråga 2, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?	47
Fråga 3, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?	48
2.6 Slutsatser angående stödets effekter	48
2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt	48
Inom pågående programperiod	48
På längre sikt	48
2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	48
REFERENSER	49
3 ÅTGÄRD 112 – STARTSTÖD FÖR UNGA LANTBRUKARE	51
3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	51
Bakgrund	51
Villkor för startstödet	52
Budget och utfall	52
Interventionslogik och indikatorer	53
Omfattnings- och resultatindikatorer	56
3.2 Utvärderingsfrågorna	57
Tolkning av utvärderingsfrågorna	58
3.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	58
3.4 Underlag och metod	59
Enkätdata	60
Jordbruksekonomiska undersökningen	60
Beskrivning av stödmottagarna och deras företag	61
Regressionsanalys – startstödet inverkan på företagets lönsamhet	71
3.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna	73
Fråga 1: Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?	73
Fråga 2: Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?	74
Fråga 3: Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket	74
Fråga 4: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?	75
3.6 Slutsatser angående stödets effekter	76
3.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt	76

	<i>Inom pågående programperiod</i>	76
	<i>På längre sikt</i>	77
3.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	77
REFERENSER		79
4	ÅTGÄRD 114 – KOMPETENSUTVECKLING, INFORMATION OCH KUNSKAPSSPRIDNING	82
5	ÅTGÄRD 121 - MODERNISERING AV JORDBRUKSFÖRETAG	84
5.1	Beskrivning av åtgärden, budget och utfall	84
	<i>Villkor för stödet</i>	84
	<i>Stödbelopp</i>	85
	<i>Prioriteringar</i>	86
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	87
	<i>Budget och utfall</i>	92
5.2	Utvärderingsfrågorna	93
	<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	93
5.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	94
	<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	94
	<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	95
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	96
5.4	Underlag och metod	97
	<i>Underlag</i>	97
	<i>Urvals- och skattningsmetod</i>	100
5.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	105
	<i>Resultat</i>	105
	<i>Svar på utvärderingsfrågorna</i>	110
5.6	Slutsatser angående investeringsstödet effekter	111
5.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	112
5.8	Förslag till nya eller förbättrade indikatorer	113
REFERENSER		114
6	ÅTGÄRD 123 - HÖGRE VÄRDE I JORD- OCH SKOGSBRUKSFÖRETAG	116
6.1	Beskrivning av åtgärden, budget och utfall	116
	<i>Villkor för stödet</i>	116
	<i>Stödbelopp</i>	117
	<i>Prioriteringar</i>	118
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	119
	<i>Budget och utfall</i>	122
6.2	Utvärderingsfrågorna	123
	<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	124
6.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	125
	<i>Halvtidsutvärderingen 2003</i>	125

	<i>Slututvärderingen 2009</i>	126
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	127
6.4	Underlag och metod	128
	<i>Urvals- och skattningsmetod</i>	131
6.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	137
	<i>Resultat</i>	137
	<i>Svar på utvärderingsfrågorna</i>	143
6.6	Slutsatser angående förädlingsstödet effekter	144
6.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	145
6.8	Förslag till nya eller förbättrade indikatorer	146
	REFERENSER	147
7	ÅTGÄRD 124 – STÖD TILL SAMARBETE FÖR ATT INITIERA NYA PRODUKTER, PROCESSER OCH TEKNIKER INOM JORDBRUKS- OCH LIVSMEDELSSEKTORN SAMT INOM SKOGSBRUKSSEKTORN	151
7.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	151
	<i>Bakgrund</i>	151
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	153
	<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	156
7.2	Utvärderingsfrågorna	157
7.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	158
7.4	Underlag och metod	158
	<i>Intervjuerna - genomförande</i>	159
	<i>Intervjuerna – sammanfattande resultat</i>	160
7.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	161
	<i>Fråga 1</i>	161
	<i>Fråga 2</i>	163
7.6	Slutsatser angående stödets effekter	163
7.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	164
7.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	165
	REFERENSER	166
8	ÅTGÄRD 125 - INFRASTRUKTUR SOM ÄR AV BETYDELSE FÖR UTVECKLING OCH ANPASSNING AV JORD- OCH SKOGSBRUK	167
8.1	Beskrivning av åtgärden, budget och utfall	167
	<i>Bakgrund</i>	167
8.2	Logisk interventionsgrund och indikatorer	168
8.3	Utvärderingsfrågorna	172
	<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	172
8.4	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	173
8.5	Underlag och metod	173
	<i>Enkät till projekt</i>	174
	<i>Utvärderingsmetod</i>	174

8.6	Beskrivning av projektgrupp och kontaktperson	174
	<i>Kontaktpersonen</i>	174
	<i>Projektgrupp</i>	175
8.7	Upplevelse av kontakten med myndigheten	176
8.8	Stödets betydelse	177
8.9	Sammanfattning – svar på utvärderingsfrågorna	180
	<i>Fråga 1</i>	180
	<i>Fråga 2</i>	181
8.10	Slutsatser om stödets effekter	181
8.11	Förslag till justeringar på lång och kort sikt	182
8.12	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	182
	REFERENSER	184

1

Sammanfattning

1.1 Åtgärder och total budget

Axel 1 består av följande åtgärder:

- Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning (åtgärdskod 111 och 114)
- Startstöd för unga jordbrukare (åtgärdskod 112)
- Modernisering av jordbruksföretag (åtgärdskod 121)
- Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärdskod 123)
- Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn (åtgärdskod 124)
- Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket (åtgärdskod 125)

Åtgärderna inom axel 1 står för ca 15 procent av landsbygdsprogrammets totala budget. Syftet med åtgärderna är att bidra till att öka konkurrenskraften hos jord-, skogsbruks- och rennäringsföretag samt hos företag inom livsmedels- och förädlingsindustrin, baserat på ett hållbart nyttjande av naturresurserna. Åtgärderna består av direkta investeringsstöd och förutsättningsskapande stöd. Stödet för kompetensutveckling, information och kunskapsspridning (åtgärdskod 111 och 114) är ett förutsättningsskapande stöd med tydliga kopplingar till åtgärderna inom axel 2, då syftet med stödet bland annat är att underlätta genomförandet av åtgärderna inom axel 2. Också stödet till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn (åtgärdskod 124) och stödet till infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruket (åtgärdskod 125) är förutsättningsskapande stöd. Startstöd för unga jordbrukare (åtgärdskod 112), stöd till modernisering av jordbruksföretag (åtgärdskod 123) samt stöd till högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (åtgärdskod 123) är gamla strukturstöd som funnits länge som jordbruksstöd.

Tabell 1 visar den budgetmässiga fördelningen mellan åtgärderna inom axel 1. Störst andel av stöden går till åtgärd 121: Modernisering av jordbruksföretag, till vilken nära hälften av pengarna inom axel 1 fördelats. Näst störst andel av stöden går till åtgärd 111 och 114: Kompetensutveckling. Dessa stöd erhåller tillsammans 28 % av de totala stöden inom axeln.

Tabell 1: Budget och fördelning inom axel 1.

	Total budget (Mkr)	Procent av budgeten
Kompetensutveckling (111 och 114)	1400	28,0
Startstöd (112)	280	5,6
Modernisering av jordbruksföretag (121)	2406,75	48,2
Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter (123)	490	9,8
Stöd till samarbete för utveckling av nya produkter (124)	210	4,2
Infrastruktur (125)	210	4,2
Summa, axel 1	4996,75	100

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning 2008

1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvarde mål

När det gäller *kompetensutvecklingsstödet* har de efterfrågade sambanden varit svåra att belägga. I en korrelationsanalys av kompetensutvecklingens samband med aspekter som benägenhet att söka stöd inom axel 2 och vilken typ av anmärkning man får vid kontroller av t.ex. betesmarker fann utvärderaren generellt mycket svaga samband, och samband med omvänt förväntat tecken. En anledning till att det är så svårt att finna de efterfrågade sambanden är att målen med åtgärden är mycket högt satta och sannolikt orealistiska att uppnå. Kompetensutveckling består många gånger av korta kurser, fältvandringar eller korta rådgivningsbesök. Att förvänta sig att sådana åtgärder ska få mätbar effekt på företagets beteende när det gäller t.ex. förvaltning av naturresurser är troligen alltför ambitiöst. För att uppnå de mätbara effekter som efterfrågas behövs sannolikt mer omfattande utbildningsinsatser.

Startstödet har i tidigare utvärderingar kontinuerligt ifrågasatts. I denna utvärdering användes enkätdata för att utröna stödmottagarnas inställning till stödets betydelse. Också data från Jordbruksekonomiska under-

sökningen användes, där stödmottagande företag jämfördes med övriga företag i undersökningen. Av analysresultaten fann utvärderaren skäl att ifrågasätta startstödet betydelse för efterfrågade aspekter som varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, strukturanpassning, ökning av den mänskliga potentialen i jordbrukssektorn och sektorns konkurrenskraft. Utvärderaren finner det också anmärkningsvärt att ett av startstödet villkor är att stödmottagaren själv ska ha yrkeskunskap inom jordbruk. Detta har funnits begränsa erfarenheterna hos stödmottagarna när det gäller annat än jordbruk och därmed befaras att gamla strukturer i jordbrukssektor låses inne. Bättre vore att låta stödmottagaren själv att avgöra hur han/hon ska förse sig med yrkeskunskap inom jordbruk, t.ex. genom anställda. På så sätt skulle även personer med erfarenheter från andra sektorer kunna starta lantbruk och bidra till att förnya lantbrukssektorn.

När det gäller stöden till *modernisering av jordbruksföretag* (investeringsstödet) och *högre värde i jord- och skogsbruksprodukter* (förädlingsstödet) fann utvärderaren, mot bakgrund en kontrafaktisk analys med matchad kontrollgrupp, att effekterna är mycket begränsade. När företagen med stöd jämfördes med sina tvillingar utan stöd framkom att stöden endast i mycket begränsad utsträckning genererar nya investeringar. Vidare har stöden endast små effekter när det gäller målvariabler som införande av ny teknik och innovationer, marknadstillträde, marknadsandel och inga effekter på konkurrenskraft och utnyttjande av produktionsfaktorer. När det gäller förädlingsstödet, finns inte heller något som indikerar att de investeringar som stödet faktiskt har gett upphov till skulle ha ökat jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet.

Beträffande investeringsstödet och förädlingsstödet kan det också konstateras att det inte varit möjligt att analysera vilken inverkan miljöinvesteringar eller investeringar i djurvälstånd har haft på resultaten. Detta är beklagligt då miljöinvesteringar sannolikt har positiva externa effekter och investeringar i djurvälstånd kan sägas innebära en investering i en kollektiv vara. Sådana investeringars fulla värde återspeglas inte i priserna på jordbruksprodukter vilket innebär att effekten på förädlingsvärden och produktivitet kan ha underskattats. Data som gör det möjligt att skilja ut investeringar i miljö och djurvälstånd från andra slags inve-

steringar och analysera deras effekter på målvariablerna finns emellertid inte i dagsläget.

Åtgärden *stöd till samarbete för utveckling av nya produkter*, samarbetsstödet har av utvärderaren befunnits att många gånger lämnas till verksamhet där ett offentligt stöd inte kan anses motiverat. Stödet har t.ex. lämnats till mindre marknadsföringssatsningar som skulle kunna ha bekostas av privata medel. Stödet har också haft en mycket låg nyttjandegrad. Att döma av hur stödet utnyttjats hittills går det därför inte att dra några slutsatser om att det haft de önskvärda effekterna. Däremot är det viktigt att lyfta fram att stödet har potential att bidra till önskade effekter om det i framtiden utnyttjas på ett mer tillämpligt sätt, t.ex. genom att ges till verksamheter som kännetecknas av höga transaktionskostnader, som är svåra att starta i liten skala, eller där offentliga aktörer har en betydande roll i projekten.

Stödet till *infrastruktur* anses av utvärderaren vara ett av få stöd inom axel 1 som uteslutande syftar till att täcka in ett behov där det inte finns en fungerande marknad, och anses därför ha den bäst motiverade interventionslogiken. Utvärderaren drar slutsatsen att stödet bidragit till att omstrukturera infrastrukturen i jord- och skogsbrukssektorn. Däremot är det svårare att belägga att de genomförda omstruktureringarna har haft betydelse för sektorns konkurrenskraft. Återigen är detta ett exempel på när målen med åtgärden är alltför ambitiöst satt. Det är inte rimligt att tro att den typ av projekt som genomförts, där majoriteten handlat om förbättringar av vägar, ska leda till mätbara effekter på de deltagande företagens ekonomiska resultat.

1.3 Balans mellan åtgärderna

Av de genomförda analyserna förefaller det som om det råder obalans inom axel 1 när det gäller den budgetmässiga fördelningen mellan åtgärderna. En majoritet av resurserna går till gamla typer av stöd (startstöd, investeringsstöd och förädlingsstöd) som ifrågasatts i flera utvärderingar. För att till fullo realisera resursernas möjligheter att bidra till en stark och konkurrenskraftig jordbrukssektor förefaller det mer välmotiverat att en större andel av stöden går till de förutsättningsskapande åtgärderna. Detta kräver dock att dessa åtgärder tillämpas på ett sätt

som ökar deras möjlighet att bidra till målen. T.ex. torde kompetensutvecklingen få större effekt om medlen användes till t.ex. mer omfattande utbildningsverksamheter. Också samarbetsstödet har potential att få en större effekt om det dels marknadsförs bättre, dels ges ut till verksamheter där offentlig intervention verkligen är motiverad.

1.4 Syntes och slutsatser

Av utvärderingen framgår att de flesta åtgärder inom axel 1 måste anses ha haft begränsad effekt när det gäller att bidra till att uppfylla de efterfrågade målen. I framtida stödprogram bör man därför överväga att omfördela resurserna mellan åtgärderna samt överväga att ändra tillämpningen av åtgärderna. Exempelvis skulle de förutsättningsskapande åtgärderna inom axel 1 kunna få betydligt större effekt om de dels tillämpades annorlunda, dels hade mer resurser att fördela. Kompetensutvecklingen, t.ex. skulle sannolikt bidra till mer genomgripande effekter om mer omfattande utbildningsåtgärder genomfördes. Vidare skulle samarbetsstödet kunna bidra betydligt mer till axelns mål om det mer aktivt fördelades till samarbeten där offentliga stöd är motiverade samt prioriterades högre i marknadsföringen av stöden.

1.5 Rekommendationer

När det gäller stöden i axel 1 har utvärderaren följande rekommendationer:

- Inom den pågående programperioden bör kravet på egen yrkeskunskap för att komma i fråga för startstödet tas bort.
- Om startstödet begränsade betydelse påvisas även i slututvärderingen av innevarande program bör startstödet tas bort från programmet.
- Investerings- och förädlingsstöden bör begränsas till att endast ges till investeringar i kollektiva varor eller investeringar med positiva externa effekter, t.ex. investeringar i djurvälstånd eller miljöinvesteringar.

- Samarbetsstödet har beviljats till verksamheter som borde ha kunnat genomförats utan offentliga stöd. I framtiden bör verksamhetens behov av offentligt stöd undersökas bättre innan stöd beviljas.
- Både samarbetsstödet och infrastrukturstödet har haft mycket låg nyttjandegrad. Det rekommenderas därför starkt att stöden marknadsförs bättre så att kännedomen om dem ökar bland möjliga stöd-sökare.

Executive summary

1.1 Measures and total budget

Axis 1 consists of the following measures:

- Vocational training and information actions, including diffusion of scientific knowledge and innovative practices for persons engaged in the agricultural, food and forestry sectors (measure code 111) and Use of advisory services for farmers and forest holders (measure code 114).
- Setting up of young farmers (measure code 112).
- Modernisation of agricultural holdings (measure code 121).
- Adding value to agricultural and forestry products (measure code 123).
- Cooperation for development of new products, processes and technologies in the agricultural and food sector and in the forestry sector (measure code 124).
- Improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry (measure code 125).

The measures in Axis 1 represent about 15 percent of the total budget of the Rural Development Programme. The aim of the measures is to help increase the competitive ability of agricultural, forestry and reindeer herding businesses and of businesses within the food and processing industry, based on sustainable use of natural resources. The measures consist of direct investment support and support for capacity building. Support for vocational training and information actions, including diffusion of scientific knowledge and innovative practices for persons engaged in the agricultural, food and forestry sectors (measure code 111) and use of advisory services for farmers and forest holders (measure code 114) are capacity building measures with clear links to the measures within Axis 2, and the aims of the measures include facilitating implementation of the measures within Axis 2. The support to promote cooperation for de-

velopment of new products, processes and technologies in the agricultural and food sector and in the forestry sector (measure code 124) and that for improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry (measure code 125) are also capacity building measures. The start-up support for young farmers (measure code 112), the support for modernisation of agricultural holdings (measure code 121) and that for adding value to agricultural and forestry products (measure code 123) are existing structural measures that have long been available as agricultural subsidies.

Table 1 shows the relative budgetary allocation for the measures in Axis 1. The greatest proportion of the support goes to measure 121: Modernisation of agricultural holdings, which receives almost half the funding available within Axis 1. The next greatest proportion goes to measures 111 and 114: Vocational training [and Diffusion of knowledge]. Together, these measures receive 28% of the total funding within Axis 1.

Table 1: Budgetary allocation to measures within Axis 1.

	Total budget (mSEK)	Percent of budget
Vocational training (111 and 114)	1400	28.0
Start-up support (112)	280	5.6
Modernisation of agricultural holdings (121)	2406.75	48.2
Adding value to agricultural and forestry products (123)	490	9.8
Cooperation for development of new products (124)	210	4.2
Infrastructure (125)	210	4.2
Total, Axis 1	4996.75	100

Source: Swedish Board of Agriculture, Annual Report 2008

1.2 Results of evaluation – links between measures and desired objectives

In the case of support for vocational training, the desired correlations are difficult to prove. In a correlation analysis of the links between vocational training and aspects such as likelihood to apply for support within Axis 2 and the type of comments made in inspections of e.g. grazing, the evaluator generally found very weak correlations and correlations with the opposite to expected sign. One reason why it is so difficult to find the desired correlations is that the targets for the measures have been set

very high and are probably unrealistic to achieve. Vocational training often consists of short courses, field tours or short advisory visits. Expecting such measures to have measurable effects on the behaviour of businesses as regards e.g. management of natural resources is probably too ambitious. In order to achieve the desired measurable effects, there is probably a need for more comprehensive training actions.

Start-up support has been continually questioned in previous evaluations. In the current evaluation, data obtained in surveys were used to examine the attitude of grant recipients as regards the importance of the grant. Data from the Agricultural Economic Investigation were also used, where holdings receiving grants were compared with other holdings in the investigation. From the analytical results, the evaluator found reason to question the importance of start-up support for desired outcomes such as lasting establishment of young farmers of both sexes, structural adjustment, increased human potential in the agricultural sector and competitive ability of the sector. The evaluator also found it remarkable that one of the terms of the start-up grant is that the recipient must actually have professional skills in agriculture. This was found to restrict the experience of grant recipients as regards areas other than agriculture, creating a risk of old structures in the agricultural sector being locked in. It would be better to let the grant recipients themselves decide how they should acquire professional skills in agriculture, e.g. through employees. In that way, persons with experience from other sectors would be able to start farming and contribute to renewal of the agricultural sector.

In the case of support for *modernisation of agricultural holdings* (investment grants) and *adding value to agricultural and forestry products* (processing grants), the evaluation found, against a background of counterfactual analysis with matched control groups, that the effects are very limited. When agricultural holdings receiving grants were compared with their counterparts receiving no support, it emerged that the grants only generated new investment to a very limited extent. In addition, the grants only had very small effects as regards target variables such as the introduction of new technology and innovations, market entry and market share, and no effects on competitive ability and the utilisation of production. In the case of processing grants too, there was nothing to in-

dicating that the investments actually generated by the grants had increased the quality of agricultural and forestry products.

As regards investment grants and processing grants, it can also be stated that it was not possible to analyse the impact of environmental investments or investments in animal welfare on the results. This is unfortunate, since environmental investments probably had positive external effects, while investments in animal welfare can be said to represent investment in a collective good. The full value of such investments is not reflected in the price of agricultural products, which means that the effect on processing values and productivity may have been underestimated. However, there are no data available at present that make it possible to distinguish investments in environment and animal welfare from other types of investment and analyse their effects on target variables.

The support for *cooperation for the development of new products* (cooperation grants) was found by the evaluator to be frequently granted to activities where public support cannot be regarded as justified. For example, grants were awarded to minor marketing drives that should have been funded by private means. The support has also had a very low rate of uptake. Judging by how the support has been utilised to date, it is therefore not possible to draw any conclusions on whether it has had the desired effects. However, it is important to emphasise that this support has the potential to contribute to desired effects if it can be used in a more appropriate way in the future, e.g. by being awarded to activities that are characterised by high transaction costs, that are difficult to start up on a small scale or where public sector actors play a significant role in the projects.

The support for *infrastructure* is considered by the evaluator to be one of the few measures within Axis 1 that exclusively aims to cover a need where there is not a functioning market, and is therefore considered to have the most justifiable intervention logic. The evaluator has come to the conclusion that the support has helped restructure the infrastructure in the agriculture and forestry sector. However it is more difficult to prove that the restructuring carried out has been important for the competitive ability of the sector. Once again, this is an example of the targets

for the measures being set at far too ambitious a level. It is not reasonable to believe that the type of projects carried out, the majority of which have dealt with improving roads, will lead to measurable effects on the economic results of the participating businesses.

1.3 Balance between measures

From the analyses carried out, it appears that there is an imbalance in Axis 1 as regards the relative budgetary allocation to the measures. The majority of the resources go to old types of support (start-up, investment and processing grants), which have been questioned in a number of evaluations. In order to fully realise the potential of the resources to contribute to a strong and competitive agricultural sector, it would appear to be more justifiable for a larger proportion of the support to go to the capacity building measures. However, this would require such measures to be implemented in a way that increased their potential to contribute to the targets. For example, vocational training would have a greater effect if the funding were to be used e.g. for more comprehensive training activities. In addition, cooperation support has the potential to have greater effect if it can be better marketed and if it is awarded to activities where public intervention is truly justified.

1.4 Synthesis and conclusions

The evaluation showed that most measures within Axis 1 must be regarded as having a limited effect in terms of contributing to fulfilling the desired targets. Future support programmes should therefore consider redistributing the resources between the measures and should also consider changing the application of the measures. For example, the capacity building measures within Axis 1 could have considerably greater effect if they were to be applied differently, and if they had more resources to distribute. An example is that vocational training would probably help to achieve more radical effects if more comprehensive training actions were implemented. In addition, cooperation support could contribute considerably more to the objectives of Axis 1 if it were to be more actively distributed to cooperative ventures where public support is justified and if it were to be given higher priority in marketing of support options.

1.5 Recommendations

In the case of the support in Axis 1, the evaluator has the following recommendations:

- Within the current programme period, the requirement for an individual to have professional knowledge in order to qualify for start-up support should be removed.
- If the limited importance of start-up support is confirmed in the final evaluation of the current programme, it should be removed from the programme.
- Investment and processing grants should be restricted to apply to investments in collective goods or investments with positive external effects, e.g. investments in animal welfare or the environment.
- Cooperation support has been granted to activities that could have been carried out without public funding. In the future, an activity's need for public support should be investigated more closely before support is granted.
- Cooperation support and infrastructure support both have a very low degree of uptake. It is therefore strongly recommended that these forms of support be better marketed so that knowledge of their existence increases among possible applicants.

2

Åtgärd 111 och 114 - Kompetensutveckling, information och kunskaps-spridning

2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till kompetensutveckling, information och kunskapsspridning utbetalas enligt artikel 21 och 24 i Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt artikel 15 i Kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund

Stöd för kompetensutveckling, information och kunskapsspridning, nedan kompetensutvecklingsstödet, ges enligt två åtgärds-koder: 111 *yrkesutbildning och information riktad till personer verksamma inom jordbruks-livsmedels- och skogsbrukssektorerna* och 114 *anlitande av rådgivningstjänster för jord- och skogsbrukare*. Stödets övergripande mål är att arbetsproduktiviteten ska öka, med 2030 kr per helårsarbetskraft för båda åtgärds-koderna, samt för åtgärds-kod 111 att nettoförädlingsvärdet ska öka med 500 Mkr per år och att antalet årsverken ska öka med 1000 per år. Det *specifika* målet är att antalet deltagare som med uppnådda mål avslutat en aktivitet årligen ska vara 60 000 för åtgärds-kod 111 och 600 för åtgärds-kod 114. Det *operativa* målet, slutligen, är att 60 000 deltagare årligen ska delta i kompetensutveckling enligt åtgärds-kod 111, att 600 företag årligen ska delta enligt åtgärds-kod 114, samt att 70 000 utbildnings-dagar per år ska genomföras enligt åtgärds-kod 111 och 900 dagar per år enligt åtgärds-kod 114.¹

Kompetensutvecklingsstödet tjänar som ett hjälpmedel för att uppnå andra mål inom axel 1 och 2, d.v.s. syftet är att bidra till att öka effekten av övriga åtgärder inom respektive axel.² Stödet motiveras av att kunskapsöverföring ses som en nödvändighet för att företagen ska kunna förbättra kvaliteten in sin produktion av varor och tjänster samt för att kunna förbättra sin utvecklingsförmåga och konkurrenskraft.

¹ Jordbruksdepartementet, 2009a.

² Jordbruksdepartementet, 2009a.

Kompetensutvecklingsstödet ges framförallt för att stärka kunskap inom följande områden:

- Förbättring av miljön och landskapet: kompetensutveckling med koppling till axel 2
- Företagsutveckling för att stimulera till att utveckla befintliga och nya produkter och verksamheter.
- Jordbruksrådgivning.
- Forskning och utveckling.

Villkor

Kompetensutvecklingsstödet omfattar utbildning, rådgivning och informationsinsatser som inte redan finns i den vanliga jord- och skogsbruksutbildningen. Stödet kan lämnas till personer med verksamhet inom jordbrukssektorn, trädgårds- och renskötsel företag samt till personer verksamma inom livsmedels- eller skogsbrukssektorn och till produktutveckling av produkter från dessa sektorer.

I de fall kompetensutvecklingen består i enskild rådgivning lämnas stödet till den person eller företag som får rådgivning. Om stödet ska användas till att tillhandahålla utbildning är stödmottagaren den som står för utbildningen, inte den enskilda deltagaren.

Kompetensutvecklingen som tillhandahålls ska så långt det är möjligt vara kundorienterad, efterfråge- och målstyrd. Ambitionen för insatserna ska vara att nå nya deltagare.³

Stödbelopp

Stödet kan täcka olika stor andel av kostnaden för olika slags insatser. För rådgivningsinsatser inom åtgärd 114 begränsas stödnivån dock till högst 80 procent av de stödberättigade kostnaderna och de stödberätti-

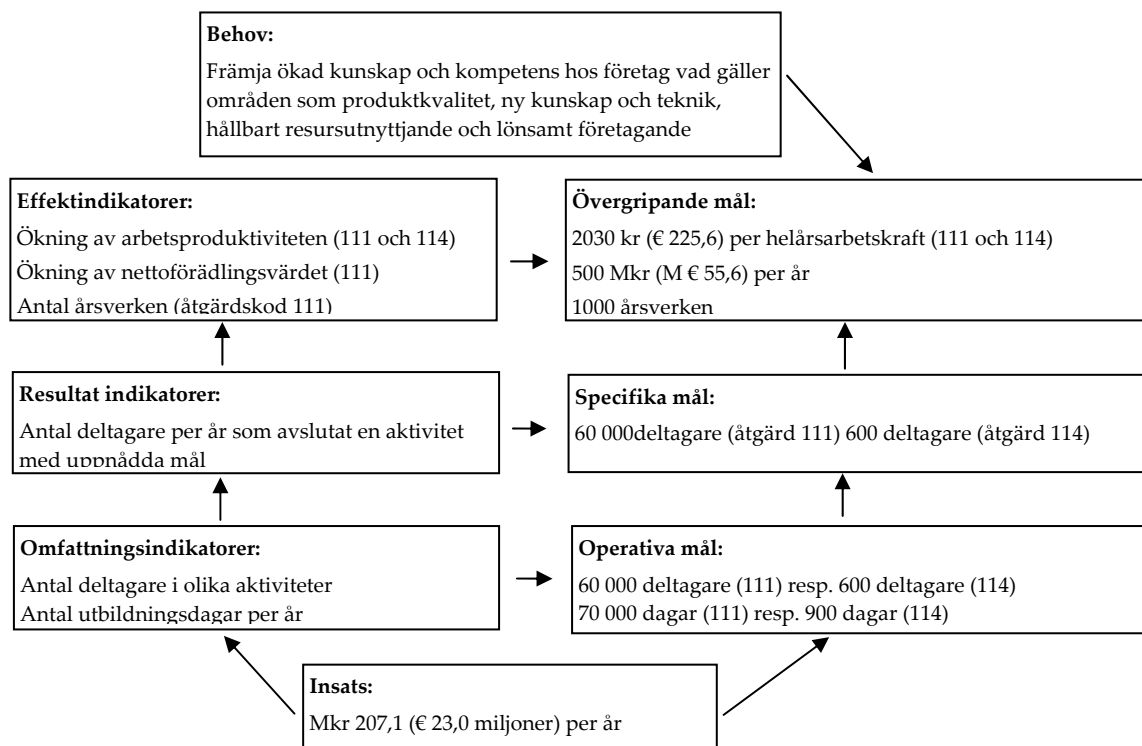
³ Jordbruksdepartementet, 2009a.

gade kostnaderna till högst 13 500 kronor (€ 1 500). EU:s medfinansiering uppgår till 50 procent av de offentliga utgifterna.⁴

Logisk interventionsgrund och indikatorer

Figur 1 visar interventionsgrunden som ligger till grund för kompetensutvecklingsstödet. Stödet är riktat mot behovet av ökad kunskap och kompetens hos företag när det gäller produktkvalitet, ny kunskap och teknik, hållbart resursutnyttjande och lönsamt företagande. Interventionsgrunden bygger på att sådan kunskap och kompetens inte kan utvecklas inom företagen själva, eller i varje fall inte i tillräcklig omfattning, utan stöd. Effekten av stödet mäts i termer av arbetsproduktivitet, nettoförädlingsvärde och antal årsverken.

⁴ Jordbruksdepartementet, 2009a.



Figur 2.1: Logisk interventionsgrund för kompetensutvecklingsstödet.

Interventionslogiken förutsätter vidare att arbetsproduktiviteten, nettoförädlingsvärdet och sysselsättningen kan öka om människor deltar i och uppnår målen för utbildningsaktiviteten. Detta bygger på antagandet att en mer välutbildad företagargrupp också förbättrar produktiviteten och kan utöka sin verksamhet.

Även om stegen är logiska – en mer välutbildad företagarkår har sannolikt högre produktivitet och möjlighet att växa, så att fler kan anställas, och ju fler som deltar i utbildningsaktiviteter, desto fler torde uppnå målen med utbildningen – kan ändå grunden för att stödja utbildningsakti-

viteter ifrågasätts. Denna bygger implicit på att företagen själva inte skulle kunna inhämta kunskapen på egen hand.

Så kan vara fallet om utbildningen kan betraktas som en *kollektiv vara* eller en vara med *positiva externa effekter*. Det blir då svårt att stänga ute de som inte betalat från att dra nytta av utbildningen.⁵ Exempel på detta är om utbildaren tillhandahåller en hemsida med information, eller om kunskapen lätt kan spridas mellan dem som betalat för utbildningen och dem som inte gjort det. Detta kan vara ett problem för utbildning som syftar till att öka kunskaperna om miljöinsatser där alla kan dra nytta av resultatet (miljön är en kollektiv vara). Ett exempel är utbildning inom hållbart nyttjande av naturresurserna där företagen i regel upplever svårigheter att ta ut ett mervärde för produkter som producerats på ett hållbart sätt. Den enskilde brukarens incitament att själv finansiera deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder inom axel 2, som har just detta syfte, blir därmed begränsat. Problemet kan också finnas för utbildning syftande till att öka kompetensen hos ett företags anställda vad gäller t.ex. teknologi och marknadsföring eftersom andra företagare kan dra nytta av utbildningen utan att betala för det när de anställda byter arbetsgivare (positiv extern effekt). Om kompetensökningen inte avspeglas i högre löner skulle detta således kunna minska incitamenten hos företag att låta sina anställda delta i kompetensutvecklingsinsatser inom axel 1.

Budget och utfall

Kompetensutvecklingsstödet totala budget för programperioden 2007 – 2013 ligger på 1450 Mkr eller ca 207 Mkr per år. Tabell 2.1 visar utfallet för perioden 2007 – 2009. Av denna framgår att utbetalningarna var lägre än förväntat för såväl år 2007 som år 2009. De operativa målen avseende antalet deltagare respektive antalet utbildningsdagar per år har inte heller uppnåtts under perioden 2007 – 2009.

⁵ Se t.ex. Stiglitz, 2000.

Tabell 2.1: Totalt antal deltagare, utbildningsdagar och beviljat stöd för insatser under åtgärderna 111 och 114

År	2007	2008	2009
Antal deltagare ^a	10 335	44 767	56 730
Antal utbildningsdagar ^a	14 807	42 043	57 860
Utbetalt stöd, Mkr ^b	0,2	278,5	156,1
Utbetalt stöd i procent av budgeten	0,1	134,5	75,4

Källa: a) Jordbruksverkets årsredovisning 2009.

b) Jordbruksdepartementet

Beträffande insatser för företagsutveckling med syfte att stimulera till att utveckla befintliga och nya produkter och verksamheter finns mer detaljerad information. Tabell 2.2 visar stödets användning uppdelat på olika slag av sådana insatser.

Tabell 2.2: Insatser för företagsutveckling uppdelat på typ av insats.

Insats		År		
		2007	2008	2009
IKT-utbildning	Deltagare	29	8	79
	Beviljat stöd (Mkr)	< 0,1	< 0,1	0,2
Nya tekn. processer, maskinkunsk, in-nov.kunsk.	Deltagare	753	1 248	1 036
	Beviljat stöd (Mkr)	1,4	2,6	2,6
Nya normer	Deltagare	0	39	8
	Beviljat stöd (Mkr)	0	< 0,1	< 0,1
Företagsledn. administr, och marknadsföring	Deltagare	78	513	6 999
	Beviljat stöd (Mkr)	0,1	1,1	17,9
Produktkvalitet	Deltagare	309	2 429	955
	Beviljat stöd (Mkr)	0,6	5,0	2,4

Källa: Jordbruksverket

Som framgår har tyngdpunkten i kompetensutvecklingsinsatser för företagsutveckling legat på de tre insatserna "Nya tekniska processer, maskinkunskap och innovativa kunskaper", "Företagsledning, administration och marknadsföring" och "Produktkvalitet". Även om det inte finns några angivna mål för enskilda kompetensutvecklingsinsatser är information om hur många som deltagit i dem av visst intresse. Eftersom syftet med kompetensutvecklingsinsatserna är att öka effekterna hos övriga åtgärder inom respektive axel vore det emellertid av ännu större intresse att veta vem som deltagit i vilken kompetensutvecklingsinsats vid vilken tidpunkt (se nästa avsnitt).

2.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av kompetensutvecklingsstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

Åtgärd 111

1. Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?
2. Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?
3. Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?

Åtgärd 114

1. Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån
 - Produktionsmetoder
 - Kvalitetsstandarder
 - Arbetsmiljöförhållanden
 - Förvaltning av naturresurser

2. Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?
3. Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Mot bakgrund av att kompetensutvecklingsåtgärderna är avsedda att stödja andra åtgärder inom landsbygdsprogrammet tolkas fråga 1 under åtgärd 111 och åtgärd 114, samt fråga 3 under åtgärd 114, som gällande huruvida kompetensutvecklingsåtgärderna bidragit till att öka effekten av åtgärderna *modernisering av jordbruksföretag* (121) och *högre värde i jord- och skogsbruksprodukter* (123) inom axel 1. Det rör sig då om att analysera hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder syftande till att stimulera utveckling av befintliga och nya produkter och verksamheter påverkar målvariabler som tillväxt, förädlingsvärden och sysselsättning. Detta förefaller också vara i överensstämmelse med indikatorerna för kompetensutvecklingsåtgärdernas övergripande mål i figur 2.1.

Fråga 2 under åtgärd 111 tolkas som gällande kompetensutvecklingsåtgärdernas bidrag till att öka effekten av åtgärderna under axel 2 (detta gäller också för den del av fråga 1 under åtgärd 114 som avser förvaltning av naturresurser). Det rör sig i dessa fall om att analysera hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder avseende kunskaper om ny miljöteknik, bevarande av odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer, främjande av miljöskydd och ekologiska produktionsformer, o.s.v. påverkar målvariabler som den biologiska mångfalden, antal hektar jordbruksmark med höga naturvärden, vattenkvalitet. Det kan emellertid vara värt att notera att det inte tycks finnas någon indikator som tar sikte på dessa effekter i figur 2.1.

Fråga 3 under åtgärd 111 tolkas som gällande huruvida kompetensutvecklingsåtgärderna är designade på ett sätt som lämpar sig för att angripa de eventuella humankapitalbrister som finns. Landsbygdsprogrammet innehåller emellertid ingen uttömmande diskussion eller inventering av dessa. Det konstateras bara att utbildningsnivån generellt är lägre på landsbygden än i tätorterna och att sysselsättning i arbeten

med lägre utbildningskrav är vanligare på landsbygden än i tätorterna.⁶ Utöver "antalet deltagare per år som avslutat en aktivitet med uppnådda mål" (som kan tolkas som ett mått på om kompetensutvecklingsåtgärderna uppfattas som relevanta av målgruppen) tycks det inte heller finnas någon indikator i figur 2.1 som explicit avser att besvara frågan. Det kan dock hävdas att kompetensutvecklingsåtgärdernas ändamålsenlighet delvis kan analyseras genom att undersöka hur deltagande i dem påverkar företagets tillväxt, förädlingsvärde och sysselsättning samt deras deltagande i axel 2.

Fråga 2 under åtgärd 114, slutligen, tolkas som avseende huruvida kompetensutvecklingsåtgärderna ökat effekten av åtgärderna inom axel 2. Det skulle kunna hävdas att deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder per definition ökar den mänskliga potentialen vilket dock är en tämligen tautologisk tolkning. Intressantare vore att undersöka om deltagandet påverkar möjligheterna att realisera denna förändring av den mänskliga potentialen. Vidare handlar det då åter delvis om att analysera hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder påverkar företagets förädlingsvärden och sysselsättning men också om deltagande påverkar benägenheten att starta nya verksamheter och om det har någon effekt på avflyttning/tillflyttning.

Samtliga frågor tolkas som inriktade på att identifiera vilka *effekter* deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna har haft. Eftersom det kan finnas andra faktorer (inte minst andra åtgärder inom landsbygdsprogrammet) som påverkar målvariabler som förädlingsvärden, sysselsättning, antalet nystartade företag, flyttningsmönster, den biologiska mångfalden, och vattenkvalitet vore det inte rimligt att utgå från att all förändring beror på deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna. Problemet blir då att analysera hur stor del av förändringen som faktiskt kan tillskrivas deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna. Den metod som vanligen rekommenderas för detta är s.k. kontrafaktisk analys.⁷

En kontrafaktisk analys förutsätter att det är möjligt att jämföra målvariablernas utveckling över tiden hos individer/företag som har deltagit i

⁶ Jordbruksdepartementet, 2009a.

⁷ Se t.ex. EU kommissionen, 2006 eller European Commission, 2009.

kompetensutveckling med målvariablernas utveckling över tiden hos individer/företag som inte har deltagit i kompetensutveckling. De individer och företag som jämförs bör naturligtvis likna varandra så mycket som möjligt vad gäller andra faktorer som kan påverka målvariablerna. Det kräver således att det, förutom uppgifter om målvariablerna, går att få uppgifter om faktorer som företagets storlek, inriktning och belägenhet, kunskaper och erfarenhet hos den driftsansvarige samt den allmänna ekonomiska utvecklingen (priser på insats- och avsaluvaror, löner, räntor, växelkurser o.s.v.). Den ställer således stora krav på datatillgången. Vi återkommer till vilka problem detta innebär för utvärderingen i avsnittet om underlag och metod nedan.

2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 - 2006⁸

I halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet gjordes ingen kontrafaktisk analys av kompetensutvecklingsåtgärdernas effekter p.g.a. avsaknad av data.

Halvtidsutvärderingen ansåg det emellertid vara sannolikt att kompetensnivån hos de som deltagit i åtgärderna hade ökat inom de områden som utbildningsinsatserna hade riktats mot. Därmed ansågs det också sannolikt att insatserna bidragit till att uppfylla målet om en generell höjd kompetensnivå. Utifrån det faktum att deltagarna i kompetensutvecklingsåtgärder ansåg att de haft stor nytta av åtgärdsplaner för bevarande av natur- och kulturmiljövärden i betesmarker, drog halvtidsutvärderaren också slutsatsen att insatserna bidragit till att uppfylla målet att insatserna skulle bidra till att höja effekten av andra åtgärder i programmet.

Halvtidsutvärderingen ansåg vidare att kompetensutvecklingsåtgärderna inom det skogliga området hade bidragit till att miljövänliga arbetsmetoder användes i större utsträckning i skogsbruket. Däremot ansåg halvtidsutvärderingen att det var svårt att dra några slutsatser om effekten av kompetensutvecklingsåtgärder inom det s.k. K2-området (mot-

⁸ SOU, 2003.

svarande åtgärder för att stimulera utvecklingen av befintliga och nya produkter och verksamheter i det nuvarande programmet), eftersom åtgärderna kommit igång sent.

*Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006.*⁹

Slututvärderingen av Miljö och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006, fann tydliga svårigheter i att fastställa effekten av det som motsvarade kompetensutvecklingsstödet i det programmet (KULM, Grönare skog och K2). Begränsningar i tillgängliga data framfördes som ett huvudargument. En orsak till avsaknaden av data var att länsstyrelserna, som ansvarade för administrationen av kompetensutvecklingsåtgärderna, inte hade rapporterat uppgifter om vilka individer och företag som deltagit i respektive åtgärd till Jordbruksverket. I den mån sådana uppgifter fanns hos länsstyrelserna, hade de inte heller arkiverats i en sådan form att de var möjliga att använda för analysen i slututvärderingen.

*Förhandsutvärderingen av Landbygdsprogrammet 2007-2013.*¹⁰

I förhandsutvärderingen av innevarande program framhölls kompetensutvecklingsstödet som ett av få stöd inom axel 1 och 3 som faktiskt kunde motiveras av ett marknadsmisslyckande. Bedömningen gjordes uteslutande på teoretiska grunder eftersom det inte heller då fanns några empiriska uppgifter som kunde ligga till grund för en analys av åtgärdernas faktiska effekter.

Andra utvärderingar

Utöver obligatoriska utvärderingar av tidigare och innevarande landsbygdsprogram har delar av kompetensutvecklingen utvärderas separat av dem som varit ansvariga för utbildningens genomförande. Sålunda har Skogsstyrelsen genomfört en undersökning bland dem som deltagit i projektet *Skogens mångfald* (Skogsstyrelsen 2010). Slutsatsen var att deltagarna var nöjda både med upplevelsen av hur den egna kompetensen ökat till följd av rådgivningen och med utförandet av insatsen.

⁹ SLU, 2009.

¹⁰ Jordbruksdepartementet, 2006b.

Också inom Greppa Näringen¹¹ har utvärderingar gjorts. Ett av syftena med finansieringen inom Landsbygdsprogrammet till Greppa Näringen är att minska övergödningen genom rådgivning till lantbrukare. Två utvärderingar av programmets effekt på växtnäringsbalanser och utlakningsminskning av kväve har genomförts. Det senaste av dessa två utvärderingar (2010) redovisade att "Det beräknas läcka 1000 ton mindre kväve från medlemmars gårdar varje år (s. 2)". Dessa beräkningar representerar bara en uppdatering av tidigare utförda beräkningar men rapportens slutsats är att "rådgivningen har haft fortsatt effekt (s. 3)". Vid en genomgång av det tidigare arbetet hittades dock en del brister i utförandet av den första studien.

Den totala minskningen av kväveläckage genom rådgivning beräknas vara 700 ton årligen. Av dessa hänvisas 114 ton till ett ökat deltagande av Greppa Näringens medlemmar i EU:s miljöstödsprogram för insädd av fånggrödor (minskat kväveläckage). En granskning av data i rapporten visar dock att Greppa Näringens rådgivnings effekt bara är 28 ton årligen eller mindre än hälften av den rapporterade effekten (68 ton/år) på Greppa-gårdar i Skåne, Hallands och Blekinge län. Skillnaden mellan dessa är hur rapporten redovisar deltagande i stödprogram mellan Greppa-gårdar och gårdar som inte deltog i rådgivningsprogrammet.

Dataunderlag i Jordbruksverket Rapport 2008:25 (Tabell 1, s. 24) visar bland annat förändringen i areal fånggröda med miljöersättning och att ökningen i Skåne, Hallands och Blekinge län var högre på medlemsgårdar än övriga gårdar under samma tidsperiod. I Skåne län ökade arealen för Greppa gårdar med 29 procent medan ökningen bara var 23 procent för övriga (ej medlems) gårdar. Skillnaden mellan dessa betraktas som en effekt av rådgivningsinsatser inom Greppa Näringen. Om det inte fanns någon rådgivning skulle Greppa-gårdar förväntas ha samma ökningstakt som andra gårdar. I Skåne län skulle de 31 206 ha i Greppa

¹¹ Greppa Näringen är ett projekt som drivs i samarbete mellan Jordbruksverket, LRF, länsstyrelserna samt ett antal företag i lantbruksbranschen. Jordbruksverket ansvarar för projektet som finansieras med hjälp av Landsbygdsprogrammet och återförda miljöskatter. Greppa Näringen bedrivs i hela södra och mellersta Sverige. Målet med projektet är att minska utsläppet av klimatgaser, bidra till minskad övergödning och en säkrare användning av växtskyddsmedel (Projektplan för Greppa Näringen 2010-2013).

gårdar då öka med 23 procent eller till 38 383 ha utan rådgivning. Tabell 2.3 visar en sammanställning av rådgivningseffekten i de tre olika länen baserat på ökningstakten i rapporten från 2008.

Tabell 2.3: Arealer fånggrödor inom miljöersättningen för minskat kväveläckage i hela länet, för medlemmar i Greppa Näringen i Skåne, Hallands och Blekinge län, åren 2001 och 2005

Län	Rapport 2001 (ha)	Förändring (%)	Beräknad 2005 (ha)	Rapport 2005 (ha)	Skillnaden (ha)
Skåne	31 206	23	38 383	40 227	1 843
Hallands	8 862	16	10 280	11 590	1 310
Blekinge	1 325	61	2 133	1 748	0*
Total					3 153

Källa: Bearbetning av Tabell 1 Arealer fånggrödor i miljöersättningen minskat kväveläckaget i hela länet, för medlemmar i Greppa Näringen och ej medlemmar i Greppa Näringen i Skåne, Hallands och Blekinge län, åren 2001 och 2005 i Jordbruksverket Rapport 2008:25, s. 24.

** Eftersom det inte verkar troligt att färre deltog på grund av rådgivningen räknas inte denna effekt.*

Sista kolumnen i Tabell 2.3 visar effekten av rådgivningen. I de två län där en ökning av rådgivningen väntas, är det totalt 3 153 ha som beräknas ha kommit till på grund av programmet Greppa Näringen. Till rapporten *Slutovärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006* beräknas det minskade kväveläckage orsakat av fånggrödor och vårbearbetning vara 8,7 kg/ha för hela landet¹². Det ger en årlig minskning på de 3 153 ha som hänvisas till rådgivningseffekten av knapp 28 ton kväve.

Enligt utvärderingen av Greppa Näringen i Jordbruksverkets Rapport 2008:25 har rådgivning lett till en total minskning av kväveutlakningen med 700 ton/år (s. 6) eller 949 ton/år (Tabell 63, s. 70). För att komma fram till den senare siffran har en uträkning av effekten av rådgivning på så kallade medelvärdesgårdar använts (Tabell 62, s.69). Där beräknas

¹² Tabell 8.9, s. 214. Det gäller alla jordarter och alla produktionsområden i snitt. För de sydliga delarna av landet ligger effekten mellan 8,3 till 8,9 kg/ha.

effekten av ökad areal fånggrödor vara -0,20 kg/ha för växtodlingsgårdar, -0,12 för mjölkgårdar och -0,18 för grisgårdar för respektive gårdars totala areal. Om den högsta effekten (-0,20) används på arealen i Tabell 1 i rapporten (s.24) ger den en minskning på Greppa-gårdar i Skåne, Hallands och Blekinge län på 68 ton/år på de sammanlagda 340 541 hektaren. Det kan jämföras med de 28 ton som räknades ut ovan. Effekten som redovisas i Rapport 2008:25 är mer än dubbelt så stor som den som räknas med samma dataunderlag. Det är svårt att avgöra om samma överskattning följer med i Tabell 63 i rapporten där den totala effekten på kväveutlakningen beräknas eftersom det inte är möjligt från rapporten att se hur dessa arealer förhåller sig till Greppa-gårdarnas arealer i Tabell 3.

Beräkningarna i Rapport 2008:25 används vidare för att bedöma hur effektiv rådgivning i Greppa Näringen har varit när det gäller minskning av kväveläckage. Det är svårt att säga om övriga effekter överensstämmer utan att granska rapporten närmare.

2.4 Underlag och metod

Att besvara utvärderingsfrågorna på ett så tillförlitligt sätt som möjligt kräver tillgång till data där utvecklingen hos företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder (försöksgrupp) kan jämföras med utvecklingen hos liknande företag som inte gjort det (kontrollgrupp). Om företagen i kontroll- och försöksgrupp är identiska kan utvecklingen för företagen i kontrollgruppen betraktas som representativ för hur målvariablerna skulle ha utvecklats om kompetensutvecklingsåtgärderna inte hade existerat. Genom att jämföra utvecklingen av målvariablerna över tiden mellan företag i kontrollgruppen och företag i försöksgruppen är det således möjligt att identifiera de effekter som faktiskt har uppstått p.g.a. deltagande i kompetensutveckling.

Hos Jordbruksverket finns information om vilka som deltagit i kompetensutveckling, vilken typ av kompetensutvecklingsåtgärd de deltagit i samt när de gjort det under innevarande programperiod. Denna information saknas emellertid för tiden före 2007.¹³ Hos Jordbruksverket

¹³ Se SLU 2009.

finns också uppgifter om vilka andra stöd från Landsbygdsprogrammet som deltagarnas företag har fått, var de hör hemma, deras produktionsinriktning, vilket år de fått dessa andra stöd, hur mycket de fått, investeringens totala omfattning, dess inriktning och liknande faktorer. Jordbruksverket har emellertid inga uppgifter om *målvariablernas utveckling* (d.v.s. antal deltagare som avslutat en aktivitet med uppnådda mål, förädlingsvärden, arbetsproduktivitet och sysselsättning i Figur 2.1) vare sig för företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder eller för de som inte gjort det. Uppgifter som möjliggör beräkning av förädlingsvärde, arbetsproduktivitet och sysselsättning på företagsnivå finns å andra sidan i SCB:s databaser. Dessa sträcker sig emellertid bara fram till och med år 2007.¹⁴ Det därför inte möjligt för halvtidsutvärderingen att analysera kompetensutvecklingsåtgärdernas effekt på målvariablerna genom att kombinera Jordbruksverkets uppgifter om deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder med SCB:s uppgifter om målvariabler.

Som en möjlig lösning diskuterades att utnyttja det faktum att såväl kompetensutvecklingsåtgärderna som övriga stöd inom Landsbygdsprogrammet är tämligen oförändrade jämfört med i det tidigare Miljö- och landsbygdsprogrammet. Uppgifter om deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder skulle kunna fås genom att via enkätförfarande fråga olika landsbygdsföretag om de deltagit i sådana åtgärder inom ramen för Miljö- och landsbygdsprogrammet, vilket år de gjort det samt vilka åtgärder det gällt. Att fråga samtliga landsbygdsföretag skulle emellertid vara kostsamt och mycket tidskrävande. Ett lämpligt urval behöver således göras. Detta förutsätter att det är någorlunda enkelt att hitta en kontrollgrupp. Så är fallet om man begränsar den kontrafaktiska analysen till att gälla deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder som påverkar effekterna av investerings- och förädlingsstöden (se kapitel 5 och 6 för en beskrivning av hur urvalet av företag till försöks- och kontrollgrupp går till). Vad gäller startstödet i axel 1 och samtliga stöd i axel 2 och 3 är det av olika anledningar svårt att överhuvudtaget identifiera en kontrollgrupp (se närmare under respektive stöd). Således planerades att fråga de företag som valts ut för analysen av investerings- och föräd-

¹⁴ Uppgifter för år 2008 beräknas föreligga under hösten 2010 (muntlig kommunikation med SCB).

lingsstödet effekter om de deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder syftande till företagsutveckling under perioden 2000 – 2006. Planen fick emellertid överges p.g.a. att det inledande arbetet med att göra urvalet till försöks- och kontrollgrupp, som av sekretesskäl utförts av SCB, visade sig vara mer tidskrävande än förutsetts.

Det kan således konstateras att avsaknaden av data innebär att halvtidsutvärderingen inte har någon möjlighet att besvara den första utvärderingsfrågan för åtgärd 111 – *Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?* – eller fråga 3 under åtgärd 114 – *Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?*. Detta får även effekter på utvärderarens förmåga att besvara andra delar av utvärderingsfrågorna, se nedan.

Frågan om hur kompetensutveckling bidragit till *en mer hållbar markförvaltning* (utvärderingsfråga 2, åtgärdskod 111) och hur det bidragit till att förbättra *förvaltning av naturresurser* (utvärderingsfråga 1, åtgärdskod 114) operationaliseras genom att undersöka hur de som deltagit i kompetensutvecklingen söker ersättningar inom axel 2. För att utvärdera kompetensutvecklingens effekt på hållbar markförvaltning, inbegripet ett hållbart utnyttjande av naturresurserna undersöks beteendet hos de som genomgått kompetensutveckling inom målområdena "Ett rikt odlingslandskap", "Ingen övergödning" och "Ekologiska produktionsformer". Uppgifter om deltagare i kompetensutveckling per målområde och aktivitetstyp hämtas från Jordbruksverkets databas Kompis. Uppgifter om miljöersättningarna har hämtats från det s.k. LB-systemet på Jordbruksverket och uppgifter om kontroller har hämtats från det s.k. Kontrollsystemet. De olika aktiviteterna är fält-/gårdsvandring, informationsmöte, kurs, rådgivning och studieresa. I utvärderingen analyseras bara uppgifter om kurs, rådgivning och studieresa eftersom det inte är obligatoriskt att registrera personnummer för fält-/gårdsvandringar och informationsmöten. Beteendet hos de som deltagit i kompetensutveckling 2007 och/eller 2008 jämförs med de som inte har gjort det genom följande analyser:

- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutveckling inom målområdet "Ett rikt odlingslandskap" och anmärkning för igenväxning av betesmarker och slåtterängar 2009. Analysen görs enbart för de företag som tagits ut för kontroll.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutveckling inom målområdet "Ett rikt odlingslandskap" och anmärkning för skötselavvikelse av betesmarker och slåtterängar 2009. Analysen görs enbart för de företag som tagits ut för kontroll.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutveckling inom målområdet "Ingen övergödning" och företag som erhållit miljöersättning för skyddszoner och/eller för minskat kväveläckage 2007 och 2009.
- Bland deltagare i Greppa Näringen som också finns med i databasen över erhållna miljöersättningar: Korrelationsanalys mellan om företagen erhållit miljöersättning för skyddszoner och/eller för minskat kväveläckage, hur länge de varit med i Greppa Näringen, samt hur många rådgivningstillfällen de fått inom Greppa Näringen.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i Greppa Näringen och företag som erhållit miljöersättning för skyddszoner och/eller för minskat kväveläckage 2007 och 2009.
- Korrelationsanalys mellan deltagande i kompetensutvecklingen inom målområdet "Ekologiska produktionsformer" och företag som erhållit miljöersättning för ekologiska produktionsformer 2007 och 2009.

Analyserna görs under antagande av att de som erhållit miljöersättning inom axel 2 har åtagit sig att fullfölja åtgärder som leder till en mer hållbar förvaltning av marken och ett mer hållbart nyttjande av naturresurserna. En korrelationsanalys utvärderar graden av linjärt samband mellan två variabler. Korrelationskoefficienten kan ligga mellan -1 och 0 , för negativ korrelation, och mellan 0 och 1 för positiv korrelation. Ju

närmare absolutvärdet av 1 koefficienten ligger, desto starkare är graden av linjärt samband mellan variablerna. Det är dock viktigt att tolka en korrelationsanalys i ljuset av att andra faktorer som kan påverka variabeln av intresse (i detta fall huruvida lantbrukaren sökt miljöersättning) inte beaktats. Dessa skulle kunna överdriva förhållandet mellan de två undersökta variablerna.

Trots att kompetensutvecklingen kan ha lett till beteendeförändringar på företaget kan man inte alltid upptäcka detta genom att matcha deltagande i kompetensutvecklingsaktiviteter mot sökta miljöersättningar eller kontrollresultat. Det kan bl.a. bero på begränsningar i det underlagsdata som används i korrelationsanalyserna. För vissa (oftast stora) lantbruksföretag är miljöersättningen inte kopplad till personnummer utan till organisationsnummer. I dessa fall går det inte att matcha deltagande i kompetensutvecklingsaktiviteter mot sökta miljöersättningar. En annan begränsning är att de som deltar i kompetensutvecklingen inte alltid *kan* söka miljöersättning, de kan t.ex. vara make, maka, syskon, barn eller anställda till lantbrukaren/företagaren. Som tidigare nämnts fanns liknande kompetensutvecklingsåtgärder under den förra programperioden.¹⁵ Uppgifter om vilka som deltagit i dessa saknas dock vilket gör att effekten av en tidigare genomgången utbildning inte blir synlig. Om en stor andel gått en kurs som lett till att de erhållit miljöersättning redan under föregående period kan det resultera i att sambandet mellan deltagande i kompetensutveckling under innevarande period och erhållen miljöersättning blir negativt. Ett annat problem vid tolkningen av analyserna är att tidsspannet är kort. Man skulle t.ex. behöva kännedom om i vilken ordning olika skeenden har ägt rum, tidpunkt för rådgivning i förhållande till tidpunkt för ansökan om miljöersättning för att kunna förklara resultaten med större säkerhet. Av dessa skäl bör resultaten från analyserna tolkas med viss försiktighet.

Ett annat sätt att utvärdera effekten av kompetensutveckling på beteendet inom axel 2, t.ex. lantbrukarnas benägenhet att söka miljöersättningar, är att använda en logistisk regression med vilken man kan skatta hur kompetensutveckling påverkar sannolikheten att söka ersättning. Det

¹⁵ Se SLU, 2009.

gör att man kan kontrollera för andra faktorer som kan påverka den undersökta variabeln men kräver samtidigt tillgång till mer detaljerade data så att man kan kontrollera just för andra aspekter. Sådana aspekter kan vara typ av mark, gårdens storlek, lantbrukarens utbildning, produktionsinriktning, geografisk placering, etc. Inför slututvärderingen av programmet bör det undersökas i närmare detalj om en sådan databas kan utformas genom matchning av olika register vid t.ex. SCB och Jordbruksverket. En sådan metod skulle sannolikt ge ökade möjligheter att förklara orsakssamband men är också tidskrävande, kostsam och kan stöta på sekretessproblem.

Förbättring av *produktionsmetoder* och *kvalitetsstandarder* i fråga 1 (åtgärdskod 114) är förutsättningar för att jordbrukets konkurrenskraft ska öka. Sålunda var avsikten att anse att dessa aspekter tas tillvara när utvärderingsfråga 3 (åtgärdskod 114) analyseras och besvaras, men på grund av problemen att besvara denna fråga kan inte heller en analys av produktionsmetoder och kvalitetsstandarder göras.

En förbättring av *arbetsmiljön* i fråga 1 (åtgärdskod 114) är en komplex fråga. Det torde finnas en logisk koppling mellan arbetsmiljö och en mer hållbar förvaltning av naturresurserna, eftersom detta bör leda till mindre användning av bekämpningsmedel och de risker som följer med detta. Sålunda anses frågan om arbetsmiljö besvaras i och med att dessa andra frågor utreds.

Förbättring av den *mänskliga potentialen* i fråga 2 (åtgärdskod 114) anses vara en effekt av att andra mål med kompetensutvecklingen har uppnåtts, t.ex. hållbart förvaltning av naturresurserna och jordbrukets konkurrenskraft. Därför besvaras frågan i samband med att hållbar förvaltning av naturresurserna analyseras.

2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom målområdet Ett rikt odlingslandskap

Utvärderingen görs genom att analysera sambandet mellan deltagare i kurs, rådgivning och/eller de som fått en åtagandeplan 2007-2008 inom miljömålsområdet "Ett rikt odlingslandskap" och resultat från kontroll-

besök 2009, d.v.s. eventuell anmärkning för igenväxning och/eller skötselavvikelse¹⁶. Mellan dessa tidpunkter bör tillräckligt med tid ha förflutit för att eventuell ny kunskap inhämtad vid kurser eller genom rådgivning om skötsel av natur- och kulturvärden i odlingslandskapet ska ha hunnit omsättas i praktiken. Man kan anta att kompetensutvecklingen har gett önskad effekt om s.k. igenväxningsvegetation har tagits bort i betesmarkerna.

En korrelationsanalys mellan ovanstående variabler (tabell 2.4) visar dock att endast ett fåtal samband är statistiskt säkerställda, och att i de fall sambanden är säkerställda är koefficienterna att betrakta som små och obetydliga. Att ange ett gränsvärde för när en korrelation skulle anses som betydande innebär alltid en godtycklig bedömning, men en försiktig hållning torde i alla fall kräva en koefficient på minst 0,2.

Tabell 2.4: Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet "Ett rikt odlingslandskap" och anmärkning för igenväxning och skötselavvikelse bland kontrollerade företag 2009. Dessa företag hade ett giltigt åtagande för skötsel av betesmarker och slätterängar 2008 (inkluderar både gamla och nya åtaganden). P-värden inom parantes.

	Igenväxning	Skötselavvikelse
Kurs	-0,000 (0,979)	-0,026 (0,160)
Rådgivning	0,041 (0,028)	0,003 (0,863)
Åtagandeplan	0,160 (0,000)	0,117 (0,000)

Källa: Kompis och SJVs databas över stödmottagare, egen bearbetning.

Om korrelationsanalysen istället hade resulterat i ett signifikant negativt samband skulle det ha styrkt tesen att kompetensutveckling ger önskade beteendeförändringar. Resultatet av dessa analyser kan tolkas som att

¹⁶ Anmärkning för igenväxning vid en kontroll innebär att det växer för mycket träd och/eller buskar i marken för att den ska uppfylla kraven enligt stödreglerna. Med skötselavvikelse menas att marken är helt ohävdad eller för svagt hävdad enligt stödreglerna.

kompetensutvecklingen inom detta målområde inte ger några nämnvärda effekter på skötseln av betesmarker och slåtterängar bland de kontrollerade företagen. Trots avsaknad av signifikanta samband så bör det givetvis inte uteslutas att kompetensutvecklingen på andra sätt har bidragit till beteendeförändringar som i sin tur bidragit till att uppfylla målen för "Ett rikt odlingslandskap". Det finns en rad olika skäl till att resultatet bör tolkas med försiktighet, bl.a. att de som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder i det förra programmet är osynliga i ovanstående analys.

Samband mellan kompetensutvecklingen och viljan att söka miljöersättning inom miljömålsområdet Ingen övergödning

Kunskap som inhämtats genom deltagande i kompetensutveckling, t.ex. om hur man på gårdsnivå minskar sina växtnäringsförluster, ska i bästa fall leda till ett ändrat beteende. Om lantbrukaren t.ex. anlägger skyddszoner som ett resultat av kompetensutvecklingen är det troligt att han eller hon också söker miljöersättning för "Skyddszoner mot vattendrag". Beteendeförändringen borde alltså synas i form av ökad anslutning till miljöersättningarna. Utvärderingen har tagit fasta på detta och analyserar sambandet mellan deltagare i kurs/rådgivning/studieresa 2007-2008 inom målområdet "Ingen övergödning" och anslutningen till miljöersättningen för skyddszoner och/eller minskat kväveläckage 2007 och 2009.¹⁷

Om den önskade beteendeförändringen har kommit till stånd så bör korrelationsanalysen uppvisa ett signifikant positivt samband mellan deltagande i kompetensutveckling och anslutning till miljöersättningen. Nedanstående analys, se tabell 2.5, visar dock att det endast finns svaga positiva samband men i några fall signifikanta negativa samband. Det negativa sambandet innebär att de som deltagit i kompetensutvecklingsaktiviteter erhåller miljöersättning i mindre utsträckning än de som inte deltagit. Det går precis på tvären mot den önskade effekten där kompetensutvecklingen ska bidra till ökad anslutning till miljöersättningarna som i sin tur är ett verktyg för att uppnå miljömålen. De signifikant negativa

¹⁷ Båda gamla och nya åtaganden har tagits med.

sambanden uppvisas för deltagande i kurs och rådgivning och erhållen miljöersättning för minskat kväveläckage år 2007. Även för år 2009 finns ett signifikant negativt samband mellan deltagande i kurs och rådgivning och erhållen ersättning. Det är dock svagare än för år 2007.

Tabell 2.5: Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet "Ingen övergödning" och företag som erhållit miljöersättning för skyddszoner och minskat kväveläckage 2007 och 2009.¹⁸ Dessa inkluderar både åta ganden från det förra programmet och åtaganden i det nuva-

	Med i Greppa	Deltar i kurs	Deltar i rådgivning	Deltar i studie-resa	Två kurs-tillfällen	Två rådgivnings-tillfällen	Två studieresor
Skyddszon 2007	0,033 (0,001)	-0,078 (0,000)	0,012 (0,238)	-0,026 (0,011)	-0,024 (0,015)	0,004 (0,656)	-0,012 (0,244)
Skyddszon 2009	-0,004 (0,656)	-0,036 (0,000)	-0,018 (0,069)	-0,025 (0,012)	-0,017 (0,088)	0,007 (0,474)	-0,013 (0,209)
Läckage 2007	-0,433 (0,000)	-0,441 (0,000)	-0,482 (0,000)	-0,126 (0,000)	-0,094 (0,001)	-0,0882 (0,000)	-0,034 (0,001)
Läckage 2009	-0,218 (0,000)	-0,205 (0,000)	-0,242 (0,000)	-0,058 (0,000)	-0,044 (0,000)	-0,048 (0,000)	-0,008 (0,444)

rande programmet. P-värden inom parantes.

Källa: Kompis och SJVs databaser över stödmottagare, egen bearbetning

¹⁸ I de områden där man kan söka ersättning för minskade växtnäringstillsatser.

Det finns flera skäl till att inte övertolka resultaten från dessa analyser; de missar bl.a. effekten av att många kan ha deltagit i kompetensutveckling under den förra programperioden. Att man redan har deltagit i kompetensutveckling utan att det syns kan t.o.m. vara en bidragande förklaring till att det uppstår negativa samband.

Analyserna har också delats upp så att de som deltagit i kurs, rådgivning eller studieresa mer än en gång har studerats för sig. Resultatet från analysen visar att det negativa sambandet mellan kompetensutveckling och erhållen ersättning minskar för de som deltagit i samma aktivitet mer än en gång. Koefficienterna är nu mindre och att betrakta som obetydlig.

Kompetensutveckling inom ramen för Greppa Näringen

Den kompetensutveckling som bedrivs inom ramen för Greppa näringen har särskiljts i en egen analys. Här beaktas både antal rådgivningstillfällen och hur länge man har deltagit i "Greppa näringens" aktiviteter, se tabell 2.6. Inte heller här uppvisar resultatet något signifikant samband mellan kompetensutveckling och erhållen miljöersättning, varken för skyddszoner eller minskat kväveläckage.

Tabell 2.6. Korrelationer mellan antal rådgivningstillfällen inom Greppa Näringen, tid sedan första rådgivningstillfälle inom Greppa Näringen och företag som erhållit miljöersättning för skyddszoner och minskat kväveläckage 2007 och 2009. P-värden inom parentes.

	Antal	Tid sedan första rådgivning
Skyddszon 07	0,030 (0,070)	0,101 (0,000)
Skyddszon 09	-0,004 (0,799)	-0,020 (0,227)
Näringsläckage 07	-0,016 (0,318)	0,247 (0,000)
Näringsläckage 09	0,020 (0,217)	0,107 (0,000)

Källa: Greppa Näringens register och SJVs register över stödmottagare, egen bearbetning.

En analys har också gjorts för deltagare i Greppa Näringen och erhållen miljöersättning för miljöskyddsåtgärder, se tabell 2.7. Dessa korrelationsanalyser uppvisar negativa samband som kan tolkas som att de som deltar i Greppa Näringen är benägna att söka och få ersättning för miljöskyddsåtgärder i lägre utsträckning än de som inte deltar i Greppa Näringen. Även här är resultatet förvånande eftersom sambandet kan förväntas fungera på motsatt sätt, särskilt som många av åtgärderna inom denna ersättningsform liknar den rådgivning som bedrivs inom Greppa Näringen. Det gäller dock att vara försiktig när man drar slutsatser eftersom det finns flera faktorer som påverkar resultatet men som inte har kunnat beaktas i dessa analyser.

Tabell 2.7: Korrelationer mellan deltagare i Greppa Näringen och företag som erhållit miljöersättning för miljöskyddsåtgärder 2007 och 2009. Dessa inkluderar både åtaganden från det förra programmet och åtaganden i det nuvarande programmet. P-värden inom parantes.

	Deltagande i Greppa Näringen
Miljöersättning 07	-0,322 (0,000)
Miljöersättning 09	-0,372 (0,000)

Källa: Kompis och jordbruksverkets register över stödmottagare, egen bearbetning.

Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet Ekologiska produktionsformer

Utvärderingen görs genom att analysera sambandet mellan deltagare i kurs/rådgivning 2007-2008 inom målområdet "Ekologiska produktionsformer" och anslutningen till miljöersättningen för ekologiska produktionsformer 2007 och 2009.¹⁹

Målet med kompetensutvecklingen är bl.a. att bidra till ett hållbart nyttjande av naturresurser. Framgångsrik kompetensutveckling på detta område bör visa sig t.ex. i form av ökad anslutning till miljöersättning-

¹⁹ Båda gamla och nya åtaganden har tagits med.

arna för ekologisk produktion. Korrelationsanalysen bör då uppvisa ett signifikant positivt samband mellan deltagande i rådgivning, kurs och/eller studieresa och anslutning till den nämnda miljöersättningen. Korrelationsanalysen för rådgivning och erhållen ersättning uppvisar dock ett signifikant negativa samband, se tabell 2.8. Det innebär att de som deltar i rådgivning inom detta målområde erhåller miljöersättning för ekologisk produktion i lägre grad än de som inte deltar.

Tabell 2.8: Korrelationer mellan deltagare i kompetensutveckling 2007-2008 inom målområdet "Ekologiska produktionsformer" och företaget som erhållit miljöersättning för ekologisk produktion 2007 och 2009. Dessa inkluderar både åtaganden från det förra programmet och åtaganden i det nuvarande programmet. P-värden inom parantes.

	Rådgivning	Kurs	Studieresa
Ekostöd 07	-0,470 (0,000)	-0,069 (0,000)	-0,075 (0,000)
Ekostöd 09	-0,265 (0,000)	0,029 (0,000)	-0,034 (0,000)

Källa: Kompis och SJVs databaser över stödmottagare, egen bearbetning

Resultatet av dessa analyser kan tolkas som att kompetensutvecklingen ger negativa effekter på lantbrukarnas intresse för att söka miljöersättning för ekologiska produktionsformer. Det finns dock goda skäl att tolka resultatet med viss försiktighet, särskilt som lantbrukare som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder i det förra programmet är osynliga i ovanstående analyser. Jordbruksverket började registrera deltagarnas personnummer först 2007. En hypotes är att de negativa sambanden beror på att många av de som, enligt ovanstående analyser, inte deltog i kompetensutveckling 2007 och/eller 2008 dessförinnan har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder.

Analyser inom olika produktionstyper

De analyser som redovisats bygger på ett samlat material där samtliga produktionsinriktningar aggregerats i ett och samma material. För att undersöka om kompetensutvecklingen påverkar olika typer av företag på olika sätt, och att resultaten därför "tar ut" varandra vid en aggrege-

rad analys, gjordes separata analyser på följande huvudsakliga produktionstyper:

- Spannmålsföretag
- Övriga växtodlingsföretag
- Företag med mjölkkor
- Företag med köttdjur (endast nötkreatur)
- Företag med får och getter
- Företag med svin
- Företag med fjäderfä
- Företag med blandade husdjur
- Företag med blandat jordbruk
- Småbruk

Samtliga resultattabeller återfinns i appendixet till detta kapitel. Generellt sett ledde de nya analyserna till samma slutsatser som de som presenterats tidigare. För företag med får och getter, svin eller blandat jordbruk skiljde dock resultaten ut sig när det gäller deltagande i Greppa Näringen. Resultaten för dessa företag tyder på att antal rådgivningstillfällen och tid sedan första rådgivningen inom Greppa Näringen har en stark positiv korrelation med lantbrukarnas benägenhet att söka ersättning för minskade näringsläckage. Detta tyder på att mer djuplodande och omfattande kompetensutveckling har större effekt lantbrukarnas beteende.

Fråga 1, åtgärdskod 111: Hur har åtgärder för utbildning, information och spridning av kunskap och innovativa metoder förbättrat arbetskraftens produktivitet och/eller andra aspekter i jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn?

Frågan anses ej kunna besvaras på grund av otillräcklig tillgång på data, se ovan.

Fråga 2, åtgärdskod 111: Hur har utbildningsåtgärder bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna?

Av korrelationsanalyserna ovan att döma är det generella intrycket att kompetensutvecklingen inte bidragit till att utbildningen skulle leda till

färre anmärkningar för igenväxning eller skötselavvikelse. Inte heller tycks kompetensutvecklingen generellt sett leda till beteendeförändringar i termer av att vilja söka olika miljöersättningar. Tvärtom, de starkare korrelationskoefficienterna tyder på att kompetensutvecklingen snarare har en negativ effekt. En analys på produktionstypsnivå visar emellertid att Greppa Näringen tycks ha positiva effekter på viljan att söka ersättning för minskade näringsläckage, vilket tyder på att just Greppa Näringen kan leda till en mer hållbar markförvaltning. Vi har tidigare påtalat aspekter som kan påverka resultaten, men givet detta tyder analyserna på att utbildningsåtgärderna inte har bidragit till en mer hållbar markförvaltning inbegripet ett mer hållbart utnyttjande av naturresurserna, Greppa Näringen undantaget när det gäller gårdar med får och getter, svin eller blandade jordbruksföretag.

Fråga 3, åtgärdskod 111: Hur överensstämmer yrkesutbildningarna med behoven och andra åtgärder inom programmet?

Som beskrivits ovan kan denna fråga beaktas genom att undersöka hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärderna påverkar företagens tillväxt, förädlingsvärde och sysselsättning, samt delaktigheten i axel 2. När det gäller påverkan på tillväxt, förädlingsvärden och sysselsättning kan vi av skäl som tidigare redovisats inte uttala oss. När det gäller delaktigheten i axel 2 så ser vi av korrelationsanalyserna att kompetensutvecklingen generellt sett inte har de önskade effekterna, men att resultaten tyder på att Greppa Näringen har en positiv inverkan på tre typer av produktionsinriktningar (Får och getter, svin och blandade jordbruksföretag). Liksom vi tidigare påtalat finns dock ett antal aspekter som kan ha påverkat dessa resultat och slutsatserna bör tolkas i ljuset av detta.

Fråga 1, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning förbättrat jordbruks- och skogsbruksföretagens ledning och ekonomiska resultat? Exemplifiera utifrån

- Produktionsmetoder
- Kvalitetsstandarder
- Arbetsmiljöförhållanden
- Förvaltning av naturresurser

Del 1 och 2 av frågan, att exemplifiera utifrån produktionsmetoder och kvalitetsstandarder anser utvärderaren inte sig kunna besvara på grund av brister i datatillgång, se ovan.

Korrelationsanalyserna ovan ger vid handen att utbildningsinsatserna inte har bidragit till en mer hållbar förvaltning av naturresurser. Därmed kan inte heller sägas att åtgärden skulle ha bidragit till möjligheter att minska användningen av t.ex. bekämpningsmedel i jordbruket, vilket är en indikator på att arbetsmiljön inte har förbättrats.

Fråga 2, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket?

En förbättring av den mänskliga potentialen anses kunna mätas via hur andra mål med kompetensutvecklingen har uppnåtts, t.ex. om naturresurserna förvaltas på ett mer hållbart sätt. Då utvärderaren inte kunnat belägga att så är fallet generellt sett kan inte heller slutsatsen dras att kompetensutvecklingen bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket. De disaggregerade analyserna på produktionsnivå tyder emellertid på att kompetensutveckling i form av Greppa Näringen kan ha effekt åtminstone när det gäller vissa typer av företag och ersättningar. Det bör dock noteras att vi på grund av brister i tillgång till data inte har kunnat utvärdera huruvida kompetensutvecklingen bidragit till positiva effekter på aspekter som jordbrukets arbetsproduktivitet, konkurrenskraft etc. vilket naturligtvis också hade kunnat indikera att den mänskliga potentialen inom jordbruket förbättrats.

Fråga 3, åtgärdskod 114: Hur har denna ordning bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Utvärderaren anser sig inte kunna besvara frågan på grund av brister i tillgång på data, se ovan.

2.6 Slutsatser angående stödets effekter

Av de genomförda analyserna dras slutsatsen att kompetensutvecklingsstödet generellt sett måste anses ha haft begränsad betydelse för att nå upp till målen med stödet. Det bör dock observeras att vissa mål inte kunnat utvärderas och att de analyser som gjorts kan ha påverkats av brister i data.

2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Inom den pågående programperioden föreslås inga ändringar av kompetensutvecklingsstödet.

På längre sikt

Kompetensutvecklingen skulle sannolikt få mer genomgripande konsekvenser om utbildningarna var längre och mer djuplodande. Analyserna visar att antal rådgivningstillfällen och tid sedan första rådgivningstillfälle inom Greppa Näringen åtminstone har haft effekter på viljan att söka ersättning för minskade näringsläckage för vissa typer av företag. Detta indikerar att mer omfattande utbildningsinsatser som pågår under längre tid skulle kunna bidra till mer omfattande beteendeförändringar. På längre sikt, inför nästa programperiod, föreslås därför att kompetensutvecklingen omorganiseras till att lämnas till mer omfattande utbildningsinsatser.

2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Effektindikatorerna i sin nuvarande form kan inte användas för att bevara utvärderingsfrågor som har med kompetensutvecklingsinsatsernas påverkan på t.ex. hållbar markförvaltning. Indikatorerna måste därför utvecklas till att mäta även sådana aspekter.

Referenser

EU kommissionen, 2006. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.

European Commission, 2009. Guidelines on the Mid-term evaluation of the rural development programmes. European Evaluation Network for Rural Development, European Communities.

Greppa Näringen, 2010. Resultat av upprepade växtnäringsbalanser, beräknad utlakningsminskning av kväve samt miljömålsavstämningar gjorda vid rådgivningsbesök i Greppa Näringen under perioden 2001-2008. Greppa Näringen.

Jordbruksdepartementet, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

Jordbruksdepartementet, 2009a. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

Jordbruksverket, 2008. Vxtnäringsbalanser och kväveutlakning på gårdar i Greppa Näringen åren 2000 – 2006. Rapport 2008:25, Jordbruksverket, Jönköping

Projektplan för Greppa Näringen 2010-2013. 2010-04-12. Alnarp.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU, 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Fritzes, Stockholm.

Stiglitz J, 2000. Economics of the Public Sector (3rd ed.). WW Norton and Company, London.

3

Åtgärd 112 – Startstöd för unga lantbrukare

3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till nyetablering av företag inom jordbrukssektorn betalas ut enligt artikel 22 i rådets förordning (EG) 1698/2005 samt artikel 13 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

*Bakgrund*²⁰

Startstödet syftar till att främja en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring med goda utvecklingsmöjligheter. Stödets *övergripande* mål är att bidra till att arbetsproduktiviteten ökar 405 kr per helårsarbetskraft, att nettoförädlingsvärdet ökar 60 Mkr samt att antalet årsverken ökar med 130. Det *specifika* mål är att öka bruttoförelägningsvärdet i företagen med 15 Mkr per år, samt att 160 företag ska startas årligen. Det *operativa* målet är att 160 personer per år ska ha fått stödet samt att totala investeringsvolymen per år ska vara 320 Mkr.

Startstödet i dess nuvarande form är i allt väsentligt samma stöd som fanns under förra programperioden.

Med startstödet vill man bidra till en hållbar utveckling av landsbygden genom att främja unga personer som för första gången vill starta ett jordbruksföretag, inklusive trädgårds- och renskötsel-företag. Ett centralt antagande bakom startstödet är att brist på tillgång till kapital är ett större hinder för etablering av nya företag än för utveckling av befintliga företag. Stödet är tänkt att fungera som en trygghet för den unga företagarens inkomst under etableringsfasen. Genom att stödja nyetablering av jordbruksföretag vill man t.ex. både bidra till en tidigareläggning av nyetableringen, uppmuntra personer som annars inte skulle ha startat en

²⁰ Beskrivningen av bakgrund och villkor är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 - 2013 (Jordbrukdepartementet 2007)

jordbruksverksamhet att göra så samt bidra till att främja generations-skiften.

Villkor för startstödet

Startstöd kan beviljas med högst 250 000 kr. Stödet betalas ut i form av en startpremie till unga personer som för första gången står som ägare till ett jordbruksföretag. För att komma i fråga krävs att företaget utifrån affärsplanen bedöms ha förutsättningar för att bli långsiktigt lönsamt samt att det kan bidra till en hållbart konkurrenskraftig jordbrukssektor. Utbetalningen sker först när företagaren kan anses som etablerad men samtidigt är ett uttalat mål att stödet ska beviljas i ett så tidigt skede som möjligt.

Den som söker stödet måste vara under 40 år, äga företaget, ansvara för driften av företaget, vara aktiv inom företaget samt ha relevant yrkeserfarenhet. Det senare kravet motsvarar kunskap som förvärvas vid grundutbildning vid lantbruksskola, naturbruksgymnasium och liknande, samt yrkeskunskap om företagande inom jordbruk respektive renskötsel.

Budget och utfall

Budgeten för hela programperioden 2007 – 2013 ligger på 280 Mkr (Jordbruksverkets årsredovisning 2009). Tabell 3.1 visar beviljade stöd under 2007 – 2009, besluten i procent av budget samt köns- och åldersfördelning på stödmottagarna. Som framgår av tabellen har startstödet en god måluppfyllnad när det gäller beviljade mätt i procent av den totala budgeten; hittills har 56,7% av den totala budgeten förbrukats.

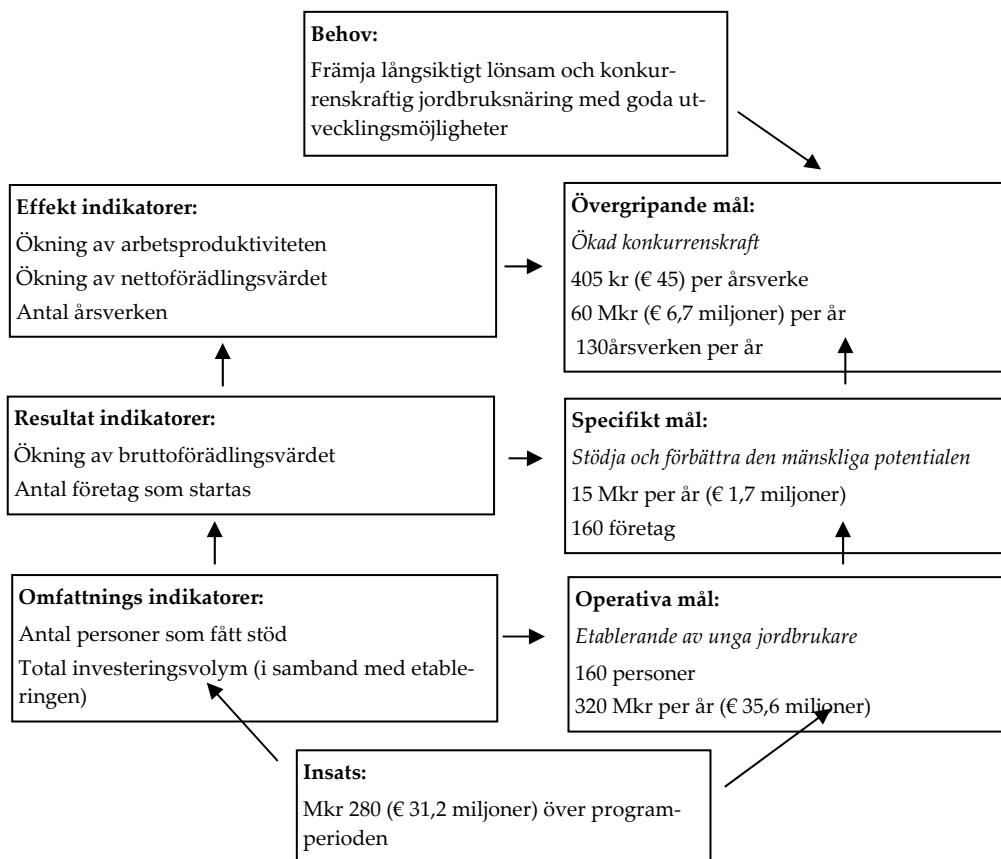
Tabell 3.1: Beviljade startstöd 2007 - 2009

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	41 200	63 025	54 550
Beviljade stöd i procent av hela budgeten	14,7 %	22,5 %	19,5 %
Medelstorlek på stöd, SEK (standardavvikelse)	196 390 (47770)	202 232 (48340)	206 788 (47897)
Stöd i förhållande till total investering (standardavvikelse)	0.904 (0,165)	0.881 (0,184)	0,887 (0,174)
Andel kvinnor som beviljats stöd	23 %	30 %	28 %
Kvinnornas investeringsbelopp i förhållande till männen	99,3 %	100,4 %	99,5 %
Kvinnornas stödbelopp i förhållande till männens	95,5 %	98,0 %	97,0 %
Kvinnornas stödandel i förhållande till männens	96,7 %	98,6 %	98,8 %

Källa: LB, Jordbruksverket(2010a), egen bearbetning

Interventionslogik och indikatorer

Figur 3.1 visar interventionslogiken som ligger till grund för startstödet. Det behov som startstödet söker uppfylla är att främja en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring med goda utvecklingsmöjligheter. Implicit bygger interventionslogiken på antagandet att en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring inte kan uppstå, eller i varje fall inte uppstå i tillräcklig omfattning utan stöd. Ökad konkurrenskraft mäts genom förändringar i ekonomisk tillväxt och arbetsproduktivitet hos de stödda företagen. Interventionslogiken förutsätter vidare att ökad konkurrenskraft kan uppstå genom att förbättra den mänskliga potentialen, vilket är en rimlig förutsättning. Detta mäts genom utvecklingen av bruttoförelingsvärdet hos de stödda företagen, samt antal företag som startas. Att förbättra den mänskliga potentialen i jordbruket förutsätts i interventionslogiken kunna göras genom att unga personer etablerar sig som jordbrukare. För att antagandet ska vara relevant förutsätts således att yngre jordbrukare kan erhålla högre bruttoförelingsvärden än äldre. Det operativa målet är att stödja etableringen av 160 företag per år samt att den totala investeringsvolymen ska vara 320 Mkr per år. För att det operativa målet ska vara relevant i förhållande till det specifika och övergripande målen krävs att dessa företag inte skulle ha etablerat sig som jordbrukare utan startstödet.



Figur 3.1. Interventionslogik för startstödet. Källa: EU kommissionen och Jordbruksdepartementet (2007).

En analys av interventionslogiken ger vid handen att den bygger på två centrala antaganden. För det första att det finns ett marknadsmisslyckande, så till vida att *unga lantbrukare har svårare än äldre att erhålla kapital för sina investeringar*.

Detta i sin tur bygger på ett antagande om att de unga företagen skulle ha ett otillfredsställt behov av kapital till att börja med. I och med att

gårdspriser inte bara kan antas spegla den potentiella lönsamheten i ett jordbruksföretag, utan även andra attribut såsom ett attraktivt bostadsläge, är det rimligt att anta att investeringskostnaden är högre än vad jordbruksverksamheten förmår att avkasta. En annan faktor som kan driva upp priserna på jordbruksfastigheter är gårdsstödet, som ges till brukarna förutsatt att marken hävdas. Å andra sidan överläts ofta jordbruksfastigheter via generationsväxlingar till lägre priser än marknadspriser, vilket skulle tala emot att kapitalbehovet hos unga lantbrukare är otillfredsställt.

Anledningar till att nyetablerade företag skulle ha svårare att anskaffa kapital kan handla om asymmetrisk information (Stiglitz 2000; Landström 2003). Kreditgivaren har sämre kunskaper om hur livskraftigt kredittagarens företag är samt om kredittagarens intentioner att fullgöra sina åtagande gentemot kreditgivaren. Vidare har unga företag inte alltid god kännedom om vilka finansieringsalternativ som finns. Båda dessa argument skulle kunna göra att unga företag upplever sig hindrade att erhålla kapital i tillräcklig utsträckning.

Huruvida detta problem är något som berättigar offentliga interventioner är dock inte självklart. Problemet kan lösas av parterna själva genom att företagen tar fram bättre informationsunderlag om sin verksamhet, samt sätter sig in i vilka finansieringsalternativ som finns.

Vidare är sannolikt problemet med asymmetrisk information inte unikt för nyetablerade företag i just jordbrukssektorn. Om problemet finns, återfinns det sannolikt även i andra sektorer. Om inte företag i dessa sektorer får motsvarande stöd vid nyetablering kan startstödet leda till snedvridningar genom att investeringar lockas till just jordbrukssektorn. Om jordbrukssektorn avkastar mindre än vad investerarna hade fått i andra sektorer leder startstödet till en kostnad för samhället i form av utebliven vinst.

Viktigt att påpeka i detta sammanhang är att också startstödet i sig självt kan vara en faktor som driver upp priserna, särskilt om mängden jordbruksmark kan betraktas som given. Förutsättningen för att startstödet

inte skulle påverka priserna på jordbruksmark är att utbudet av jordbruksmark är helt elastisk vid ett givet pris. Detta är knappast ett rimligt antagande, då det innebär att all jordbruksmark skulle läggas ner om ingen var beredd att ta över den vid det givna priset. Om däremot utbudet är helt oelastiskt, dvs. givet, leder startstödet endast till en inkomstöverföring till dem som säljer jordbruksmark. Verkligheten hamnar sannolikt någonstans mellan dessa två ytterligheter. Stödet kan då antas ha en viss effekt på både kvantitet av utbudet av jordbruksmark och på dess pris. Ju mer oelastisk utbudskurvan är desto mer innebär stödet i praktiken enbart en inkomstöverföring till dem som säljer jordbruksmark.

För det andra bygger interventionsgrunden på att en ökning av unga jordbrukare skulle leda till *en förbättring av kunskapsläget och den mänskliga potentialen i jordbruket*, vilket i sin tur förväntas leda till ökad konkurrenskraft. Kopplingen mellan den ökade konkurrenskraften och kunskapsläget samt den mänskliga potentialen är logiskt. Däremot finns inget som säger att en ökning av yngre lantbrukare i sig skulle leda till en förbättring av kunskapsläget och den mänskliga potentialen. Nyetablering av jordbrukare oavsett ålderskategori skulle kunna bidra till att nya influenser och kunskaper förs in i jordbrukssektorn. I villkoren för stödet ingår att stödmottagarna ska ha relevanta yrkeskunskaper motsvarande lantbruksskola, naturbruksgymnasium eller liknande. Detta är att betrakta som ett ytterst tveksamt villkor då det försvårar för grupper utan lantbruksutbildning att starta ett lantbruksföretag. Dessa skulle kunna medföra kunskaper från t.ex. annat företagande in i lantbruksbranschen och därmed förbättra den mänskliga potentialen och leda till de effekter som efterfrågas.

Omfattnings- och resultatindikatorer

I tabell 3.2 nedan redovisas omfattnings- och resultatindikatorerna för startstödet. Som framgår av tabellen har startstödet ett gott utnyttjande och har uppfyllt resultatindikatorn *ökning av bruttoförelägningsvärdet hos stödmottagare* väl.

Tabell 3.2: Omfattnings och resultatindikatorer för startstödet

Indikator	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Ackumulerat utfall i % av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal personer som har beviljats stöd	280	300	259	75
Total investeringsvolym	Ingen uppgift	510 Mkr (M € 56,6)	1239 Mkr (M € 143,7)	---
Resultatindikatorer				
Antal företag som startats	187	Ingen uppgift	Ingen uppgift	---
Ökning av bruttoförelingsvärdet hos stödmottagare	15 Mkr (M € 1,7)	23,1 Mkr (M € 2,6)	73,7 Mkr (M € 8,19)	106

Källa: Jordbruksverket (2010, 2009, 2008), delvis egen bearbetning.

--- Kan inte beräknas pga brist i datamaterialet

3.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av startstödet bygger på följande fyra frågor:

1. Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?
2. Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?
3. Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket
4. Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Fråga 1 tolkas i första hand som huruvida startstödet har lett till en varaktig etablering av nya jordbrukare, och i andra hand som huruvida stödet lett till att både kvinnor och män har kunnat etablera sig som jordbrukare. Ordet strukturanpassning i utvärderingsfråga 2 tolkas som hur stödet har bidragit till den pågående omvandlingen från relativt små jordbruksenheter till större. Benämningen mänsklig potential i fråga 3 tolkas som hur stödet bidragit till att mer välutbildade unga människor har beslutat sig för att etablera ett jordbruksföretag. Fråga 4 tolkas som startstödet inverkan på företagets vinstmarginal (resultat efter finansiella intäkter och kostnader i förhållande till totala intäkter), då detta mått mäter hur pass bra företagets resultat är. Ett bra resultat, i sin tur, leder till en bättre konkurrenssituation.

3.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Slutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 (SLU 2009) fann att startstödet inte bidragit till att bryta trenden mot en mer åldrande kår av jordbruksföretag. Mottagare av startstöd hade heller inte högre tillväxt än andra grupper av företag. Slutvärderaren drog slutsatsen att startstödet endast hade en begränsad effekt på etableringen av nya jordbruksföretag.

Halvtidsvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 ifrågasatte också startstödet betydelse (Jordbruksdepartementet 2003). Man drog slutsatsen att startstödet endast fungerade som ett tillskott av likvida medel för de företag som beviljats stöd och menade att det vore bättre att låta startstödet ingå i investeringsstödet istället.

Ferguson och Waxegård (2001) utvärderade också startstödet effekt och fann att de allra flesta tillfrågade företag skulle ha tagit över/startat sitt lantbruk även utan startstödet. Däremot menade författarna att startstödet kan ha ett symboliskt värde genom att signalera att samhället vill se mer yngre lantbrukare. Detta var dock ingenting de hade empiriskt material för att belägga.

3.4 Underlag och metod

Det bästa sättet att besvara utvärderingsfrågorna hade varit att jämföra en grupp nystartade lantbruksföretag som erhållit stöd, med en grupp nystartade lantbruksföretag som inte erhållit stöd. Detta angreppssätt förutsätter en möjlighet att identifiera de företag som startat en lantbruksverksamhet, oavsett om de erhållit startstöd eller inte. Då det inte finns något register över vilka som startat och/eller tagit över en lantbruksverksamhet, låter sig en sådan sammanställning inte lätt göras. Inför kommande utvärderingar av stöd liknande detta programs startstöd vore det önskvärt med ett register som innefattar data över ekonomiskt resultat, sysselsättning, om företaget erhållit startstöd eller inte, etc. över *samtliga* nyetablerade jordbruksföretag.

I ett försök att besvara utvärderingsfrågorna har istället uppgifter från Jordbruksverkets databas över stödmottagare, data från Jordbruksstatistisk årsbok, Jordbruksekonomiska undersökningen (JEU) samt uppgifter från en egen enkätundersökning använts.

Analysen bygger till stor del på en attitydundersökning bland ett urval av de företag som erhållit startstöd under programperioden. I denna har företagen ombetts att skatta hur de upplevt startstödet betydelse för verksamheten. Vidare har företagen ombetts att skatta hur stora ett antal tänkbara problem vid företagets uppstart varit. Noteras bör att det finns ett möjligt problem med detta tillvägagångssätt då företagen av strategiska skäl kan välja att överdriva startstödet betydelse.

Analysen bygger också på en analys av startstödet inverkan på företagens lönsamhet. Detta görs genom att jämföra hur företag med startstöd utvecklats jämfört med andra företag. Data från Jordbruksekonomiska undersökningen används för detta syfte. I praktiken innebär tillvägagångssättet att nystartade företag jämförs med företags som kan vara både nystartade och sedan länge etablerade. Detta medför naturligtvis problem i och med att företagen som jämförs inte har liknande förutsättningar, men givet den data som finns tillgänglig är detta den möjlighet som finns.

Här nedan beskrivs enkätdata och Jordbruksekonomiska undersökningen mer i detalj.

Enkätdata

Enkätdata samlades in via en egen postenkät som skickades ut till ett slumpmässigt urval om 200 stödmottagare, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av populationen på 631 företag. Enkäten samlades in under februari – mars 2010 och omfattade bakgrundsfrågor såväl som frågor specifikt inriktade på startstödet. Exempel på bakgrundsfrågor är kön, ålder, utbildning, produktionsinriktning och företagets lönsamhet. Bakgrundsfrågorna bestod även av attitydfrågor där respondenterna fick ta ställning till ett antal påståenden om upplevda svårigheter vid företags-etableringen samt vad man tänker om framtiden. De frågor som var specifikt inriktade på startstödet bestod av en fråga om vad startstödet används till, samt av ett antal påståenden om startstödet betydelse.

Ca två veckor efter det första utskicket skickades ett påminnelsekort till dem som då inte hade svarat. Totalt erhöles 115 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 57,5%. Detta är fullt jämförbart med svarsfrekvenser som erhållits i forskningssammanhang (t.ex. Hansson 2007; Lunneryd 2003)

Jordbruksekonomiska undersökningen

Jordbruksekonomiska undersökningen (JEU) är en detaljerad sammanställning över balans- och resultaträkningar samt vissa tilläggsuppgifter som skördenivåer och förbrukad arbetstid för knappt 1000 svenska lantbruksföretag. JEU sammanställs av Statistiska Centralbyrån, vilken använder ett roterande urval där en mindre del av de deltagande företagen byts ut varje år. De deltagande gårdarna har en storlek som motsvarar minst åtta European Size Units (ESU)²¹. I och med storleksbegränsningen utesluts de allra minsta lantbruksföretagen, som inte har någon större ekonomisk betydelse för lantbrukssektorn som helhet. Målpopulationen för JEU är de ca 30 000 lantbruksföretag i Sverige som satisfierar stor-

²¹ ESU baseras på standardiserade täckningsbidrag inom olika produktionsgrenar. En ESU motsvarar 1200 Euro, vilket är ungefär lika med 1.3 hektar eller 1 ko (Defra 2008).

lekskravet, vilket kan jämföras med de drygt 70 000 enheter som klassificeras som lantbruk i Statistiska Centralbyråns övriga lantbruksstatistik.

Beskrivning av stödmottagarna och deras företag

I detta avsnitt följer en beskrivning av stödmottagarna, baserat på enkätundersökningen. Syftet är att förmedla en djupare förståelse för vilka som fått stöd och deras situation. Genomgången centreras runt stödmottagaren, företaget och stödmottagarens upplevelse av problem vid företagets etablering samt tankar om framtiden.

Stödmottagaren

Tabell 3.3 innehåller beskrivande statistik över stödmottagarna. Sammanställningen baseras på svaren från respondenterna i enkätundersökningen. Som framgår av materialet är en stor majoritet av stödmottagarna män. En majoritet av stödmottagarna är också utbildade inom lantbruk; antingen genom lantbruksgymnasium och/eller genom lantmästare- eller agronomutbildningarna. En majoritet har också arbetslivserfarenhet inom annat än sin lantbruksverksamhet, via förvärvsarbete. Intressant att notera är att betydligt fler har sådan arbetslivserfarenhet jämfört med erfarenhet från annat företagande. Detta tyder på att stödmottagarna i regel har anställning, snarare än bedriver annat företagande innan de etablerar sig som jordbrukare.

Tabell 3.3: Beskrivning av stödmottagarna

	Medelvärde (standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön 1 om kvinna; 0 om man	0,29
Ålder år 2010	33,07 år (4,983)
Lantbruksgymnasium 1 om ja; 0 om nej	0,50
Har universitetsutbildning 1 om ja; 0 om nej)	0,40
varav:	
Lantmästarutbildning 1 om ja; 0 om nej	0,13
Agronomutbildning 1 om ja; 0 om nej	0,10
Annan universitetsutbildning 1 om ja; 0 om nej	0,18
Arbetslivserfarenhet	
Erfarenhet från förvärvsarbete 1 om ja; 0 om nej	0,76
Erfarenhet från annat företagande 1 om ja; 0 om nej	0,17

Källa: Enkätundersökning

Företaget

I tabell 3.4 återfinns en beskrivning över stödmottagarnas företag. I en majoritet av fallen är hela eller delar av gårdarna förvärvade från familjen eller andra nära släktingar. En tredjedel av fallen arrenderar också hela eller delar av gårdarna. Sett till produktionsgrenar så är nötproduktion den vanligaste förekommande produktionsgrenen hos stödmottagarna, följt av mjölkproduktion och spannmål för avsalu. Intressant att notera är att hela 10 % av företagen har hästverksamhet.

Som framgår av tabellen bedriver också en stor grupp av stödmottagarna kompletterande verksamhet. Det är möjligt att en del respondenter felaktigt räknat in skog som kompletterande verksamhet och därigenom kan den höga siffran, 62 % vara felaktig. 71% av stödmottagarna anlitar

rådgivare, och något fler samverkar med granngårdar eller andra företag.

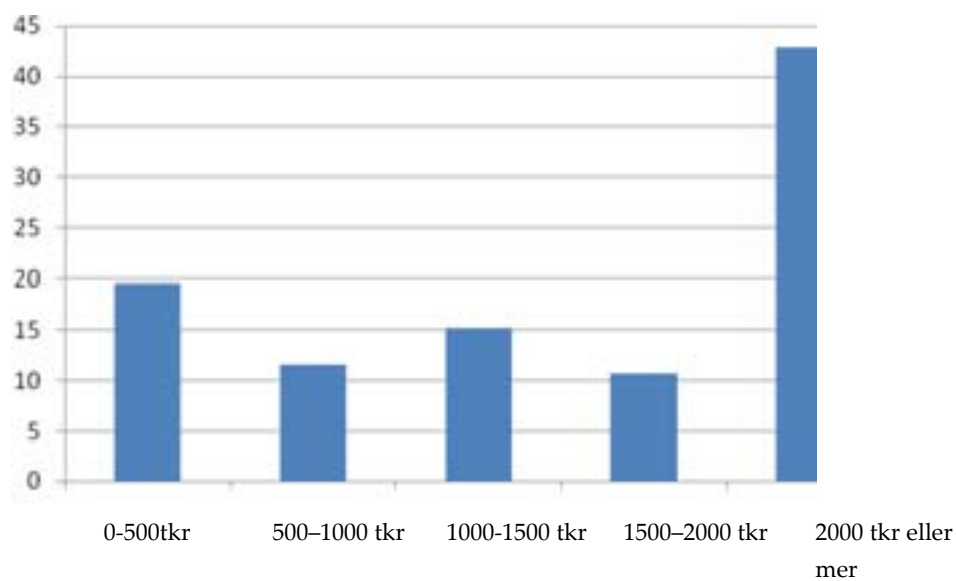
Tabell 3.4: Beskrivning av företagen

	Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Förvärvat från familj/andra nära släktingar 1 om ja; 0 om nej	0,59
Förvärvat på öppna marknaden 1 om ja; 0 om nej	0,17
Arrenderad 1 om ja; 0 om nej	0,33
Mjök 1 om ja; 0 om nej	0,37
Nöt 1 om ja; 0 om nej	0,42
Svin 1 om ja; 0 om nej	0,14
Får 1 om ja; 0 om nej	0,13
Fjäderfä 1 om ja; 0 om nej	0,03
Spannmål för avsalu 1 om ja; 0 om nej	0,37
Vall för avsalu 1 om ja; 0 om nej	0,19
Hästverksamhet 1 om ja; 0 om nej	0,10
Kompletterande verksamhet 1 om ja; 0 om nej	0,62
Anlitar rådgivare 1 om ja; 0 om nej	0,71
Samverkan med granngårdar eller andra företag 1 om ja; 0 om nej	0,75
Antal brukade hektar	172,9 (152,74)

Källa: Enkätundersökning

Figur 3.2 visar fördelningen av nettoomsättningen för stödmottagarna. Sett till detta är en majoritet relativt stora företag, med en nettoomsättning på mer än 2 000 tkr.

Procentandel



Figur 3.2: Nettoomsättning hos stödmottagarna. Källa: enkätundersökning

Startstödet användningsområde

Tabell 3.5 visar vad stödmottagarna har använt startstödet till. En majoritet av stödmottagarna uppger att de använt startstödet till investeringar i företaget. Många har också använt startstödet till löpande utgifter. Däremot har endast ett fåtal använt startstödet till levnadsomkostnader.

Tabell 3.5: Startstödet användningsområde

	Medelvärde, samtliga respondenter
Levnadsomkostnader (1 om ja; 0 om nej)	0,16
Investeringar i företaget (1 om ja; 0 om nej)	0,85
Löpande utgifter i företaget (1 om ja; 0 om nej)	0,41
Vet ej (1 om ja; 0 om nej)	0,05

Flera alternativ kunde väljas, därav summerar inte andelarna till 1.00.

Källa: Enkätundersökning

Stödmottagarens upplevelse av problem vid köp eller övertagande av lantbruksföretag

Tabell 3.6 visar vilka problem som respondenterna upplevde vid köp eller övertagande av lantbruksföretaget. Samtliga av de föreslagna problemområdena upplevdes som relativt små. T.ex. kan aspekter som har med företagets likviditet att göra betraktas som oproblematiskt. Mer problematiskt var att uppnå ekonomisk lönsamhet samt att finna utrymme för nödvändiga investeringar.

En jämförelse mellan manliga och kvinnliga respondenter visar på endast en signifikant skillnad: Män upplever för lite egna medel som mer problematiskt än vad kvinnorna gör. Samtidigt måste noteras att båda könen uppfattar de föreslagna problemen som små.

Tabell 3.6: Upplevda problem vid köp eller övertagande av lantbruksföretag

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, kvinnliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, manliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Svårighet att uppnå ekonomisk lönsamhet	3,37 (1,007) (4)	3,39 (1,116) (4)	3,39 (0,934) (4)
Svårighet att utveckla verksamheten som jag tänkt mig	2,65 (1,035) (3)	2,73 (1,126) (3)	2,630 (1,006) (3)
Svårighet att klara av räntebetalningar	1,97 (0,98) (2)	1,97 (0,918) (2)	1,988 (1,006) (2)
Svårighet att finna ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar	3,17 (1,134) (3)	3,06 (1,248) (3)	3,25 (1,067) (3)
Svårighet att få låna tillräckligt hos bank	2,06 (1,134) (2)	1,88 (1,083) (1)	2,15 (1,152) (2)
För lite egna medel	3,15 (1,015) (3)	2,81*** (0,998) (3)	3,31*** (0,970) (3)
Svårighet att betala räkningar i tid	1,90 (1,012) (2)	1,82 (1,044) (1)	1,94 (1,004) (2)
Svårighet att få tillräcklig checkkredit	1,86 (1,016) (2)	1,82 (0,983) (1)	1,889 (1,037) (2)
Svårighet att klara av momsinsbetalningar	1,52 (0,731) (1)	1,52 (0,795) (1)	1,53 (0,711) (1)

***Skillnaden är statistisk signifikant på 1%-nivån enligt Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) test.

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inget problem och 5 = stort problem

Källa: Enkätundersökning

Respondenternas tankar om företagets utveckling och framtiden

Tabell 3.7 visar respondenternas svar på ett antal påståenden om företagets utveckling och framtiden. När det gäller företagets utveckling i termer av om det utvecklats som respondenten tänkt sig, om det går med vinst och eventuella problem med likviditeten framgår av svaren att respondenterna har en neutral inställning eller är försiktigt positiva, med medianer på 3 och 4. På frågorna om hur respondenterna ser på framtiden så är det generellt sett mer positiva svar, med medianer på 5.

Tabell 3.7: Respondenternas tankar om företagets utveckling och framtiden

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, kvinnliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, manliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Mitt företag utvecklas i stort sett som jag tänkt mig	3,60 (0,849) (4)	3,67 (0,890) (4)	3,56 (0,840) (4)
Mitt företag går med vinst	3,41 (1,181) (4)	3,12 (1,269) (3)	3,53 (1,136) (4)
Jag har inga problem med att betala räkningar	3,88 (1,032) (4)	3,758 (1,031) (4)	3,913 (1,034) (4)
Mitt företag kommer sannolikt att finnas kvar om fem år	4,72 (0,617) (5)	4,788 (0,650) (5)	4,68 (0,609) (5)
Mitt företag kommer sannolikt att gå med vinst om fem år	4,40 (0,808) (5)	4,44 (0,801) (5)	4,38 (0,817) (5)
Jag har sannolikt inga problem att betala räkningar om fem år	4,35 (0,823) (5)	4,50 (0,718) (5)	4,29 (0,860) (5)

Inga signifikanta skillnader mellan män och kvinnor

Underliggande skala: 1 – 5 där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet.

Källa: Enkätundersökning

Startstödet betydelse för stödmottagarens företag

Tabell 3.8 visar respondenternas uppfattning om startstödet betydelse. Av tabellen framgår att respondenterna generellt sett inte uppfattar att startstödet hade en avgörande betydelse för att de skulle köpa/överta lantbruksverksamheten eller för tidpunkten när köpet/övertagandet skedde. Av tabellen framgår också att respondenterna sannolikt hade köpt/övertagit verksamheten även utan startstödet. Däremot verkar startstödet ha medfört en gynnsam utveckling av företagen, genom t.ex. tidigarelägganden av nödvändiga investeringar, bättre likviditet och en snabbare utveckling.

En analys av skillnader i mäns och kvinnors uppfattning om startstödet betydelse ger inga statistiskt säkerställda skillnader.

Tabell 3.8: Stödmottagarnas uppfattning om startstödet betydelse

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, kvinnliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)	Medelvärde, manliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Startstödet hade en avgörande betydelse för att jag skulle köpa/överta verksamheten	2,61 (1,412) (3)	2,79 (1,616) (3)	2,55 (1,321) (3)
Jag hade sannolikt köpt/övertagit verksamheten även utan startstödet	4,11 (1,046) (4)	4,09 (1,128) (5)	4,11 (1,019) (4)
Utan startstödet hade jag sannolikt köpt/tagit över verksamheten senare	2,12 (1,220) (2)	1,97 (1,159) (1)	2,20 (1,247) (2)
Startstödet har ineburit tidigare-läggande av för verksamheten nödvändiga investeringar	3,518 (1,312) (4)	3,55 (1,348) (4)	3,54 (1,282) (4)
Startstödet har gjort att jag lättare kunnat betala räkningar	3,60 (1,191) (4)	3,79 (1,053) (4)	3,53 (1,246) (4)
Startstödet har bidragit till att verksamheten utvecklats snabbare	3,700 (1,179) (4)	3,73 (1,126) (4)	3,71 (1,175) (4)

Inga statistiskt signifikanta skillnader mellan män och kvinnor

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Enkätundersökning

Stödmottagarnas uppfattning om förfarandet runt startstödet

Tabell 3.9 visar stödmottagarnas uppfattning om startstödet. Av tabellen går att utläsa att stödmottagarna är relativt nöjda med förfarandet runt startstödet, samtidigt som de tycker att stödet var förenat med väl mycket byråkrati.

Tabell 3.9: Stödmottagarnas uppfattning om förfarandet runt startstödet

	Medelvärde, samtliga respondenter (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att hitta information om hur man skulle ansöka om startstödet	3,50 (1,029) (4)
Det var lätt att ansöka om startstödet	3,11 (1,176) (3)
Startstödet har varit förenat med mycket byråkrati	3,41 (1,254) (3)
Stödutbetalningen kom vid rätt tidpunkt	3,49 (1,353) (4)
Det var lätt att redovisa nödvändiga uppgifter för att ansöka om startstödet	3,17 (1,187) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5 där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Enkätundersökning*

Regressionsanalys – startstödet inverkan på företagets lönsamhet

För att mäta hur startstödet inverkat på företagets vinstmarginal estimerades en linjär regression. Data från Jordbruksekonomiska undersökningen, JEU, under åren 2000 – 2008 användes. I den estimerade modellen kontrollerades för andra aspekter som också kan påverka vinstmarginalen: andra jordbruksstöd, gårdens storlek, vinstmarginalen tidigare år och brukarens ålder. Då JEU använder sig av en roterande panel, där en del av företagen byts ut varje år, uppstod saknade värden för en del av observationerna när vinstmarginalen tidigare år användes som en ingående variabel i modellen. Efter att observationer med saknade värden rensats bort från datasetet kvarstod totalt 4153 observationer som användes i regressionen. Bland dessa återfinns både företag med stöd och företag utan stöd. Vi kan däremot inte veta om de som inte har fått stöd

är sedan länge etablerade, eller om de också är relativt nyetablerade. Resultaten visas i tabell 3.10.

Av resultaten framgår att innehav av startstöd har en mycket liten, signifikant negativ inverkan på vinstmarginalen. Detta samtidigt som regressionen kontrollerar för brukarens ålder, vilket fångar upp effekten av att företag med startstöd är nyetablerade och av den anledningen kan ha sämre resultat.

Startstödet negativa inverkan måste dock tolkas försiktigt. För det första är koefficienten mycket liten, vilket tyder på en liten inverkan. Vidare jämförs i regressionen, på grund av begränsningar i datatillgång, nystartade företag med etablerade företag och denna jämförelse blir inte helt rättvisande. En mer rättvisande analys skulle kunna göras om det fanns data över nyetablerade företag som fått startstöd och nyetablerade företag som inte fått startstöd, vilket har påpekats ovan.

Resultaten visar vidare att vinstmarginalen förra året och gårdens storlek har signifikant positiv inverkan på vinstmarginalen. Detta tyder på att företag som går bra fortsätter att gå bra, samt att större företag går bättre.

Tabell 3.10: Startstödet betydelse för vinstmarginalen

	Estimerad koefficient
Intercept	0,183
Innehav av startstöd förra året	-0,000**
Andra jordbruksstöd (naturlig logaritm av summan i kronor)	-0,001
Gårdens storlek (naturlig logaritm av antalet hektar)	0,029**
Vinstmarginal förra året	0,664***
Brukarens ålder	-0,001
Linjär tidstrend	-0,013**

*** Statistiskt signifikant på 1% nivån

** Statistiskt signifikant på 5% nivån

Statistisk inferens baseras på bootstrappade standardfel, 1000 replikationer, med hänsyn tagen till att samma företag återkommer i regressionen (kluster).

3.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1: Hur har stödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen?

Frågan tolkas i första hand som att avse huruvida startstödet främjat en varaktig etablering av unga jordbrukare och i andra hand som att avse huruvida båda könen har kunnat etablera sig varaktigt.

Av tabell 8.3 framgår att stödmottagarna inte anser att startstödet haft någon större eller avgörande betydelse för deras beslut att överta jordbruksverksamheten och etablera sig som jordbrukare. Av tabell 3.7 framgår också att stödmottagarna är övertygade om att deras företag kommer att finnas kvar om fem år. Sammantaget säger detta att de som etablerat sig som nya jordbrukare sannolikt kommer att vara kvar som jordbrukare, men startstödet kan inte anses ha haft betydelse för detta.

När det gäller huruvida båda könen kunnat etablera sig varaktigt som jordbrukare är det underförstått i frågan att man vill att stödet ska bidra särskilt till kvinnors etablering som jordbruksföretagare, eftersom kvinnor är det underrepresenterade könet i jordbrukssektorn. Data från både LB (tabell 3.1) och enkätundersökningen (tabell 3.4) visar att knappt 30% av stödmottagarna var kvinnor. Jämfört med slutvärderingen av det tidigare landsbygdsprogrammet, där i genomsnitt 23% av stödmottagarna var kvinnor, tycks här en positiv utveckling i form av en mer jämställd etablering av unga jordbrukare kunna skönjas. Det är dock möjligt att detta inte är en effekt av stödet som sådant, utan snarare en effekt av en mer jämställd samhällsutveckling i allmänhet.

I detta sammanhang är det också intressant att notera att män och kvinnor upplever startstödet betydelse på liknande sätt (tabell 3.8). Det finns alltså inget som tyder på att kvinnorna skulle uppleva att startstödet har en större inverkan på deras beslut att starta företaget eller för en gynnsam utveckling av deras företag.

Fråga 2: Hur har stödet underlättat strukturanpassningen av jordbruksföretagen efter de unga jordbrukarnas etablering?

Strukturanpassning antas här innebära att företagen har anpassat sig till att omfatta större enheter. Enligt enkätundersökningen brukar stödmottagarna i genomsnitt 172,9 hektar (tabell 3.4). Under 2007 hade ett medelstort svenskt lantbruksföretag 36,5 hektar åkermark (SCB 2009). Siffrorna är inte direkt jämförbara då SCB:s data även innefattar småbrukare med så pass liten åkermark att det är tveksamt om de skulle vara stödberrättigade på grund av kravet på långsiktig konkurrenskraft hos de företag som beviljas stöd, men ändå föreslår resultaten att de nyetablerade företagen är betydligt större.

En central fråga är vad som skulle ha hänt med marken om inte startstödet funnits. Här kan man resonera runt flera alternativ: Samma brukare tar över utan stöd, en annan brukare tar över utan stöd, gården styckas upp mellan närliggande gårdar, gården läggs ner eller att själva marken läggs ner. Det senare alternativet är dock inte så troligt.

Av enkätundersökningen framgick att startstödet har fungerat som ett smörjmedel för en gynnsam utveckling av stödmottagarnas företag, då investeringar kunnat tidigareläggas och företaget utvecklas snabbare (tabell 3.8). Detta tyder på att startstödet har haft åtminstone viss betydelse för att underlätta och snabba på strukturanpassningen av jordbruksföretagen. Det måste dock framhållas att om startstödet har bidragit till att priset på jordbruksmark har ökat, vilket är sannolikt utifrån det teoretiska resonemang som fördes i samband med interventionslogiken, så skulle en situation utan stödet innebära att de nyetablerade jordbrukarna skulle betala mindre för sina jordbruk. De skulle då ha mer av de egna medlen kvar till att göra nödvändiga investeringar.

Fråga 3: Hur har stödet bidragit till att förbättra den mänskliga potentialen inom jordbruket

Utvärderingsfrågan tolkas i första hand som ägnad att besvara huruvida mer välutbildade människor har sökt sig till jordbruket tack vare startstödet. Som framgår av tabell 3.3 har 40 % av stödmottagarna universitetsutbildning. Detta är betydligt högre än jordbrukarkårens utbild-

ningsnivå generellt sett. År 2006 hade endast 14 % av jordbrukarna eftergymnasial utbildning (SCB 2008). De nyetablerade jordbrukarna har således en betydligt högre utbildningsnivå än sina etablerade kollegor. Detta torde dock vara en effekt av att befolkningen som helhet blir allt mer utbildad, snarare än en effekt av startstödet.

Intressant att notera är också att relativt få stödmottagare har erfarenhet från annat företagande. En anledning till detta är sannolikt att det ställs krav på stödmottagarna att ha yrkeskunnande inom just jordbruk. Att endast ett fåtal stödmottagare har erfarenhet från annat företagande innebär att de som startar jordbruksföretag inte får med sig erfarenheter in från annat företagande, vilket hade kunnat vara en strategi att förbättra den mänskliga potentialen i jordbruket. Då startstödet uppenbarligen inte attraherar människor med tidigare företagarefarenhet i någon större utsträckning kan det inte sägas bidra till att förbättra den mänskliga potentialen i detta avseende.

Utvärderingsfrågan tolkas i andra hand som att startstödet bidragit till investeringar som gör att den mänskliga potentialen kan frigöras. Då analysen av utvärderingsfråga 2 visade på att startstödet kan fungera som ett smörjmedel för investeringar så finns en möjlighet att startstödet bidrar till att förbättra den mänskliga potentialen.

Fråga 4: Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Utvärderingsfråga fyra handlar om hur startstödet har bidragit till att öka jordbrukets konkurrenskraft. Regressionsanalysen visade att startstödet hade en mycket liten, men signifikant negativ, effekt på vinstmarginalen. Detta även då det kontrollerades för brukarens ålder, vilken antas fånga upp hur pass nyetablerat företaget är, i analysen. Det måste dock framhållas att variabeln brukarens ålder är ett trubbigt sätt att fånga upp hur pass nyetablerat företaget är. Istället vore det bättre att jämföra nyetablerade företag med varandra. Då det inte finns något register över nyetablerade jordbruksföretag är det dock inte möjligt i dagsläget att göra en sådan jämförelse.

Baserat enbart på regressionsanalysen dras slutsatsen att innehav av startstöd inte kan bidra till att öka lantbrukets konkurrenskraft. Eftersom analysen bygger på ett för ändamålet bristfälligt data ska dock slutsatsen tolkas med viss försiktighet.

3.6 Slutsatser angående stödets effekter

Av de gjorda analyserna framgår att startstödet har haft en begränsad effekt. Givet att startstödet inte har påverkat priset på jordbruksmark, vilket utifrån ett teoretiskt resonemang inte är sannolikt, kan stödet ha haft en viss betydelse för att snabba på strukturomvandlingen i jordbrukssektorn. För själva övertagandet av jordbruksverksamheten framgår av tabell 3.8 att stödmottagarna inte ser stödet som avgörande för beslutet eller att det skulle ha tidigarelagt själva övertagandet. Däremot framgår ur samma tabell att stödmottagarna menar att stödet haft viss betydelse för att tidigarelägga investeringar i företaget. Sannolikt fungerar dock startstödet enbart som ett tillskott av likvida medel, vilket även andra utvärderingar kommit fram till.

3.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Det är mycket anmärkningsvärt att ett villkor för startstödet är att stödmottagaren själv ska ha yrkeskunnande inom lantbruk. Detta utestänger entreprenörer med erfarenhet enbart från andra branscher och förklarar troligen varför så få av stödmottagarna har sådan erfarenhet. En entreprenör från en annan bransch skulle kunna bidra mycket till att öka den mänskliga potentialen inom jordbruket, vilket är ett av målen med stödet. Denna skulle kunna lösa problemet med bristande kunskaper inom lantbruk med att anställa någon som kan lantbruk, och själv ägna sig åt själva företagsutvecklingen. Villkoret om egen yrkeserfarenhet riskerar att låsa fast gamla strukturer i jordbrukssektorn och hindra förnyelse.

Villkoret om att företaget ska bedömas bli långsiktigt lönsamt och bidra till en ökning av jordbrukssektorns konkurrenskraft är tillräckligt. I bedömningen av detta kan aspekter såsom hur en entreprenör från en annan bransch tänkt sig lösa frågor som rör den dagliga driften och kräver yrkeskunnande inom lantbruk beaktas.

Det rekommenderas därför starkt att villkoret om egen yrkeskunnighet omedelbart tas bort.

På längre sikt

Om det vid slututvärderingen visar sig att startstödet har den begränsade effekten som visat sig i halvtidsutvärderingen och i tidigare utvärderingar rekommenderas att stödet tas bort.

3.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

En analys av indikatorerna hänger nära samman med en analys av interventionslogiken. Som framhållits ovan är interventionslogiken inte helt opproblematiserad när det gäller startstödet och borde förnyas. Rekommendationen när det gäller indikatorerna bygger på en analys av den befintliga interventionslogiken.

Indikatorerna är i princip relevanta, men de har en betydande underläggning i förhållande till den information som krävs för att besvara utvärderingsfrågorna. Exempelvis finns ingen indikator som täcker in *varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen*. Inte heller finns något som indikerar *strukturanpassning av jordbruksföretagen*, eller *den mänskliga potentialen inom jordbruket*. Indikatorerna i sin nuvarande form är mestadels inriktade på *jordbrukets konkurrenskraft*. Förslag på nya indikatorer är därför följande:

- Resultatindikatorer
 - Antal kvinnor som startar lantbruksföretag
 - Antal män som startar lantbruksföretag
 - Gårdsstorlek hos nystartade lantbruksföretag
 - Utbildnings- och erfarenhetsnivå hos de nyetablerade lantbruksföretagarna
- Effektindikatorer
 - Antal kvinnor som har kvar sitt lantbruksföretag tre år efter uppstart
 - Antal män som har kvar sitt lantbruksföretag tre år efter uppstart

- Lantbruksföretagens försörjningsförmåga, mätt t.ex. i termer av hur mycket företagaren tjänar per nedlagd arbetstimme. Kunskap om detta är väsentligt för strukturanpassningen.

Ett annat problem – förutom den betydande underteckningen – hos befintliga indikatorer hänger samman med bristen på data för att göra en kontrafaktisk analys. För att realisera indikatorernas fulla potential som hjälpmedel att besvara utvärderingsfrågorna krävs tillgång till data över både stödmottagande företag och en kontrollgrupp av nyetablerade företag som inte erhållit startstöd.

Referenser

Defra (UK-Department for Environment, Food and Rural Affairs) .2008. https://statistics.defra.gov.uk/esg/asd/fbs/sub/europe_size.htm, Besökt 2008-07-31.

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Lunneryd, D. 2003. Unique Decision Making with Focus on Information Use – The case of converting to organic milk production. Doktorsavhandling. Agraria 405. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae. Sveriges lantbruksuniversitet.

Ferguson, R. & Waxegård, K. 2001. Utvärdering av etableringsstödet till unga jordbrukare som en del i utvärderingen av förordning (EG) 950/97. Rapport 2001:4. Jordbruksverket. Jönköping.

Hansson, H. 2007. Driving and Restraining Forces for Economic and Technical Efficiency in Dairy farms – What are the Effects of Technology and Management? Doktorsavhandling nr 2007:108. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae. Sveriges lantbruksuniversitet.

Jordbruksverket 2010. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Jordbruksdepartementet 2003. Ett levande kulturlandskap. SOU 2003:105 Statens offentliga utredningar.

Landström, H. 2003. De små företagens kapitalförsörjning – kunskaper och implikationer. I: Landström, H. (red.) 2003. Småföretaget och kapitalet – Svensk forskning kring små företags finansiering. Kristianstad: SNS förlag.

Stiglitz, J E. 2000. Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

Sveriges lantbruksuniversitet, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet 2009.

4

Åtgärd 114 – Kompetensutveckling, information och kunskapsspridning

Åtgärden utvärderas tillsammans med åtgärd 111, se ovan.

5

Åtgärd 121 - Modernisering av jordbruksföretag

5.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall

Åtgärden "Modernisering av jordbruksföretag" (åtgärdskod 121), nedan kallat *investeringsstödet*, grundas på artikel 26 i rådets förordning (EG) 1698/2005 samt artikel 17 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006. Målgruppen utgörs av jordbruks-, trädgårds- och renskötsföretag som genomför investeringar inom primärproduktionen (annex 1 produkter). Stödet motiveras med behovet av att stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen, förbättra djurmiljön samt öka produktionen av förnybar energi för att få en långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden ur ett såväl ekonomiskt, ekologiskt som socialt perspektiv. Följande slag av investeringar är berättigade till stöd:²²

- investeringar i ny teknik, både produktionsteknik och miljöteknik
- investeringar i rationellare produktionslokaler/utrustning
- investeringar i produktionslokaler/utrustning som bidrar till en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig produktion med förbättringar av djurvälstånd, miljö, hygien eller arbetsmiljö
- investeringar i plantor och plantering av fleråriga energigrödor för energiändamål på åkermark inklusive uttagen areal

Bortsett från att stödet under innevarande period också kan beviljas för investeringar i plantor och plantering av fleråriga energigrödor är det i stora drag oförändrat sedan den förra programperioden.²³

Villkor för stödet

Investeringsstödet kan ges för investeringar i:

- a. fasta och mobila anläggningar
- b. nya maskiner och annan utrustning

²² Jordbruksdepartementet, 2009a.

²³ Se Jordbruksdepartementet, 2000, för en jämförelse.

- c. allmänna omkostnader kopplade till a och/eller b (t.ex. konsult-, arkitekt- och ingenjörsvoden, genomförandestudier, patent och licenser)
- d. plantor och plantering av fleråriga energigrödor av arterna salix, hybridasp och poppel.

Ersättningsinvesteringar samt investeringar vars syfte är att uppfylla gällande gemenskapsnormer (lagkrav) är inte stödberättigade. Köp av begagnad utrustning är stödberättigad (i enlighet med artikel 55.1 i förordning 1974/2005) förutsatt att följande villkor uppfylls:

- Utgifter endast stödberättigade för små, medelstora eller mikroföretag.
- Stödmottagaren kan styrka att utrustningen inte förvärvats med bidrag från offentliga medel.
- Priset för begagnad utrustning får inte överstiga dess marknadsvärde och måste vara lägre än kostnaden för motsvarande ny utrustning.
- Utrustningen har minst de tekniska egenskaper som behövs för insatsen.

Till varje ansökan skall bifogas en affärsplan innehållande en beskrivning av företagets nuvarande situation, affärsidé, mål och strategi för dess planerade utveckling, en marknadsanalys inklusive finansiella förutsättningar samt, där relevant, investeringens beräknade påverkan på miljö, djurvälstånd, etc. Nationell lagstiftning om miljövillkor i jordbruket rörande växtnäring och djurvälstånd måste följas. Vid ansökningar som enbart avser plantor och plantering av fleråriga energigrödor krävs dock inte affärsplan.²⁴

Stödbelopp

Investeringsstöd beviljas med högst 30 procent av den stödberättigade investeringen. Efter särskild prövning kan ytterligare stöd omfattande högst 20 procent av den stödberättigade investeringen beviljas för jordbruksföretag inom mindre gynnade områden i norra Sverige.

²⁴ Jordbruksdepartementet, 2009a.

Stöd till plantor och plantering av fleråriga energigrödor beviljas med högst 40 procent av kostnaden samt med ytterligare 10 procent i enlighet med Rådets förordning (EG) Nr 2012/2006 såsom nationellt stöd för kostnader knutna till etableringen av permanenta grödor för biomassa-produktion på uttagen areal (artikel 56.4) och som nationellt stöd för kostnader knutna till etablering av permanenta grödor kopplade till en stödansökan för energigrödor (artikel 90a) av stödberättigade investeringar dock högst 5 000 kronor (€ 555,6) per hektar. EU:s medfinansiering av åtgärden uppgår till 50 procent av de stödberättigade offentliga utgifterna.²⁵

Prioriteringar

De företag som utifrån sin affärsplan bedöms ha bäst möjligheter att efter investeringsinsatsen kunna bli långsiktigt lönsamma och bidra till en ökad konkurrenskraft i sektorn skall prioriteras. För att skapa en helhetssyn på företagets utveckling skall fokus vara på hela investeringsprojekt istället för på vissa typer av enskilda investeringar. Vägledning för prioriteringarna skall också vara de övergripande mål (en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden) och prioriteringar (omstrukturering och modernisering av landsbygdsföretag, kompetens- och kunskapsutveckling hos företagarna på landsbygden, öka tillgången på biobränsle, åtgärder för att höja kvalitén hos landsbygdsföretagens produkter), de territoriella och strukturella nackdelar som identifierats i de regionala genomförandestrategierna och i de lokala strategierna (Leader). Jämställdhet och integration av underrepresenterade grupper skall beaktas vid prövning av ansökningar. Dessutom görs följande prioriteringar:

- I områden med intensiv produktion skall investeringar som gynnar miljöutveckling, ökad djurvälstånd och arbetsmiljö, t.ex. investeringar i bättre stallar, prioriteras.
- I områden med sämre förutsättningar för jordbruksproduktion, som LFA-områden, skall investeringar i modern, mer effektiv och miljömässigt hållbar teknologi/anordningar prioriteras med syftet att förhindra avvecklingen av gårdar i dessa områden och

²⁵ Jordbruksdepartementet, 2009a.

att utnyttja synergieffekter med betesdjur och deras bidrag till ett öppet landskap, biodiversitet och en attraktiv landsbygd.

- Investeringar som stödjer en omstrukturering av jordbruket, med syftet att utveckla ny (kunskapsbaserad) teknik och nya produkter utifrån förnybara resurser som biomassa för energiändamål. Investeringar för ökad energieffektivitet som går i linje med klimatkrav och gemensamma handlingsplaner för biomassa och för att utveckla nya marknadsmöjligheter för jordbrukare.

Interventionslogik och indikatorer

Enligt Landsbygdsprogrammet motiveras stödet av att reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken har lett till ökad konkurrens och ändrade förutsättningar som medfört ett ökat behov av investeringar i jordbruksföretagen. Ett investeringsstöd skulle kunna underlätta företagens omställning till en hållbar och konkurrenskraftig produktion i enlighet med målen för livsmedels- och landsbygdspolitiken. Stödet skall underlätta utvecklingen av ny eller befintlig produktion i linje med konsumenternas efterfrågan och samhällets krav.²⁶ Stödets mål är att:

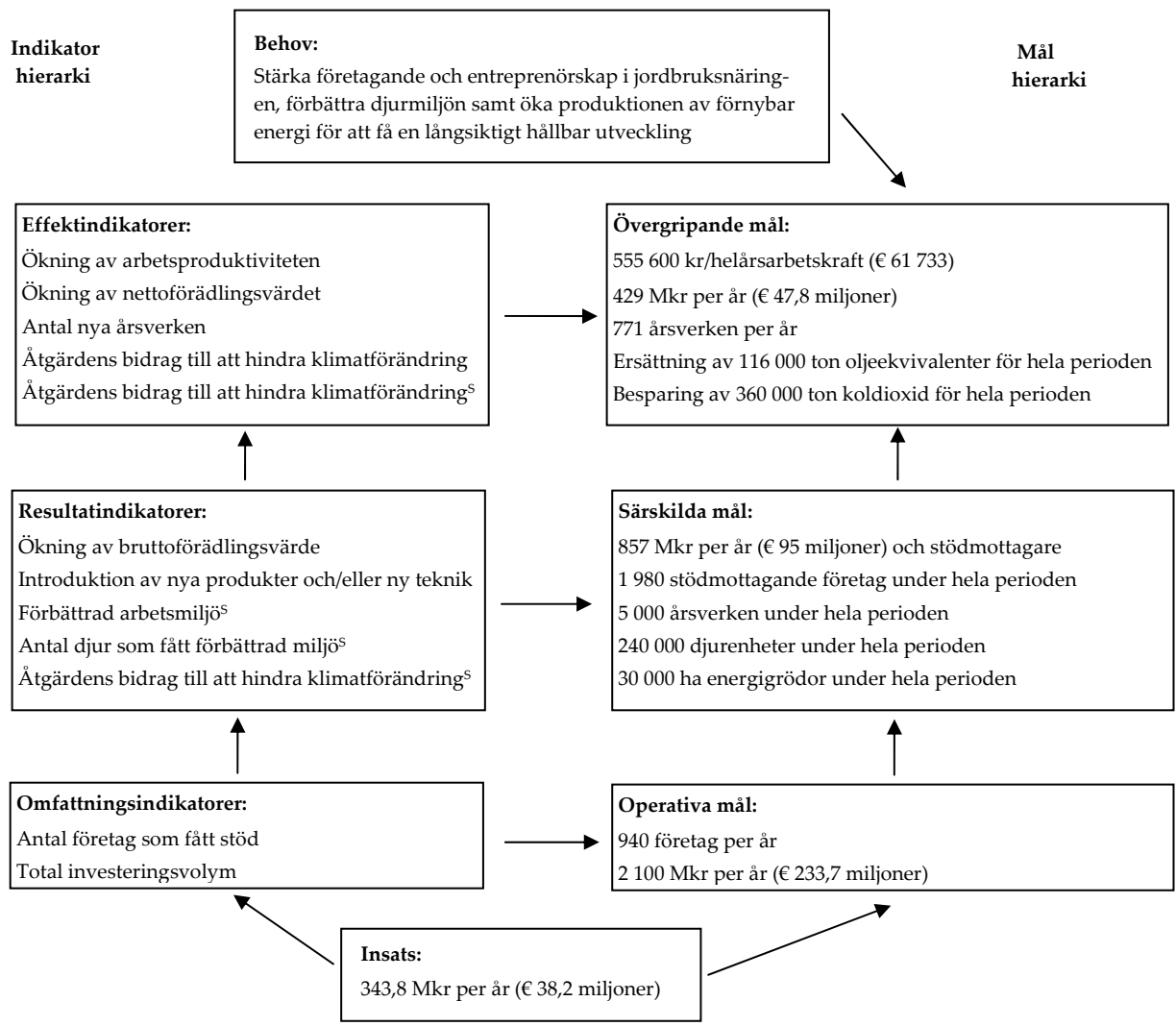
- den relativa lönsamheten hos företag som fått stöd skall ha förbättrats mätt som ökning i företagets förädlingsvärde
- en areal motsvarande 30 000 hektar skall ha planterats med fleråriga energigrödor under programperioden.

Stödets interventionslogik (Figur 5.1), d.v.s. hur det antas leda till att målen uppnås, utgår från de behov som stödet skall svara emot; *Att stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen, förbättra djurmiljön samt öka produktionen av förnybar energi för att få en långsiktigt hållbar utveckling.* Därefter identifieras en hierarki av mål, från övergripande till operativa mål, som förutsätts vara viktiga att uppnå med hjälp av stödet för att uppfylla behovet.²⁷ Till varje målnivå finns ett antal indikatorer knutna med vars hjälp det förutsätts vara möjligt att bedöma huruvida stödet har nått målet ifråga eller inte.²⁸

²⁶ Jordbruksdepartementet, 2009a.

²⁷ Se EU kommissionen, 2006a.

²⁸ Beträffande behovet som investeringsstödet skall svara emot, se Jordbruksverket 2009a. Beträffande mål och indikatorhierarkierna, se Jordbruksdepartementet, 2009b. Indikatorer märkta S är specifika för Sverige



Figur 5.1: Investeringsstödet interventionslogik

De 343,8 miljonerna som planeras betalas ut per år i investeringsstöd förväntas nå 940 företag per år och där generera nya investeringar motsvarande ett belopp på totalt 2 100 miljoner kronor per år (*operativa mål*). Dessa nya investeringar förväntas, i sin tur leda till att bruttoförelägningsvärdet hos de företag som fått stöd ökar med 857 miljoner kronor per år, till att 1 980 företag som fått stöd introducerar nya produkter och/eller ny teknik på marknaden under hela perioden 2007-2013, till att arbetsmiljön förbättras i 5 000 årsarbetsverken under hela perioden 2007-2013, till att djurmiljön förbättras för 240 000 djurenheter under hela perioden 2007-2013 samt till att 30 000 hektar planteras med fleråriga energigrödor under hela perioden 2007-2013 (*särskilda mål*). Uppnåendet av de särskilda målen förväntas, slutligen, leda till en ökning av arbetsproduktiviteten med 429 miljoner kronor per år, en ökning av nettoförelägningsvärdet med 555 600 kronor per årsarbetskraft, en ökning av sysselsättningen med 771 årsarbetsverken per år samt, på klimatområdet, att 116 000 ton oljeekvivalenter ersätts med bioenergi för hela perioden 2007-2013 vilket förväntas leda till att koldioxidutsläppen minskar med 360 000 ton för hela perioden 2007-2013 (*övergripande mål*).

Det ingår i halvtidsutvärderarens uppgifter att diskutera interventionslogiken för respektive åtgärd.²⁹ Beträffande investeringsstödet kan det då noteras att det genom att sänka investeringskostnaderna för jordbruksföretagen antas leda till *nya* investeringar (d.v.s. investeringar som inte skulle ha gjorts utan stödet) som ökar förelägningsvärdet, förbättrar arbets- och djurmiljön samt motverkar klimatförändringarna. Stödets övergripande mål bedöms som relevanta givet de identifierade behoven. Om investeringsstödet leder till att arbetsproduktiviteten, förelägningsvärdena och antalet årsverken i jordbruks-, trädgårds och renskötsel företag ökar, bidrar det till att stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen och om stödet leder till minskade utsläpp av växthusgaser genom att stimulera produktionen av förnybar energi, bidrar det till en långsiktigt hållbar utveckling. Möjligen kan man invända att det inte tycks finnas något övergripande mål som explicit tar sikte på att förbättra djurvälståndet. På liknande sätt kan stödets särskilda mål betraktas som relevanta för de övergripande målen. Det kan noteras att de

²⁹ EU kommissionen 2006a.

särskilda målen även innehåller sådana som direkt tar sikte på djurväl-
färden. De operativa målen, i sin tur, kan betraktas som relevanta för de
särskilda målen givet att stödet verkligen har effekt på förädlingsvärde,
introduktion av nya produkter, arbets- och djurmiljön samt benägenhe-
ten att plantera energigrödor.

Det är emellertid inte självklart att stödet leder till *nya* investeringar då
det ligger i jordbruksföretagens eget intresse att företa investeringar som
ökar deras förädlingsvärden. Det finns därmed risk att stödet kommer
att utgå till investeringar som skulle ha gjorts i alla fall, eller till investeringar
som inte är produktiva (d.v.s. inte ger tillräcklig avkastningen för
att kunna bära sina kostnader i avsaknad av stödet). Dessa problem är
välkända från den nationalekonomiska litteraturen.³⁰

Ett undantag är om stödet utgår till investeringar i produktion av s.k.
kollektiva varor eller varor med *positiva externa effekter*. Kollektiva varor
har den egenskapen att en individs konsumtion inte hindrar andra män-
niskor från att konsumera samma vara. Därmed blir det svårt att hindra
dem som inte betalar från att dra nytta av varan. Ett exempel på kollektiva
varor är klimatförändringar som påverkar alla oavsett hur många vi
är och vare sig vi vill det eller ej.³¹ Möjligen kan också investeringar som
syftar till att förbättra djurens välfärd betraktas som investeringar i kollektiva
varor.³² Positiva externa effekter uppstår om en individs kon-
sumtion (eller produktion) av en vara också ökar andra människors nyt-
ta. Investeringar i energigrödor eller anläggningar för att utnyttja eller
producera bioenergi som ersättning för fossil energi skulle kunna betrak-
tas som investeringar i produktion av varor med positiva externa effekter.
Notera att varken energigrödor eller bioenergi är kollektiva varor ef-
tersom det i båda fallen går att utesluta den som inte betalar från att an-
vända dem. Användningen av dem motverkar emellertid klimatföränd-
ringar vars effekter påverkar alla människor. Om någon väljer att ersätta
fossil energi med bioenergi går det således inte att hindra andra från dra
nytta av den effekt den förste individens beslut har på klimatföränd-

³⁰ Se t.ex. Stiglitz, 2000; Boardman et al, 2001 eller Mattsson, 2004.

³¹ Se t.ex. IPCC, 2007 eller Stern, 2007.

³² Se t.ex. Gullstrand och Hammarlund, 2007 eller Hoffmann et al, 2010.

ringarna trots att de inte betalar för det. Gemensamt för kollektiva varor och varor med positiva externa effekter är att svårigheterna att utesluta den som inte betalar från att dra nytta av sådana varor ger privata företag begränsade incitament att investera i produktion av dem då de inte kan tillgodogöra sig hela avkastningen på investeringen.

Å andra sidan görs ansträngningar för att få människor att ta hänsyn till vilka effekter deras konsumtion har på klimatet genom att beskatta eller på annat sätt prissätta utsläpp av växthusgaser. Detta ökar priset på fossil energi vilket, allt annat lika, ökar efterfrågan på bioenergi och företagens möjligheter att få avkastning på investeringar i energigrödor eller anläggningar för att producera och utnyttja bioenergi. Det kan dock invändas att dagens priser på växthusgasutsläpp inte täcker den fulla kostnaden för utsläppens climateffekter.³³ I så fall skulle priset på fossil energi fortfarande vara för lågt och företag som producerar bioenergi fortfarande inte få betalt för hela klimatnyttan. Ett stöd till odling av energigrödor och anläggningar för att producera och utnyttja bioenergi kan ur denna aspekt ses som ett sätt att kompensera företagen för detta.

Det är således mer sannolikt att stödet genererar nya investeringar om det ges till insatser för att öka arealen energigrödor, anläggningar för produktion och användning av bioenergi eller insatser för att öka djurväl-färden än om det ges för andra slag av investeringar. Vad gäller investeringar för att öka djurväl-färden finns emellertid ett problem då djurväl-färd är ett begrepp med flera dimensioner som i vissa fall kan motverka varandra. Åtgärder som förbättrar djurens välfärd i en dimension, t.ex. möjlighet till naturligt beteende, kan således försämra den i andra dimensioner, t.ex. genom att leda till ökade hälsorisker.³⁴ Olika aspekter på djurväl-färd kan värderas olika högt vilket kan motivera att en viss dimension väljs som målvariabel. Något sådant val specificeras emellertid inte i Landsbygdsprogrammet vilket innebär att det kan vara svårt att kvantifiera vilken effekt på djurväl-färd som investeringsstödet faktiskt har haft.

³³ Se t.ex. EU kommissionen, 2006b; Nordic Council of Ministers, 2007; Stern, 2007; Kuik et al, 2009 eller Berglund et al, 2010.

³⁴ Se t.ex. Hoffmann et al, 2010, för en översikt av litteraturen.

Budget och utfall

I Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013 budgeteras 267,4 miljoner kronor per år för åtgärden. Av dessa finansieras 133,7 miljoner kronor av EU:s fond EJFLU. Stödets användning från år 2007 till och med år 2009 framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1: Investeringsstödet användning 2007 – 2009

År	2007	2008	2009
Beviljat stöd totalt (Mkr) ^a	199,0	645,6	534,1
Utbetalt stöd totalt (Mkr) ^b	0,7	409,0	389,0
Totala investeringar (Mkr) ^a	1 175	2 503	2 673
Totalt antal företag som beviljats stöd ^a	517	1 239	1 265
Antal företag där stöd för energigrödor utbetalats ^a	Ej uppg.	50	40
Utbetalt stöd till energigrödor (Mkr) ^a	Ej uppg.	1,6	0,9
Antal ha som fått stöd till fleråriga energigrödor ^a	Ej uppg.	300	277

Källa: a) Jordbruksverkets årsredovisningar 2007-2008

b) Jordbruksdepartementet

Det kan konstateras att både den beviljade och utbetalade stödsumman under det första året var mindre än de förväntade 343,8 miljonerna. En orsak kan vara att det tagit tid att behandla ansökningarna. Under såväl år två som år tre har man således både beviljat och betalat ut mer än den förväntade årliga summan och de genomsnittliga årliga utbetalningarna för perioden 2007 – 2009 uppgår till 266,2 miljoner kronor.

De totala investeringarna som de beviljade ansökningarna beräknas generera (stödet plus de medel som satsas av entreprenörerna själva) översteg dock det operativa målet (2 100 Mkr per år) för år två och tre. Det samma gäller för antalet företag som beviljats stöd (operativt mål 940 företag per år). Vad gäller stöd till energigrödor finns i och för sig inget operativt mål för antal företag eller årlig stödsumma. Det kan dock vara av visst intresse att se hur mycket stöd som allokerats till detta ändamål. Som framgår hade 1,6 Mkr utbetalats till 50 företag och 300 ha under år 2008 samt 0,9 Mkr till 40 företag och 277 ha år 2009. Enligt Jordbruksverket motsvarar detta knappt 7 procent av den areal på ca. 4 300 ha per år som behövs för att nå målet 30 000 ha under hela perioden.

5.2 Utvärderingsfrågorna

Kommissionen har fastställt fyra utvärderingsfrågor för investeringsstödet som skall besvaras av samtliga medlemsstater med hjälp av indikatorerna i Figur 4.1:³⁵

- 1) Hur har investeringarna bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket? Hur har investeringarna i synnerhet gynnat införandet av ny teknik?
- 2) Hur har investeringarna förbättrat jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel?
- 3) Hur har investeringarna bidragit till en långsiktig hållbar verksamhet i jordbruksföretagen?
- 4) Hur har investeringarna bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

De flesta frågorna tycks avse investeringsstödet effekter på jordbruksföretagens ekonomiska bärkraft. Fråga 3 kan emellertid tolkas som ägnad att också utvärdera stödets effekter på jordbrukets bidrag till att motverka klimatförändringar. Ingen av utvärderingsfrågorna tar emellertid sikte på stödets effekter på djurvälståndet. Resultat- och effektindikatorerna i Figur 5.1 förefaller också lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Eventuella problem har snarare att göra med om det finns data som gör det möjligt att beräkna dem än med valet av indikatorer som sådant.

Frågorna syftar till att identifiera vilka *effekter* investeringsstödet har haft på utnyttjande av produktionsfaktorer, införande av ny teknik, jordbruksföretagens marknadsandel och marknadstillträde, verksamhetens långsiktiga hållbarhet samt jordbrukets konkurrenskraft. Eftersom det kontinuerligt sker en viss teknikutveckling vars resultat kan förväntas införlivas av jordbruksföretagen även om investeringsstödet inte hade existerat (jmf. diskussionen i avsnittet om stödets interventionslogik) vore det inte rimligt att utgå från att all förändring skulle bero på investeringsstödet. Problemet blir då att ta reda på hur stor del av föränd-

³⁵ EU kommissionen, 2006a.

ringen som faktiskt kan tillskrivas stödet. Till skillnad från omfattningsindikatorerna, som i princip kan avläsas från Jordbruksverkets data över beviljade och utbetalade stöd, fodrar detta s.k. *kontrafaktisk analys*.

Kontrafaktisk analys förutsätter att det är möjligt att jämföra utvecklingen över tiden mellan företag som har fått del av investeringsstödet och sådana som inte har fått det. De företag som jämförs bör vara så lika varandra som möjligt vad gäller alla övriga egenskaper som kan antas ha betydelse för deras utveckling. Det kräver således att det är möjligt att få uppgifter om målvariabler som investeringsvolym (uppdelat på slag av investering), kapitalstock, sysselsättning, markanvändning, råvaru-användning och försäljningsvolym för såväl stödmottagande som icke stödmottagande företag. Vidare krävs att det är möjligt att få uppgifter om andra variabler som kan påverka resultatet (förutom själva stödet) såsom företagets storlek, inriktning och belägenhet, kunskaper och erfarenhet hos den driftsansvarige samt den allmänna ekonomiska utvecklingen (priser på insats- och avsaluvaror, räntor, löner, växelkurser o.s.v.). Kontrafaktisk analys ställer således stora krav på datatillgången. Vi återkommer till vilka problem det innebär för utvärderingen i avsnittet om underlag och metod nedan.

5.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006³⁶

I halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige under den förra programperioden gjordes ingen kontrafaktisk analys för att identifiera investeringsstödet effekter. Mot bakgrund av de tillgängliga uppgifterna gjorde utvärderaren emellertid den bedömningen att stödet, genom att minska företagets likviditetsproblem, stimulerade mottagarna att försöka uppnå målen för såväl insatsområde I (ett ekologiskt hållbart lantbruk) som insatsområde II (ett ekonomiskt och socialt hållbart lantbruk).

Utvärderaren konstaterade dock att man var långt ifrån att uppnå målet om att stödja 10 000 företag samt att stödet täckte mindre än 30 procent

³⁶ SOU 2003:105.

av investeringskostnaden och låg långt under det maximala beloppet på 480 000 kronor hos de företag som fått investeringsstöd. Mot bakgrund av detta drogs slutsatsen att investeringsstödet var underfinansierat.

*Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006*³⁷

I slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige under den förra perioden konstaterades också att färre företag än vad som var målet hade fått del av stödet. Å andra sidan hade investeringarna bland de företag som fått stöd ökat betydligt i storlek sedan halvtidsutvärderingen.

Utvärderaren noterade att det underlag som samlats in under perioden inte var tillräckligt för att göra en kontrafaktisk analys av stödets effekter eftersom det saknades uppgifter om hur målvariablerna hade utvecklats i företag som inte fått stöd. Dataunderlaget kompletterades därför med uppgifter om totala investeringar, förädlingsvärden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadsslag (däribland kostnader för råvaror) samt exportvärde från SCB:s företagsregister. Syftet var att konstruera en longitudinell databas som skulle göra det möjligt använda kontrafaktisk analys för att besvara så många som möjligt av utvärderingsfrågorna.

I SCB:s data gick det emellertid inte att skilja mellan investeringar i miljöförbättrande åtgärder eller investeringar syftande till att förbättra arbets- och djurmiljön å den ena sidan och investeringar syftande till att förbättra företagets produktionsförmåga och konkurrenskraft å den andra. Det gick inte heller att få några uppgifter om hur arbets- och djurmiljön förändrats. Detta innebar dels att frågor om hur investeringsstödet påverkat företagens miljöanpassning, arbets- och djurmiljö inte kunde besvaras och dels att investeringsstödet effekter på företagets effektivitet och produktivitet kan ha underskattats (om investeringar i miljöförbättrande åtgärder och djurmiljö är kollektiva varor kan företagen inte ta betalt för de mervärden sådana investeringar skapar).

³⁷ SLU, 2009.

Enligt resultaten av den kontrafaktiska analysen fanns det emellertid inga tecken på att investeringsstödet hade ökat jordbrukarnas inkomster, effektiviteten i resursutnyttjandet, jordbruksprodukternas kvalitet eller sysselsättningen i jordbruksföretagen. Utvärderaren drog därför slutsatsen att stödet inte hade haft de förväntade effekterna.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013³⁸

Vid tiden för förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram för innevarande period förelåg endast resultaten från halvtidsutvärderingen av föregående programperiod. Därmed fanns det inte något empiriskt material som kunde användas för kvantitativa beräkningar av åtgärdernas förväntade effekter. Diskussionen i förhandsutvärderingen fördes därför huvudsakligen från teoretiska utgångspunkter.

Beträffande investeringsstödet konstaterades att det var oklart i vilken utsträckning det var riktat mot att korrigera effekterna av marknadsmisslyckanden. Från beskrivningen i programdokumentet drogs slutsatsen att det huvudsakliga motivet för stödet tycktes vara att öka jordbruks- trädgårdsskötsel- och renskötsel-företagens konkurrenskraft även om det också kunde avse investeringar i förbättrad miljöhänsyn, arbetsmiljö, djurmiljö och djurvälstånd. Om stödet huvudsakligen skulle komma att utgå för investeringar avsedda att öka företagens effektivitet och konkurrensförmåga och endast i begränsad utsträckning för miljöinvesteringar bedömdes risken för undanträngning och snedvridningar således vara hög.

Mot bakgrund av de problem som avsaknaden av data hade medfört för halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 föreslogs också att det gjordes en inventering av vilka data som fanns tillgängliga hos SCB och andra offentliga myndigheter. I den mån detta befanns vara otillräckligt poängterades vikten av att kompletterande data insamlades under den innevarande programperioden.

³⁸ Jordbruksdepartementet, 2006.

5.4 Underlag och metod

Underlag

Ovan underströks behovet av kontrafaktisk analys för att identifiera vilka effekter investeringsstödet har haft på jordbruksföretagens investeringar samt hur dessa investeringar har påverkat arealen energigrödor, jordbrukets bidrag till att motverka klimatförändring, arbets- och djurmiljö, sysselsättning, produktutveckling, arbetsproduktivitet och förädlingsvärden. Kontrafaktisk analys förutsätter att det finns uppgifter om dessa målvariabler både för företag som beviljats investeringsstöd (försöksgrupp) och för snarlika företag som inte beviljats investeringsstöd (kontrollgrupp). Om företagen i kontroll- och försöksgrupp är identiska vad gäller andra egenskaper som kan påverka målvariablerna kan utvecklingen för företagen i kontrollgruppen betraktas som representativ för hur investeringarna och de andra målvariablerna skulle ha utvecklats om investeringsstödet inte hade existerat. Genom att jämföra utvecklingen av målvariablerna över tiden mellan företag i kontrollgruppen och företag i försöksgruppen är det således möjligt att identifiera de effekter som faktiskt har uppstått p.g.a. investeringsstödet.

Hos Jordbruksverket finns uppgifter om vilka företag som fått investeringsstöd, var de hör hemma, deras produktionsinriktning, vilket år de fått stöd, hur mycket de fått, investeringens totala omfattning, dess inriktning (t.ex. investeringar i energigrödor, andra slag av miljöinvesteringar, investeringar i utrustning och lokaler ägnade att förbättra arbets- och djurmiljö, investeringar i utrustning och lokaler ägnade att öka produktiviteten i jordbruksföretagen). Motsvarande uppgifter om företag som inte har fått investeringsstöd saknas emellertid. För att ta fram ett underlag som möjliggör kontrafaktisk analys kompletteras därför Jordbruksverkets data med uppgifter från andra databaser, i detta fall SCB:s företagsregister och Lantbruksregistret.

Från *Jordbruksverkets stöddatabas* fås således uppgifter om vilka företag som beviljats respektive inte beviljats stöd. Härifrån fås också uppgifter om vilket år stödet utbetalats samt vilket slags investeringar det rört sig om i de företag som fått stöd. Här skiljs mellan investeringar i energigrödor, investeringar i anläggningar för att producera och/eller använda

bioenergi, investeringar för att förbättra arbetsmiljön och/eller djurväl-
färden samt andra slag av investeringar. Notera dock att denna uppdel-
ning inte går att göra för perioden före 2007 eftersom uppgifter om vilket
slag av investering det rör sig om saknas. Från Jordbruksverket fås också
uppgifter om vilka andra stöd från landsbygdsprogrammet som kan på-
verka målvariablerna (t.ex. förädlingsstöd och stöd till ekologisk pro-
duktion) företagen har fått samt när de fått det. Slutligen fås uppgifter
om vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder syftande
till företagsutveckling under perioden 2007 – 2009 samt när de deltagit i
dessa åtgärder. Återigen bör det noteras att dessa uppgifter saknas för
perioden före 2007.

Från SCB:s *databaser* fås uppgifter om totala investeringar, förädlings-
värden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadsslag
(däribland kostnader för råvaror) samt export både för företag som en-
ligt Jordbruksverkets uppgifter fått investeringsstöd och företag som
inte fått det. Vidare fås uppgifter om andra variabler, t.ex. företagens
storlek, driftsinriktning och lokalisering.

Från *Lantbruksregistret*, slutligen, fås uppgifter om jordbruksföretagens
totala areal, arealens fördelning mellan olika grödor (t.ex. energigrödor)
samt detaljerad information om driftsledare och arbetskraft för såväl de
företag som fått investeringsstöd som för de företag som inte fått det en-
ligt Jordbruksverkets data. Uppgifter om arealer, driftsledning och ar-
betskraft finns emellertid endast för åren 2003, 2005 och 2007. Uppgifter-
na om driftsledning och arbetskraft bygger på information från ett urval
av jordbruksföretag medan övriga uppgifter bygger på information från
samtliga jordbruksföretag.

SCB:s företagsregister innehåller endast uppgifter till och med år 2007.³⁹
Eftersom stödet i huvudsak är utformat på samma sätt som under före-
gående programperiod kan emellertid även uppgifterna i den databas
som skapades för slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram-
met utnyttjas. Genom att komplettera dessa data med uppgifter för åren

³⁹ Uppgifter för år 2008 beräknas föreligga under hösten 2010 (muntlig kommu-
nikation med SCB).

2006 och 2007 fås således en longitudinell databas som sträcker sig från och med år 2003 till och med år 2007. Med hjälp av denna kommer följande analyser att göras:

1. *Investeringsstödetts effekter på företagens investeringar.* Syftet är att besvara den andra delen av utvärderingsfråga nr 1, d.v.s. huruvida investeringarna bidragit till att införa ny teknik. Ett grundläggande villkor för detta är att företag som fått förädlingsstöd ökat sina investeringar mer än företag som inte har fått det.
2. *Investeringsstödetts effekter på företagens totala faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd och råvaruförbrukning.* Syftet är att besvara den första delen av utvärderingsfråga nr 1, d.v.s. om investeringarna bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket, samt utvärderingsfråga nr 4, d.v.s. om investeringarna bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft. I båda fallen bör i så fall total faktorproduktivitet och förädlingsvärde per anställd vara högre och råvaruförbrukningen lägre i företag som fått investeringsstöd än i företag som inte har fått det.
3. *Investeringsstödetts effekter på företagens tillväxt.* Syftet är att besvara utvärderingsfråga nr 2, d.v.s. om stödet bidragit till att förbättra jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel. För att så skall vara fallet bör företag som fått stöd uppvisa en snabbare tillväxt än företag som inte har fått det. Som mått på tillväxt används här förändringen i företagets omsättning respektive förädlingsvärde..
4. Resultaten från analyserna under punkt 2 och 3 ovan används även för att besvara utvärderingsfråga nr 3, d.v.s. huruvida investeringsstödet har bidragit till en långsiktigt hållbar verksamhet i jordbruksföretagen. Sannolikheten för att så skall vara fallet torde nämligen öka om stödmottagande företag har högre tillväxttakt, högre total faktorproduktivitet och/eller högre förädlingsvärde per anställd samt lägre råvaruförbrukning än företag som inte har fått stöd.
5. *Investeringsstödetts effekter på antalet anställda i företagen.* Det finns i och för sig ingen utvärderingsfråga som explicit riktar sig mot

stödets effekter på sysselsättningen. Emellertid är ett av stödets övergripande mål (se Figur 5.1) att det skall bidra till att öka antalet årsverken. För att så skall vara fallet bör sysselsättningen öka mer i företag som fått förädlingsstöd än i företag som inte fått det.

Notera åter att analyserna inte kan ta hänsyn till att effekterna på vissa av målvariablerna (t.ex. förädlingsvärde, arbetsproduktivitet, antal nya årsverken samt motverkande av klimatförändringar) kan påverkas av om stödet gått till investeringar i energigrödor, anläggningar för att producera och/eller använda bioenergi, investeringar för att förbättra arbetsmiljön och/eller djurvälståndet eller andra slag av investeringar eftersom det inte finns någon information om detta före år 2007. Av samma orsak är det inte heller möjligt att analysera om investeringsstödet effekter påverkas av om någon från företaget har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder (jmf. diskussionen i kapitel 2 ovan). Vid slututvärderingen, när båda typerna av information finns för en längre period, är det emellertid viktigt att ta hänsyn till detta.

Urvals- och skattningsmetod

Den longitudinella databasen innehåller totalt 437 957 årsobservationer fördelade på 109 753 olika företag under perioden 2003 – 2007. Samtliga observationer kan dock inte användas eftersom analysmetoden kräver att ett företag kan observeras under minst tre år för att kunna jämföra utfallet före och efter det att det har fått stöd samt att företaget har ett produktionsvärde större än noll. Dessa begränsningar innebär att datamaterialet innehåller 434 073 årsobservationer fördelade på 108 798 företag. Egentligen borde företag med huvudsaklig verksamhet inom respektive verksamhetsgren (jordbruk, trädgård respektive renskötsel) också analyseras separat för att undersöka om skillnader i driftsinriktning påverkar resultaten. Då endast 642 trädgårdsföretag respektive 15 renskötsel-företag har fått investeringsstöd under perioden blir antalet observationer i dessa två grupper för litet för att tillåta detta. För att undersöka om företagets driftsinriktning påverkar stödets effekt används därför istället s.k. interaktionstermer (se nedan).

Om stödet delas ut *slumpmässigt* skulle dess effekter på målvariabeln kunna skattas med hjälp av en enkel log-linjär regression (OLS):

$$\text{Ln}(Y_{i,t}) = \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)} \rho_{\theta} + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)} \delta_{\theta} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

där $\text{Ln}(Y_{i,t})$ är logaritmen av målvariabeln (investeringar, anställningar, förädlingsvärde, etc.) hos företag i år t . $S_{i,t}$ är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företag i har fått stöd år t och värdet 0 i annat fall.⁴⁰ Den procentuella effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$ av att få stöd år t beräknas med hjälp av den skattade koefficienten ρ_{θ} (d.v.s. stödets effekt blir $(e^{\rho_{\theta} \times 1} - e^{\rho_{\theta} \times 0}) / e^{\rho_{\theta} \times 0}$ eftersom det rör sig om en icke-marginell förändring). T_i är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företaget är ett trädgårds- eller renskötsselföretag och värdet 0 i annat fall (eftersom endast 15 renskötsselföretag fått investeringsstöd under perioden är det inte meningsfullt med en separat indikatorvariabel för dem). Termen $T_i S_{i,(t+\theta)}$ är en s.k. interaktionsterm och dess koefficient δ_{θ} (som också skattas) används för att undersöka om effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$ av att ha fått stöd år t skiljer sig mellan trädgårds/renskötsselföretag och för jordbruksföretag. ε_t slutligen är en felterm.

Nu vet vi att investeringsstödet inte delas ut slumpmässigt (företagen måste ansöka om stöd och ansökan skall bedömas och beviljas). Det kan därför finnas skillnader i egenskaper mellan företagen som både påverkar möjligheten att få stöd och stödets effekter på målvariablerna. Om det vore möjligt att *observera alla* egenskaper hos företagen (utöver om de fått stöd eller inte) som kan påverka utfallet för målvariablerna, skulle stödets effekter på målvariabeln fortfarande kunna skattas med hjälp av en log-linjär regression genom att införa förklaringsvariabler som mäter effekterna av skillnader i företagsegenskaper:

⁴⁰ Orsaken till att stödet inte mäts med hjälp av en kontinuerlig variabel är att vi inte är lika säkra på hur mycket stöd som utbetalats ett visst år som på att stöd har utbetalats detta år (ibland förekommer flera utbetalningar som sträcker sig över mer än ett år i samband med en beviljad ansökan).

$$\begin{aligned}
Ln(Y_{i,t}) = & Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_{\theta} + \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_{\theta} + e_t
\end{aligned} \tag{2}$$

där $Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})$ är de logaritmerade värdena av företag i :s egenskaper i det fall dessa kan mätas kontinuerligt medan $\mathbf{Z}_{i,(t-1)}$ är företagsegenskaper som mäts med hjälp av indikatorvariabler som anger om företaget har den egenskapen eller ej (för att minimera risken att dessa bestäms samtidigt med målvariabeln laggas såväl X- som Z-egenskapernas värde en period). $\boldsymbol{\beta}$ -koefficienterna (som skall skattas) används för att beräkna den procentuella förändringen av målvariabeln när respektive X-variabel ändras *marginellt* medan $\boldsymbol{\kappa}$ -koefficienterna används för att beräkna den procentuella effekten på målvariabeln som uppstår vid icke-marginella förändringar (d.v.s. när indikatorvariabeln ändras från 0 till 1 och företaget går från att sakna egenskapen i fråga till att ha den).

Om det *inte* går att observera alla skillnader i företagsegenskaper som kan påverka målvariablernas utfall går det inte längre använda den vanliga OLS modellen.⁴¹ Om det går att följa företagen över tiden kan man emellertid ta hänsyn till effekterna av skillnader i egenskaper som inte kan observeras med hjälp av s.k. paneldatametoder.⁴² I det fall skillnaderna i de icke observerade egenskaperna är *konstanta* över tiden kan följande "fixed effects" (FE) modell användas:

$$\begin{aligned}
Ln(Y_{i,t}) = & Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_{\theta} \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_{\theta} + e_{i,t}
\end{aligned} \tag{3a}$$

⁴¹ Ansökningarna skulle prioriteras bl.a. mot bakgrund av en bedömning av den bifogade affärsplanen. Det är möjligt att affärsplanens trovärdighet påverkas av skillnader i egenskaper som företagarens renommé (som inte kan observeras), företagets produktionsvärde, dess produktionsinriktning, kapital per anställd, total faktorproduktivitet, o.s.v. (som kan observeras). Det är också möjligt att skillnader i sådana egenskaper påverkar företagets beslut om investeringar och anställningar samt utfallet i form av förädlingsvärde, etc. oavsett om det får investeringsstöd eller inte.

⁴² Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

Skillnaden gentemot ekv. (2) är att vi här dels har definierat en variabel λ_t som mäter effekten av icke observerade årsspecifika händelser som är gemensamma för alla företag (t.ex. ändringar i räntor eller världsmarknadspriser) och dels definierat en variabel μ_i som mäter effekten av icke observerade skillnader mellan företag som är konstanta över tiden (en företagsspecifik effekt som kan bero på skillnader i produktkvalitet eller företagets organisation).

Det kan också tänkas att företag med en viss egenskap har en särskild utvecklingstrend (som t.ex. kan ha att göra med tidigare investeringar), eller att olika företag kan reagera olika på en förändring som gäller alla (nya regelverk, inflation, etc.) eller ändra sitt beteende precis innan förändringen (investera mer eller mindre, öka eller minska produktionen, o.s.v.). I samtliga fall kan det leda till att målvariabeln uppvisar en *företagsspecifik trend*. För att undvika att sådana effekter påverkar skattningen av stödets effekter på målvariabeln inkluderas en tidstrend i FE modellen i ekv. (3a):

$$\begin{aligned} \ln(Y_{i,t}) = & \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + t\tau_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_{\theta} \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i(t+\theta)}\delta_{\theta} + e_{i,t} \end{aligned} \quad , \quad (3b)$$

där koefficienten τ_i anger effekten av den företagsspecifika trenden. För att skatta effekten används en s.k. "first differences fixed effects" (random trend model) specifikation av ekv. (3b) där vi analyserar effekten på målvariabelns *förändring* över tiden:

$$\begin{aligned}
Ln(Y_{i,t}) - Ln(Y_{i,(t-1)}) = & [Ln(\mathbf{X}_{i,t}) - Ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})] \boldsymbol{\beta} \\
& + [\mathbf{Z}_{i,t} - \mathbf{Z}_{i,(t-1)}] \boldsymbol{\kappa} + (\lambda_t - \lambda_{t-1}) + \tau_i \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 (S_{i,(t+\theta)} - S_{i,(t+\theta-1)}) \rho_\theta \\
& + \sum_{\theta=-2}^3 (T_i S_{i,(t+\theta)} - T_i S_{i,(t+\theta-1)}) \delta_\theta \\
& + (e_{i,t} - e_{i,(t-1)})
\end{aligned} \quad (4)$$

Denna specifikation fokuserar på de årliga förändringarna i de ingående variablerna. Detta innebär att skillnader i företagsspecifika egenskaper som inte ändras över tiden inte heller får någon effekt på de årliga förändringarna i målvariabeln ($\mu_i - \mu_i = 0$). Dessa finns därför inte med i uttrycket. Vidare, eftersom en linjär trend inte ändras från ett år till ett annat, blir den företagsspecifika trenden ($t\tau_i$) en icke-tidsberoende företagsspecifik effekt [$(t+1)\tau_i - t\tau_i = \tau_i$].

Om stödet inte delas ut slumpmässigt kan man också behöva ta hänsyn till att det kan finnas *mycket stora* skillnader i egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd mellan företag som också kan påverka utfallet för målvariablerna. I så fall kan den skattade effekten av investeringsstödet i själva verket bero på dem och inte på stödet i sig självt. För att undvika detta bör företagen i försöks- och kontrollgruppen vara så lika varandra som möjligt vad gäller bakgrundsegenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd.

För att finna sådana "statistiska tvillingar" används ett trestegsförfarande.⁴³ Först undersöks om det finns några företagsegenskaper i datamaterialet som påverkar sannolikheten att få stöd.⁴⁴ Det visar sig att *kapital per anställd, antal anställda per arbetsställe, mer eget kapital än genomsnittet, bättre resultat än genomsnittet* samt *region* har statistiskt signifikanta effekter. I det andra steget skattas därför, för varje år, sannolikheterna för att ett företag, med viss driftsinriktning (på tresiffrig industrikodsnivå)

⁴³ Förfarandet kallas för propensity score matching. Se t.ex. Wooldridge, 2002.

⁴⁴ Detta gjordes med hjälp av en s.k. Probit-modell. Se t.ex. Greene, 2003.

inom jordbruks- och trädgårdssektorn skall få investeringsstöd som en funktion av dessa egenskaper. I det tredje steget undersöks, för varje kandidat till försöksgruppen om det finns något företag som inte fått stöd som har ungefär lika stor sannolikhet att få det (skillnaden i sannolikhet att få stöd får högst vara 10 procent enligt de observerade egenskaperna ovan). Om det finns flera icke stödföretag som uppfyller detta villkor väljs det där skillnaden i sannolikhet att få stöd är minst för att ingå i kontrollgruppen. Stödföretag som inte har någon statistisk tvilling (inget företag som inte fått stöd klarar tröskelvärdet "högst 10 procents skillnad") utesluts från försöksgruppen.

Detta reducerade skillnaderna i observerade egenskaper som påverkar sannolikheten för att få stöd mellan företag i försöksgruppen och företag i kontrollgruppen med mellan 50 och 100 procent i det matchade urvalet jämfört med det icke matchade (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). I det matchade urvalet ingår totalt 42 735 årsobservationer (10 182 i försöksgruppen och 32 553 i kontrollgruppen) fördelade på 9 128 företag (2 153 i försöksgruppen och 6 975 i kontrollgruppen).

Givet att alla andra egenskaper som påverkar såväl sannolikheten att söka och få stöd som målvariablernas utfall kan observeras skulle stödets effekter fortfarande kunna skattas med hjälp av ekv. (2) ovan om man använder det *matchade* urvalet. Om det också finns skillnader i egenskaper mellan företagen som inte kan observeras kan man antingen utnyttja det matchade urvalet och skatta effekten med hjälp av ekv. (3a) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper är *konstanta över tiden* – eller ekv. (4) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper uppvisar *företagsspecifika trender*.

5.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Resultat

Resultaten av regressionsanalyserna presenteras i Tabellerna 5.2. och 5.3. Skillnaden är att skattningarna i Tabell 5.2 inte inkluderar några andra förklaringsvariabler för målvariabelns utveckling än investeringsstödet medan skattningarna i Tabell 5.3 också inkluderar skillnader i sådana fö-

retagsegenskaper som kan ändras över tiden och som kan observeras. Av dessa visade sig företagets *totala produktionsvärde* samt variabler som indikerar om företaget har fått *förädlingsstöd* eller *stöd till ekologisk produktion* från Landsbygdsprogrammet vara statistiskt signifikanta.⁴⁵

Tre stjärnor (***) indikerar att stödets effekt är signifikant på 1-procentsnivån (d.v.s. sannolikheten att skillnaderna i målvariabelns värde mellan stödmottagande och icke stödmottagande företag egentligen beror på slumpen och inte på stödet är högst 1 procent), två stjärnor (**) att den är signifikant på 5-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är högst 5 procent) medan en stjärna (*) indikerar att den är signifikant på 10-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är högst 10 procent). Vanligen brukar man kräva 5 procents signifikansnivå för att anse effekten statistiskt säkerställd.

Eftersom det finns stora skillnader i observerbara egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd mellan företagen i försöks- respektive kontrollgruppen när vi använder det omatchade urvalet riskerar resultaten från OLS och FE skattningarna *utan matchad kontrollgrupp* (kolumn två och tre i tabellerna) att vara missledande. Vad gäller resultaten från OLS respektive FE skattningarna *med matchad kontrollgrupp* (kolumn fyra och fem) visar sig den företagsspecifika effekten μ_i alltid vara statistiskt signifikant. Det finns således skillnader i egenskaper som inte kan observeras men som kan påverka målvariablernas utfall. Därmed förkastas OLS med matchad kontrollgrupp till förmån för FE med matchad kontrollgrupp. Slutligen testades FE specifikationen med matchad kontrollgrupp (kolumn fem) mot FE specifikation med matchad kontrollgrupp och first differences (kolumn 6) med hjälp av ett F-test.⁴⁶ Detta visade att det inte gick att förkasta hypotesen att de företagsspecifika trenderna i first differences modellen inte bidrar till att förklara skillnaderna i målvariablernas utfall. Specifikationen är således för restriktiv när vi har matchad kontrollgrupp. FE med matchad kontroll-

⁴⁵ Här borde vi också ha tagit med en variabel som indikerar om företaget har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder inom Landsbygdsprogrammet riktade mot företagsutveckling. Då denna information saknas för perioden före år 2007 (se kapitel 2 om kompetensutveckling ovan) har detta inte varit möjligt.

⁴⁶ Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

grupp i kolumn fem är därmed den föredragna modellen. Eftersom samtliga observerbara företagsegenskaper som inkluderats i skattningarna i Tabell 5.3 är statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån gäller också att resultaten från FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i Tabell 5.3 föredras framför resultaten från FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i Tabell 5.2.

I såväl Tabell 5.2 som Tabell 5.3 skattas modellerna både utan (övre delen) och med (nedre delen) interaktionstermer för att kontrollera om stödets effekter skiljer sig mellan trädgårds/remskötsel företag å den ena sidan och jordbruksföretag å den andra. I det fall interaktionstermen inte är statistiskt signifikant gäller resultaten från skattningarna utan interaktionsterm. I de flesta fall är skillnaderna mellan modellerna dock små

Resultaten från FE-skattningarna med matchad kontrollgrupp i kolumn 5 av Tabell 5.3 visar att företag som fått investeringsstöd investerar betydligt mer än företag som inte har fått stöd (i genomsnitt 132 procent mer). Stödet finansierar således inte bara investeringar som ändå skulle ha gjorts. Resultatet kan emellertid bero på att stödet har stor betydelse för investeringarna i vissa företag (t.ex. små företag) och betyder inte nödvändigtvis att hela stödet resulterar i nya investeringar. För att undersöka hur det förhåller sig härvidlag skattades en FE-modell motsvarande den i kolumn 5 där indikatorvariabeln för om företaget fått stöd eller inte ersatts med logaritmen av hur mycket stöd företaget har fått (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). Koefficienten, som anger den procentuella effekten på investeringarna när stödnivån ändras marginellt, visar att 1 procent ökning av stödet leder till att investeringarna ökar med 0,1 procent. Detta antyder att merparten av stödet (90 procent) ersätter investeringar som skulle ha gjorts under alla omständigheter. Då registreringen av stödutbetalningar som sträcker sig över mer än ett år kan vara osäker (d.v.s. det är oklart om utbetalningarna fördelats korrekt mellan åren) bör skattningen emellertid tolkas med försiktighet. Troligen är det dock så att det finns betydande s.k. *dödviktsförluster*.⁴⁷

⁴⁷ EU kommissionen, 2006c.

Tabell 5.2: Investeringsstödetts effekter på målvariablerna (utan andra förklaringsvariabler)

Utan interaktionstermer					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	3,42***	- 0,83***	1,72***	0,59***	2,03***
Total faktorproduktivitet	0,06***	- 0,09***	0,05***	- 0,02	- 0,01
Förädlingsvärde per anställd	- 0,34***	- 0,02***	- 0,19**	- 0,02***	- 0,01
Råvaruförbrukning per produktenhet	1,51***	0,09**	0,65***	0,12***	- 0,02
Antal anställda	0,37***	0,02***	0,20***	0,03***	- 0,01
Med interaktionstermer (för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårds/renskötselföretag än för jordbruksföretag)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar				0,56*** 0,41	
Total faktorproduktivitet				- 0,01 - 0,09**	
Förädlingsvärde per anställd				- 0,02*** 0,03	
Råvaruförbrukning per produktenhet,				0,10** 0,23	
Antal anställda				0,03*** - 0,04	

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån.

Tabell 5.3: Investeringsstödetts effekter på målvariablerna med hänsyn tagen även till effekterna av föregående års totala produktionsvärde, om företaget fått förädlingsstöd året före samt om företaget fått stöd till ekologisk produktion året före.

Utan interaktionstermer					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	0,96***	- 0,72***	0,81***	0,84***	2,65***
Total faktorproduktivitet	- 0,28***	- 0,08***	- 0,04***	0,02	0,01
Förädlingsvärde per anställd	- 0,17***	- 0,02**	- 0,08***	- 0,01*	0,02
Råvaruförbrukning per produktenhet	0,001	0,02	0,27***	0,03	- 0,03
Antal anställda	0,18***	0,02***	0,08***	0,02**	- 0,02*
1-årig tillväxt (omsättning)		0,12***		0,11***	
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)		0,01***		0,01***	
Med interaktionstermer (för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårds/renskötselföretag än för jordbruksföretag)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar				0,82***	
grundeffekt				0,32	
interaktionseffekt					
Total faktorproduktivitet				- 0,02	
grundeffekt				- 0,08	
interaktionseffekt					
Förädlingsvärde per anställd				- 0,02	
grundeffekt				0,04**	
interaktionseffekt					
Råvaruförbrukning per produktenhet				0,03	
grundeffekt				0,09	
interaktionseffekt					
Antal anställda				0,02**	
grundeffekt				- 0,04	
interaktionseffekt					
1-årig tillväxt (omsättning)				0,11***	
grundeffekt				0,09	
interaktionseffekt					
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)				0,01***	
grundeffekt				- 0,01	
interaktionseffekt					

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån. Tillväxtanalyserna baseras på en modell som inkluderar startvärden på omsättning/förädlingsvärde och total faktorproduktivitet samt indikatorvariabler för export, import, ägande av utländskt företag och ägare i utlandet, kommuntillhörighet och driftsriktning.

De ökade investeringarna har ingen effekt på den totala faktorproduktiviteten eller råvaruförbrukningen per producerad enhet (koefficienterna inte statistiskt signifikanta). Om man accepterar att effekten bara behöver vara statistiskt signifikant på 10-procentsnivån leder stödet till ett lägre förädlingsvärde per anställd (1 procent lägre i genomsnitt). Å andra sidan ökar det antalet sysselsatta (med 2 procent i genomsnitt). Investeringsstödet har också en positiv effekt på företagens tillväxt (i genomsnitt 11 procent högre om tillväxt mäts med hjälp av förändringar i omsättning och 1 procent högre i genomsnitt om tillväxt mäts med hjälp av förändringar i förädlingsvärde). Resultaten bör dock tolkas försiktigt eftersom tidsperioden är kort och jordbrukspriserna började stiga under de sista åren.

Interaktionstermerna visar att det bara finns statistiskt signifikanta skillnader i stödets effekter mellan trädgårds/renskötsel-företag och jordbruksföretag vad gäller förädlingsvärdet per anställd där stödet ökar förädlingsvärdet med i genomsnitt 4 procent i trädgårds och renskötsel-företag (interaktionseffekten) medan den genomsnittliga effekten för alla företag (grundeffekten) inte är statistiskt signifikant..

Svar på utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfråga 1: Har investeringsstödet bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorer i jordbruket? Hur har investeringarna i synnerhet gynnat införandet av ny teknik och innovationer? Effekterna på total faktorproduktivitet, förädlingsvärde per anställd respektive råvaruförbrukning per produktenhet är inte statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån när vi kontrollerat för effekterna av andra förklaringsvariabler. På 10-procentsnivån har stödet en negativ effekt på förädlingsvärdet per anställd. Det finns således inga indikationer på att investeringsstödet skulle ha bidragit till ett bättre utnyttjande av produktionsfaktorerna. Vad gäller stödets effekter på införandet av ny teknik och innovationer konstateras att investeringsstödet har en positiv effekt på företagets investeringar (signifikant på 5-procentsnivån). Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam eftersom endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Därav dras slutsatsen att dess bidrag till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Utvärderingsfråga 2: Hur har investeringsstödet förbättrat jordbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel? Investeringsstödet har en statistiskt signifikant positiv effekt på företagens tillväxt. Företag som fått stöd har i genomsnitt mellan 1 och 11 procent högre årlig tillväxt (beroende på hur tillväxten mäts) än företag som inte fått stöd över den 5-årsperiod som våra data täcker. Detta tyder på att stödet förbättrar företagens marknadstillträde och marknadsandel. Den korta tidsperioden gör det dock svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter på marknadstillträde och marknadsandel då framtida störningar på såväl utbuds- som efterfrågesidan kan förändra resultaten.

Utvärderingsfråga 3: Hur har investeringsstödet bidragit till en långsiktigt hållbar verksamhet i jordbruksföretagen? På kort sikt (d.v.s. för den 5-årsperiod som våra data täcker) finns det en positiv effekt på företagens årliga tillväxt. Om detta också gäller på längre sikt är svårt att säga. För att påverka verksamhetens långsiktiga *hållbarhet* borde investeringsstödet emellertid också ha förbättrat total faktorproduktivitet och/eller förädlingsvärdet per anställd och/eller minskat råvaruförbrukningen per enhet. Eftersom så inte är fallet är indikationerna på att stödet skulle ha bidragit till att förbättra verksamhetens långsiktiga hållbarhet svaga.

Utvärderingsfråga 4: Hur har investeringsstödet bidragit till att förbättra jordbrukets konkurrenskraft? Då det inte finns några indikationer på att stödet har påverkat vare sig den totala faktorproduktiviteten, förädlingsvärde per anställd eller råvaruförbrukningen per producerad enhet dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagens konkurrenskraft.

Effekt på sysselsättningen: Resultaten visar att det finns en positiv effekt på antalet anställda. Effekten är emellertid begränsad (företag som fått stöd sysselsätter i genomsnitt 2 procent fler än företag som inte fått stöd).

5.6 Slutsatser angående investeringsstödet effekter

Då skattningsresultaten inte ger några indikationer på att investeringsstödet, trots att det lett till ökade investeringar, ökat den totala faktor-

produktiviteten, förädlingsvärdet per anställd eller minskat råvaruförbrukningen per producerad enhet dras slutsatsen att det inte har haft de förväntade effekterna i dessa avseenden. Det bör dock noteras att det inte varit möjligt att skilja mellan stöd som betalats ut för investeringar syftande till att förbättra miljön och stöd till andra investeringar i analyserna. Eftersom miljöinvesteringar (t.ex. fleråriga energigrödor, anläggningar för att ta tillvara och utnyttja bioenergi) åtminstone delvis kan betraktas som investeringar i kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter som det är svårt att ta betalt för kan detta leda till att effekten på total faktorproduktivitet och förädlingsvärde per anställd underskattats. Detta gäller också för effekten på företagets investeringar. Slutsatsen skall därför tolkas med försiktighet tills resultaten från slututvärderingen föreligger. Det kan emellertid också konstateras att endast en mindre del av investeringsstödet har gått till investeringar i energigrödor (se avsnitt 5.1, budget och utfall, ovan).

5.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Eftersom investeringsstödet har mycket små eller inga effekter på målvariablerna vore det logiskt att föreslå att det togs bort eller att medlen överfördes till axel 2 vars åtgärder är mera inriktade på att stödja produktionen av kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter. Då det, p.g.a. att det inte varit möjligt att skilja mellan investeringar i produktion med positiva externa effekter och andra investeringar, finns viss osäkerhet om stödets effekter kan en sådan rekommendation emellertid vara förhastad. På *kort sikt* föreslås istället att investeringsstödet reserveras för investeringar i fleråriga energigrödor och andra miljöinvesteringar. Möjligen skulle investeringar syftande till att förbättra djurväl-färden också kunna ingå. Problemet med det sistnämnda är dock att det inte finns någon väldefinierad indikator för djurväl-färd och i avsaknad av en sådan är det inte möjligt att analysera stödets effekter. Förslag till förändringar på *lång sikt* bör vänta tills resultaten från slututvärderingen föreligger eftersom det då dels finns möjligheter att skilja mellan stöd som utbetalats för miljöinvesteringar och andra slag av investeringar och dels finns möjligheter att ta hänsyn till hur deltagande i kompetensutvecklingsåtgärder påverkar stödets effekter. Observera dock att, för att investeringsstödet skall kunna motiveras, är det inte tillräckligt att det

genererar ökade miljöinvesteringar hos jordbruks-, trädgårds- och renkötsföretag. För att stödet inte skall leda till snedvridningar behöver investeringarna resultera i större miljöeffekter (t.ex. reduktion av växthusgasutsläpp) per satsad krona än om medlen använts för investeringar syftande till samma miljömål någon annanstans.

5.8 Förslag till nya eller förbättrade indikatorer

I samband med tolkningen av utvärderingsfrågorna i avsnitt 5.2 ovan konstaterades att indikatorerna i de flesta fall är lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Vi har således inte sett något behov av att förbättra dem. Som framgått har problemen istället att göra med om det finns dataunderlag för att skatta dem. Undantaget är möjligen resultatindikatorn avseende *effekter på djurvälståndet*. Som framgått i diskussionen av interventionslogiken är djurvälstånd ett mångdimensionellt begrepp där förbättringar i en dimension kan innebära försämringar i en annan. Problemet kan lösas genom att välja en specifik dimension som särskilt intressant att undersöka samt motivera detta val. Man behöver då också säkerställa att det finns data som gör det möjligt att analysera stödets effekter på djurvälståndet i denna dimension.

Utvärderaren ombeds i och för sig inte att komma med förslag till förbättringar av dataunderlaget. I samband med slututvärderingen av det föregående Miljö- och landsbygdsprogrammet poängterades emellertid vikten av att det fanns uppgifter om vilka individer från vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder och vilket slag av kompetensutveckling åtgärden avsett. Vidare framhölls vikten av att det fanns uppgifter som gjorde det möjligt att skilja mellan olika slag av investeringar (miljö- kontra allmänt produktivitetshöjande investeringar). Utvärderaren kan konstatera att det numera finns sådana uppgifter. Orsaken till att dessa inte kunnat användas i halvtidsutvärderingen är att SCB:s data om målvariablernas utveckling inte sträcker sig längre än till och med år 2007. För slututvärderingen, när SCB:s data kan förväntas täcka en längre period, kommer detta problem att bli mindre.

Referenser

- Berglund M, Wall A, Höjgård S, Rabinowicz E, Wilhelmsson F, 2010. Hur kan jordbruket bidra till minskade utsläpp av växthusgaser? Agri-food rapport nr X. www.agrifood.se.
- Blundell R, and Costa Dias M, 2000 . "Evaluation Methods for Non-Experimental Data." *Fiscal Studies*, 21; 427-468.
- Boardman AE, Greenberg DH, Vining AR, Weimer DL, 2001. *Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice* (sec. ed.). Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- EU kommissionen, 2006a. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.
- EU kommissionen, 2006b. *World Energy Technology Outlook – 2050*. WETO-H₂, EUR 22038. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Greene WH, 2003. *Econometric Analysis* (fifth ed.). Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey.
- Gullstrand J, Hammarlund C, 2007. Säljer svenska mervärden på EU-marknaden? SLI-rapport 2007:3. www.agrifood.se.
- Hoffmann R, Höjgård S, Rabinowicz E, 2010. Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi idag?
- IPCC, 2007. FN:s klimatpanel 2007: Syntesrapport. Fjärde utvärderingsrapporten från Intergovernmental Panel on Climate Control. www.naturvardsverket.se.
- Jordbruksdepartement, 2000. Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006. Jordbruksdepartementet, 2000.

Jordbruksdepartementet, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-20013.

Jordbruksdepartementet, 2009a. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

Jordbruksdepartementet, 2009b. *Stencilen*

Kuik O, et al, 2009. Marginal abatement costs of greenhouse gas emissions: a met- analysis. *Energy Policy*, 37; 1395-1403.

Mattson B, 2004. *Kostnads-nyttanalyt – värdegrund, användbarhet, användning*. Räddningsverket, Karlstad.

Nordic Council of Ministers, 2007. Climate 2050. The road to 60-80 percent reductions in the emissions of greenhouse gases in the Nordic countries. In Nordic Council of Ministers (ed.). TemaNord.

SLI, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Fritzes, Stockholm.

Stern N, 2007. *The Economics of Climate Change – the Stern Review*. Cabinet office, HM Treasury, London.

Stiglitz JE, 2000. *Economics of the Public Sector*. WW Norton, New York.

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

6

Åtgärd 123 - Högre värde i jord- och skogsbruksföretag

6.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall

Åtgärden stöd till "Högre värde i jord- och skogsbruksprodukter" (åtgärdskod 123), nedan kallat *förädlingsstödet*, grundas på artikel 28 i rådets förordning (EG) nr 1974/2006. Målgruppen utgörs av företag som förädlar produkter från jord- och skogsbruk, inklusive renskötsel och trädgård. Stödet är begränsat till produkter som omfattas av bilaga 1 till fördraget och skogsbruksprodukter före industriell bearbetning som förädlas till produkter som omfattas av bilaga 1 eller andra produkter. Stödet motiveras av behovet av att stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen för att få en långsiktigt hållbar utveckling på landsbygden ur ett såväl ekonomiskt som socialt perspektiv. Följande slag av aktiviteter är berättigade till stöd:⁴⁸

- förädling av jord- och skogsbruksprodukter
- försäljning av förädlade jord- och skogsbruksprodukter (dock ej marknadsföring)
- utveckling av nya produkter, processer och tekniker

Förändringarna sedan föregående programperiod består i att förädlingsstöd nu endast kan beviljas till små, medelstora och mikroföretag (se avsnittet villkor för stödet nedan), att det nu även kan beviljas för investeringar syftande till att effektivisera förädling av råvaror från jord- och skogsbruk till förnybar energi (se avsnittet prioriteringar nedan) samt att finansieringen har blivit något generösare för investeringar överstigande 1,6 miljoner kronor (se avsnittet belopp nedan). I övrigt är stödets utformning densamma som under perioden 2000-2006.⁴⁹

Villkor för stödet

Förädlingsstödet beviljas endast till små, medelstora och mikroföretag, inom skogsektorn endast till mikroföretag, och kan ges som stöd till följande slag av investeringar:

⁴⁸ Jordbruksdepartementet, 2009a.

⁴⁹ Se Jordbruksdepartementet, 2000, för en jämförelse.

- a. fasta och mobila anläggningar t.ex. mobila slakterier
- b. maskiner och utrustning
- c. allmänna omkostnader kopplade till a och/eller b (t.ex. konsultarkitekt och ingenjörsvivoden, genomförandestudier, patent, licenser, etc.).

Stöd beviljas inte för investeringar vars syfte är att uppfylla gällande normer (lagkrav). Köp av begagnad utrustning är stödberättigad förutsatt att följande villkor uppfylls:

- Utgifter endast stödberättigade för små, medelstora eller mikroföretag.
- Stödmottagaren kan styrka att utrustningen inte förvärvats med bidrag från offentliga medel.
- Priset för begagnad utrustning får inte överstiga dess marknadsvärde och måste vara lägre än kostnaden motsvarande ny utrustning.
- Utrustningen har minst de tekniska egenskaper som behövs för insatsen.

Investeringarna kan beröra alla typer av råvarusektorer. Stödet skall i första hand ges till råvaror som kommer från EU området. I enlighet med rådets förordning måste de ingående råvarorna omfattas av bilaga 1 till Amsterdamfördraget (utom fiskeriprodukter) eller utgöra skogsprodukter.

Till varje ansökan skall en affärsplan bifogas. Affärsplanen skall verka för en långsiktigt hållbar utveckling av företaget och kunna påvisa ekonomisk bärkraft. Den skall innehålla en beskrivning och analys av företagets nuvarande situation samt affärsidé, mål och strategi för dess planerade utveckling, en marknadsanalys, inklusive finansieringsförutsättningar.⁵⁰

Stödbelopp

Stödet får uppgå till högst 30 procent av de stödberättigade investeringskostnaderna. Hälften av stödet finansieras av EU. Efter särskild

⁵⁰ Jordbruksdepartementet, 2009a.

prövning kan företag inom glesst befolkade områden i norra Sverige beviljas stöd motsvarande ytterligare högst 10 procent av investeringskostnaden. Nationellt får beslutas om eventuella ytterligare begränsningar.⁵¹

Prioriteringar

Prioriteringar skall ske av de företag som utifrån sin affärsplan bedöms ha bäst möjligheter att med hjälp av stödet kunna bli långsiktigt lönsamma och bidra till ökad konkurrenskraft och entreprenörskap på landsbygden. Hänsyn skall också tas till de övergripande nationella målen (en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden) och prioriteringarna (omstrukturering och modernisering av landsbygdsföretag, kompetens- och kunskapsutveckling hos företagarna på landsbygden, öka tillgången på biobränsle, åtgärder för att höja kvalitén hos landsbygdsföretagens produkter) i landsbygdsprogrammet, de territoriella och strukturella förutsättningar som identifierats i de regionala genomförandestrategierna och i de lokala strategierna. Jämställdhet och integration av underrepresenterade grupper skall beaktas vid prövning av ansökningar. Som vägledning för vilken typ av investeringar som kan ges prioritet ges följande exempel:⁵²

- Investeringar som stöttar utvecklingen av nya biobaserade produkter utifrån ny kunskap, teknik eller innovationer som gynnar en ökad konkurrenskraft inom området jordbruks- och skogsbrukssektor samt bidrar till landsbygdsekonomin.
- Investeringsprojekt för utveckling av företrädesvis småskalig lokal och regional matproduktion och matberedning, inklusive lokal bearbetning av skogsbruksprodukter (moment som föregår den industriella bearbetningen). I vissa regioner kan fokus ligga på utveckling av lokal och regional mat som en del i turismaktiviteter.
- Investeringar som stödjer marknadstillgången av mat med mer värde, t.ex. bearbetning av certifierad ekologisk mat eller produkter från betesdjur som betar naturbetesmarker i regionen.

⁵¹ Jordbruksdepartementet, 2009a.

⁵² Jordbruksdepartementet, 2009a.

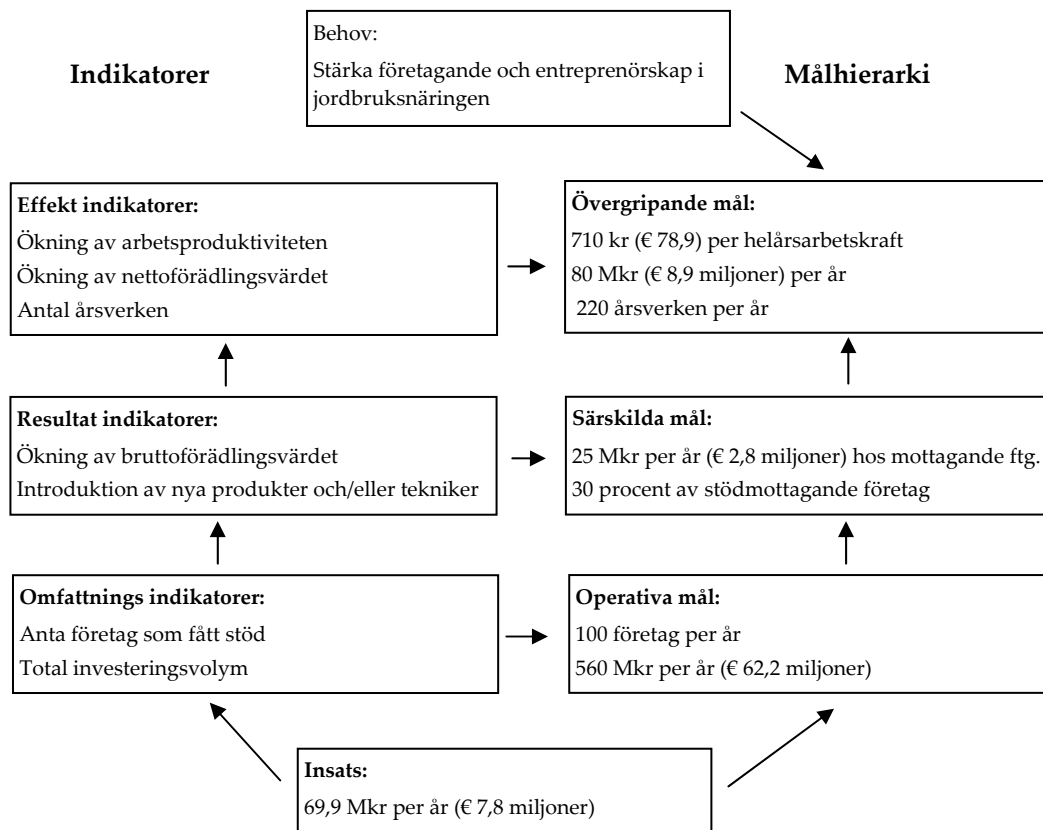
Interventionslogik och indikatorer

Enligt Landsbygdsprogrammet är det övergripande syftet med förädlingsstödet att verka för en lönsam vidareförädling och utveckling av jord- och skogsbruksprodukter och därigenom bidra till ökad konkurrenskraft, ekonomisk bärkraft och entreprenörskap i företagen. Stödets mål anges som att:

- den relativa lönsamheten i företag som fått stöd skall ha förbättrats.

Hur förädlingsstödet är tänkt att leda till att målet uppnås beskrivs av dess interventionslogik (Figur 6.1). Denna utgår från de behov stödet skall svara emot – *stärka företagande och entreprenörskap i jordbruksnäringen* – utifrån vilka en hierarki av mål (från operativa till övergripande), som förutsätts vara viktiga att uppnå för att tillgodose behoven, identifieras. Till varje målnivå finns ett antal indikatorer knutna med vars hjälp det förutsätts vara möjligt att bedöma huruvida stödet har nått målet ifråga eller ej.

De 69,9 miljoner kronor som planeras att betalas ut per år under perioden 2007-2013 förväntas således nå 100 företag årligen och, genom att sänka investeringskostnaderna, generera nya investeringar motsvarande totalt 560 miljoner kronor per år (*operativa mål*). Dessa nya investeringar förväntas leda till att bruttoförelingsvärdena ökar med 25 miljoner kronor per år hos de företag som fått stöd samt att 30 procent av dem introducerar nya produkter eller ny teknik på marknaden (*särskilda mål*). Detta förväntas i sin tur leda till en ökning av arbetsproduktiviteten med 710 kronor per helårsanställd, en ökning av nettoförädlingsvärdet med 80 miljoner kronor per år och till en ökning av sysselsättningen med 220 årsverken per år (*övergripande mål*).



Figur 6.1: Förädlingsstödet interventionslogik

En av halvtidsutvärderarens uppgifter är att diskutera interventionslogiken.⁵³ Förädlingsstödet antas således leda till *nya* investeringar (d.v.s. investeringar som inte skulle ha gjorts om stödet inte funnits) genom att sänka jordbruksföretagens kostnader för investeringarna i fråga. Investeringarna antas, i sin tur, genom att öka effektiviteten i produktionen eller genom att leda till introduktion av nya varor som bättre motsvarar

⁵³ EU kommissionen, 2006a.

konsumenternas efterfrågan, öka förädlingsvärdet, arbetsproduktiviteten och sysselsättningen i företagen. Detta borde stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen. Om stödet faktiskt leder till *nya* investeringar är de övergripande målen således relevanta för de identifierade behoven, de särskilda målen relevanta för de övergripande målen samt de operativa målen relevanta för de särskilda målen.

Det är emellertid inte självklart att stödet leder till nya investeringar eftersom det ligger i företagets eget intresse att företa investeringar som ökar förädlingsvärdet. Det finns således risk att stödet kommer att utgå till investeringar som företagen skulle ha gjort i vilket fall som helst, eller till investeringar som inte är produktiva (d.v.s. inte ger tillräcklig avkastningen för att kunna bära sina kostnader i avsaknad av stödet). Båda problemen är välkända från den nationalekonomiska litteraturen.⁵⁴

Ett undantag skulle kunna vara om stödet utgår till investeringar i produktion av s.k. *kollektiva varor* eller varor med *positiva externa effekter*. Kollektiva varor har den egenskapen att en individs konsumtion inte hindrar andra människor från att konsumera samma enhet av varan. Därmed blir det svårt att utestänga den som inte betalar från att dra nytta av varan. Ett exempel på kollektiva varor är klimatförändringar som påverkar alla oavsett hur många vi är och vare sig vi vill det eller ej.⁵⁵ Positiva externa effekter uppstår om en individs konsumtion (eller produktion) av en vara också ökar andra människors nytta. Investeringar syftande till att utnyttja basprodukter från jord- och skogsbruk för produktion av förnybar energi skulle kunna betraktas som investeringar i produktion av varor med positiva externa effekter. Förnybar energi är inte någon kollektiv vara eftersom det går att utesluta dem som inte betalar från att använda energin. Om någon väljer att ersätta fossil energi med förnybar energi reduceras emellertid utsläppen av växthusgaser vilket motverkar klimatförändringarna, och detta är något som det inte går att utesluta andra från att dra nytta av. Gemensamt för kollektiva varor och varor med positiva externa effekter är att privata företag har begränsade incitament att investera i produktion av dem då de inte kan tillgodogöra sig hela avkastningen på investeringen. Stödet kan betrak-

⁵⁴ Se t.ex. Stiglitz, 2000; Boardman et al, 2001 eller Mattson, 2004.

⁵⁵ Se t.ex. IPCC, 2007 eller Stern, 2007.

tas som ett sätt att kompensera företaget för investeringens positiva externa effekter och därmed kunna generera investeringar som annars inte skulle ha gjorts.

Å andra sidan görs ansträngningar för att få människor att ta hänsyn till vilka effekter deras konsumtion har på klimatet genom att beskatta eller på annat sätt prissätta utsläpp av växthusgaser. Detta ökar priset på fossil energi vilket, allt annat lika, ökar efterfrågan på bioenergi. Därmed ökar också företagens möjligheter att få avkastning på investeringar i energigrödor eller anläggningar för produktion och utnyttjande av bioenergi. Det kan dock invändas att dagens priser på växthusgasutsläpp inte täcker den fulla kostnaden för utsläppens klimateffekter.⁵⁶ I så fall skulle priset på fossil energi fortfarande vara för lågt i förhållande till priset på bioenergi och företag som producerar bioenergi fortfarande inte kunna få betalt för hela klimatnyttan. Därmed skulle det fortfarande kunna finnas teoretiska argument för ett stöd till odling av energigrödor och anläggningar för att producera och utnyttja bioenergi.

Sannolikheten att förädlingsstödet genererar investeringar som annars inte skulle ha kommit till stånd förväntas således vara större om det går till investeringar syftande till förädling av jord- och skogsbruksprodukter till bioenergi än om det går till investeringar syftande till förädling som inte ger några positiva externa effekter.

Budget och utfall

I Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013 budgeteras 54,4 miljoner kronor per år för åtgärden. Av dessa finansieras 27,2 miljoner av EU:s fond EJFLU. Stödets användning från år 2007 till och med år 2009 framgår av tabell 6.1.

⁵⁶ Se t.ex. EU kommissionen, 2006b; Nordic Council of Ministers, 2007; Stern, 2007; Kuik et al, 2009 eller Berglund et al, 2010.

Tabell 6.1: Förädlingsstödet användning 2007 – 2009

År	2007	2008	2009
Beviljat stöd totalt (Mkr) ^a	29,0	80,0	69,8
Utbetalat stöd totalt (Mkr) ^b	0,0	43,3	38,9
Totala investeringar (Mkr) ^a	72,2	347,0	317,9
Antal företag som beviljats stöd ^a	40	167	191

Källa: a) Jordbruksverkets årsredovisningar 2007-2008.

b) Jordbruksdepartementet

Som framgår nådde man inte målsättningen vad gäller beviljade eller utbetalade stödsummor (insatser) för år 2007. Som i fallet med investeringsstödet i föregående kapitel är en trolig orsak att det tar tid att behandla ansökningarna. Emellertid ligger man fortfarande under målsättningen vad gäller utbetalade stödsummor år 2008 och 2009 även om de beviljade stödsummorna överstiger målet. För perioden som helhet överskrider man också det operativa målet för antalet företag som beviljas stöd. Däremot har man ännu inte uppnått det operativa målet för den totala årliga investeringsvolymen (d.v.s. investeringsbelopp inklusive entreprenörernas egna medel).

6.2 Utvärderingsfrågorna

Kommissionen har fasställt fem utvärderingsfrågor för förädlingsstödet som skall besvaras av samtliga medlemsstater med hjälp av indikatorerna i Figur 6.1:⁵⁷

- 1) Hur har investeringarna bidragit till att införa ny teknik och innovation?
- 2) Hur har investeringarna bidragit till att höja jordbruks- och skogsbruksprodukternas kvalitet?
- 3) Hur har investeringarna bidragit till att effektivisera bearbetningen och saluföringen av jordbruks- och skogsbruksprodukter?

⁵⁷ EU kommissionen 2006a.

- 4) Hur har investeringen bidragit till att förbättra jordbruks- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel t.ex. inom sektorn för förnybar energi?
- 5) Hur har investeringarna bidragit till att förbättra jordbrukets och skogsbrukets konkurrenskraft?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

De flesta av frågorna avser förädlingsstödet effekter på jord- och skogsbruksföretagens ekonomiska bärkraft och konkurrensförmåga i allmänhet. Den fjärde frågan tar emellertid också sikte på hur stödet har påverkat deras möjligheter att motverka klimatförändringar genom att bidra till produktionen av förnybar energi. Bortsett från att ingen av resultat- och effektindikatorerna i Figur 6.1 verkar fånga upp effekten på växthusgasutsläppen av investeringar syftande till förädling av jord- och skogsbruksråvaror till förnybar energi, tycks de vara lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Precis som i fallet med investeringsstödet i föregående kapitel har eventuella problem därför snarare att göra med om det finns data som gör det möjligt att skatta dem än med valet av indikatorer som sådant.

Eftersom det kontinuerligt sker en viss teknikutveckling vars resultat kan förväntas införlivas av företagen även om förädlingsstödet inte hade existerat (jmf. diskussionen i avsnittet om stödets interventionslogik) är det inte rimligt att utgå från att alla förändringar avseende utnyttjande av produktionsfaktorer, införande av ny teknik, marknadsandel och marknadstillträde, o.s.v. skulle bero på stödet. Problemet blir då att ta reda på hur stor del av förändringarna som kan tillskrivas förädlingsstödet. Till skillnad från omfattningsindikatorerna, som kan avläsas från Jordbruksverkets uppgifter om stödutbetalningar, fordrar detta s.k. *kontrafaktisk analys*.

Kontrafaktisk analys förutsätter att det är möjligt att jämföra utvecklingen över tiden mellan jord- och skogsbruksföretag som har fått del av förädlingsstödet och sådana som inte har fått det. De företag som jämförs bör vara så lika varandra som möjligt vad gäller alla övriga egenskaper som kan antas ha betydelse för deras utveckling. Det kräver således att det är möjligt att få uppgifter om resultatvariabler som investeringsvo-

lymer (uppdelat på slag av investering), kapitalstock, sysselsättning, råvaruanvändning, försäljningsvolym för såväl stödmottagande som icke stödmottagande företag. Vidare krävs att det är möjligt att få uppgifter om andra variabler som kan påverka resultatet (förutom själva stödet) såsom företagens storlek, inriktning och belägenhet, kunskaper och erfarenhet hos den driftsansvarige samt den allmänna ekonomiska utvecklingen (priser på insats- och avsaluvaror, räntor, löner, växelkurser o.s.v.). Kontrafaktisk analys ställer således stora krav på datatillgången. Vi återkommer till vilka problem det innebär för utvärderingen i avsnittet om underlag och metod nedan.

6.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Halvtidsutvärderingen 2003⁵⁸

I halvtidsutvärderingen gjordes ingen kontrafaktisk analys för att identifiera förädlingsstödet effekter på grund av den korta tid som stödet funnits. Av samma orsak ansåg halvtidsutvärderaren att det inte gick att utläsa några säkra effekter av stödet.

Mot bakgrund av uppgifter om stödutbetalningar och totala investeringskostnader (inklusive företagens egna medel) drogs emellertid slutsatsen att det operativa målet för stödets omfattning redan var uppfyllt i oktober 2002. Halvtidsutvärderaren noterade också att stödet enligt företagens uppgifter hade bevarat eller skapat drygt 400 arbetstillfällen, huvudsakligen i småskaliga företag. Mot bakgrund av detta föreslogs en än mer uttalad prioritering av ansökningar från småskaliga företag. Det drogs emellertid ingen slutsats om huruvida stödet skulle komma att uppnå det operativa målet om minst 1 500 bevarade eller skapade arbetstillfällen.

Halvtidsutvärderaren refererade också till en studie av Jordbruksverket samt en studie av Livsmedelsekonomiska institutet, av förädlingsstödet effekter under perioden 1995-1999. I Jordbruksverkets studie kunde det inte säkerställas att stödet hade påverkat sysselsättningen i de företag som beviljats stöd medan SLI:s studie inte kunde finna att stödet hade haft några effekter på råvaruförbrukning och produktivitetsutveckling i

⁵⁸ SOU 2003:105.

stödmottagande företag.⁵⁹ Halvtidsutvärderaren konstaterade därför att det fanns behov av mer djupgående studier som jämförde utvecklingen för företag som fått stöd med utvecklingen för företag som inte fått det för att analysera i vilken utsträckning det fanns undanträngningseffekter. Då endast ett fåtal projekt hade avslutats vid tiden för halvtidsutvärderingen ansågs det emellertid att en sådan analys borde vänta till slututvärderingen.

Slututvärderingen 2009⁶⁰

Utvärderaren noterade att det dataunderlag som samlats in av programansvariga myndigheter under perioden inte var tillräckligt för att göra en kontrafaktisk analys av stödets effekter, såsom föreslagits i halvtidsutvärderingen, eftersom det saknades uppgifter om investeringar, sysselsättning, förädlingsvärden, etc. för företag som inte fått stöd. Underlaget kompletterades därför med uppgifter om totala investeringar, förädlingsvärden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadsslag (däribland kostnader för råvaror) och export från SCB:s företagsregister. Syftet var att konstruera en longitudinell databas som skulle göra det möjligt använda kontrafaktisk analys för att besvara så många som möjligt av utvärderingsfrågorna.

I SCB:s data gick det emellertid inte att skilja mellan investeringar i miljöförbättrande åtgärder eller investeringar syftande till att förbättra arbetsmiljön å ena sidan och investeringar syftande till att förbättra företagets produktionsförmåga och konkurrenskraft å den andra. Detta innebär att frågor om hur förädlingsstödet påverkat miljön, eller om det haft några effekter på de anställdas hälsa inte kunde besvaras.

Resultaten visade emellertid att förädlingsstödet inte hade haft någon effekt på företagens totala investeringar. Halvtidsutvärderingens fråga om huruvida förädlingsstödet trängde undan investeringar som skulle ha gjorts i vilket fall som helst kunde därför besvaras jakande.

Resultaten visade också att förädlingsstödet inte hade haft någon effekt på den totala faktorproduktiviteten i företagen, på företagens export el-

⁵⁹ SJV, 1998 respektive SLI, 2001.

⁶⁰ SLU, 2009.

ler på andelen högkvalitativa produkter i deras export. Därmed drogs slutsatsen att förädlingsstödet inte hade förbättrat företagens konkurrenskraft.

Stödet hade en positiv effekt på förädlingsvärdet per anställd. Effekten var dock begränsad till livsmedelsföretag i folkrika kommuner (d.v.s. kommuner nära eller i storstäder) och fanns inte hos jordbruksföretag eller hos företag lokaliserade i mer uttalat rurala kommuner. Detta, tillsammans med resultaten att förädlingsstödet inte tycktes ha haft några effekter på företagens användning av råvaror från jordbruket eller på sysselsättningen i företagen, ledde slututvärderaren till att dra slutsatsen att det inte heller hade påverkat villkoren i sektorn för produktion av basprodukter från jordbruket.

Frågorna om huruvida stödet hade bidragit till förbättrad hälsa och ökad välfärd samt om det bidragit till att skydda miljön, kunde inte analyseras p.g.a. brist på data. Även om det således inte kunde uteslutas att förädlingsstödet hade haft en positiv effekt inom såväl hälso- som miljöområdet ansågs det dock tveksamt eftersom stödet inte hade lett till ökade investeringar. Vidare, om stödet hade haft positiva effekter på individers hälsa, borde det ha visat sig i ett ökat förädlingsvärdet per anställd. Eftersom en sådan effekt bara kunde iaktas hos livsmedelsföretag i folkrika kommuner tycktes detta inte vara fallet (det förefaller osannolikt att förädlingsstödet bara skulle leda till investeringar som påverkar hälsan hos livsmedelsföretag i folkrika kommuner).

Slututvärderingens övergripande slutsats var därför att förädlingsstödet inte hade haft de önskade effekterna.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013⁶¹

Vid tiden för förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram för innevarande period förelåg endast resultaten från halvtidsutvärderingen av föregående programperiod. Därmed fanns det inte något empiriskt material som kunde användas för kvantitativa beräkningar av åt-

⁶¹ Jordbruksdepartementet, 2006.

gärdernas förväntade effekter. Diskussionen i förhandsutvärderingen fördes därför huvudsakligen från teoretiska utgångspunkter.

Beträffande förädlingsstödet konstaterades att det var oklart i vilken utsträckning det var riktat mot att korrigera effekterna av marknadsmisslyckanden (d.v.s. kompensera producenterna för produktion av kollektiva varor eller varor med positiva externa effekter). Från beskrivningen i programdokumentet drogs slutsatsen att det huvudsakliga motivet för stödet tycktes vara att öka förädlingsföretagens konkurrenskraft även om det också kunde avse investeringar i förädling av jord- och skogsbruksråvara till bioenergi. Om stödet huvudsakligen skulle komma att utgå för investeringar avsedda att öka företagets effektivitet och konkurrensförmåga och endast i begränsad utsträckning för investeringar i bioenergiförädling bedömdes risken för undanträngning och snedvridningar således vara hög.

Mot bakgrund av de problem som avsaknaden av data hade medfört för halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 föreslogs också att det gjordes en inventering av vilka data som fanns tillgängliga hos SCB och andra offentliga myndigheter. I den mån detta befanns vara otillräckligt poängterades vikten av att kompletterande data insamlades under den innevarande programperioden.

6.4 Underlag och metod

Ovan underströks behovet av en kontrafaktisk analys för att identifiera förädlingsstödet effekter på företagets investeringar samt hur dessa investeringar har påverkat företagets förädling av jord- och skogsbruksråvara till bioenergi eller lokalt producerade matprodukter, företagets arbetsmiljö, sysselsättning, produktutveckling, arbetsproduktivitet och förädlingsvärden. Kontrafaktisk analys förutsätter att det finns uppgifter om dessa målvariabler både för företag som beviljats förädlingsstöd (försöksgrupp) och för snarlika företag som inte beviljats förädlingsstöd (kontrollgrupp). Om företagen i kontroll- och försöksgrupp är identiska kan utvecklingen för företagen i kontrollgruppen betraktas som representativ för hur målvariablerna skulle ha utvecklats om förädlingsstödet inte hade existerat. Genom att jämföra målvariablernas utveckling över tiden mellan företag i kontrollgruppen och företag i försöksgruppen är

det således möjligt att identifiera de effekter som faktiskt har uppstått p.g.a. stödet.

Hos Jordbruksverket finns uppgifter om vilka företag som fått förädlingsstöd, var de hör hemma, deras produktionsinriktning (d.v.s. om deras huvudsakliga verksamhet är inom livsmedelssektorn, jordbrukssektorn, trädgårdsnäringen eller renskötseln), vilket år de fått stöd, hur mycket de fått, investeringens totala omfattning, dess inriktning (t.ex. investeringar i utrustning och lokaler för förädling av jord- och skogsbruksråvaror till bioenergi eller investeringar i utrustning och lokaler för annan förädling). Motsvarande uppgifter om företag som inte har fått förädlingsstöd saknas emellertid. Precis som för investeringsstödet i föregående kapitel kompletteras därför Jordbruksverkets uppgifter med uppgifter från andra databaser.

Från *Jordbruksverkets stöddatabas* fås således uppgifter om vilka företag som beviljats respektive inte beviljats stöd, vilket år stödet utbetalats samt vilket slags investeringar det rör sig om i de företag som fått stöd. Här skiljs mellan investeringar i anläggningar och teknik för att förädla råvaror till bioenergi och investeringar i anläggningar och teknik för annan förädling. Observera att denna möjlighet att skilja mellan olika slags investeringar inte finns för perioden före 2007. Från Jordbruksverket fås också uppgifter om vilka andra stöd från landsbygdsprogrammet som kan påverka målvariablerna (t.ex. investeringsstöd och stöd till ekologisk produktion) företagen har fått samt när de fått det. Slutligen fås uppgifter om vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder syftande till företagsutveckling under perioden 2007 – 2009 samt när de deltagit i dessa åtgärder. Notera dock att inte heller denna information finns för perioden före 2007.

Från *SCB:s databaser* fås uppgifter om totala investeringar, förädlingsvärden, antal anställda, produktionskostnader uppdelat på kostnadslag (däribland kostnader för råvaror) samt export både för företag som enligt Jordbruksverkets uppgifter fått förädlingsstöd och företag som inte fått det. Vidare fås uppgifter om andra variabler, t.ex. företagens storlek, driftsinriktning och lokalisering, som kan påverka målvariablerna.

SCB:s företagsregister innehåller bara uppgifter till och med år 2007.⁶² Eftersom stödet i huvudsak är utformat på samma sätt som under föregående programperiod kan emellertid uppgifterna i den databas som skapades för slututvärderingen av Miljö- och lansbygdsprogrammet utnyttjas. Genom att komplettera dessa data med uppgifter för åren 2006 och 2007 fås således en longitudinell databas som sträcker sig från och med år 1997 till och med år 2007 för livsmedelsföretag och för åren 2003 – 2007 för jordbruks-, trädgårds-, rennärings-, och skogsbruksföretag. Med hjälp av denna kommer följande analyser att göras:

6. *Förädlingsstödetts effekter på företagens investeringar.* Syftet är att besvara utvärderingsfråga nr 1, d.v.s. huruvida investeringarna bidragit till att införa ny teknik och innovationer. Ett grundläggande villkor för detta är att företag som fått förädlingsstöd investerar mer än företag som inte har fått det.
7. *Förädlingsstödetts effekter på företagens export av högkvalitativa produkter.* Syftet är att besvara utvärderingsfråga nr 2, d.v.s. huruvida förädlingsstödet bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet. Information avseende produktkvalitet är svårt att få fram. I exportstatistiken finns emellertid uppgifter om kvaliteten på produkter som exporteras. Högkvalitativa produkter definieras som sådana där företaget tar ut ett pris som är minst 1,25 gånger högre än medianpriset på varan ifråga. Om företag som fått förädlingsstöd ökar sin export av högkvalitativa produkter mer än sådana som inte har fått stöd är detta en indikation på att stödet bidragit till att öka kvaliteten i jord- och skogsbruksprodukterna
8. *Förädlingsstödetts effekter på den totala faktorproduktiviteten och förädlingsvärdet per anställd.* Syftet är att besvara utvärderingsfrågorna nr 3 – om investeringarna bidragit till att effektivisera bearbetning och saluföring av jord- och skogsbruksprodukter – och nr 5 – om investeringarna bidragit till att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft. För att stödet skall ha bidragit till ökad effektivitet är ett grundläggande villkor att företag som fått för-

⁶² Uppgifter för år 2008 beräknas föreligga under hösten 2010 (muntlig kommunikation med SCB).

ädlingsstöd har ökat sin totala faktorproduktivitet och/eller förädlingsvärdet per anställd mer än företag som inte fått det. Om effektiviteten har ökat torde det också ha ökat företagets konkurrenskraft.

9. *Förädlingsstödetts effekt på företagets tillväxt.* Syftet är att besvara utvärderingsfrågorna nr 4 (d.v.s. om stödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel) och nr. 5 (d.v.s. om investeringarna bidragit till att förbättra företagets konkurrenskraft). För att stödet skall ha haft de önskade effekterna bör, i båda fallen, företag som fått stöd uppvisa snabbare tillväxt än företag som inte har fått det. Som mått på tillväxt används förändringen i företagets omsättning respektive förädlingsvärde. I SCB:s data går det emellertid inte att urskilja om tillväxten skett inom sektorn för förnyelsebar energi eller inte för perioden fram till år 2007.
10. *Förädlingsstödetts effekter på antalet anställda i företagen.* Det finns i och för sig ingen utvärderingsfråga som explicit riktar sig mot stödets effekter på sysselsättningen. Emellertid är ett av stödets övergripande mål (se Figur 6.1) att det skall bidra till att öka antalet årsverken. I så fall bör företag som fått förädlingsstöd öka sysselsättningen mer än företag som inte fått det.

Notera att analyserna inte tar hänsyn till att effekterna kan påverkas av om stödet gått till investeringar i förädling av råvara till bioenergi eller till investeringar i annan förädling p.g.a. att det inte finns någon information om detta för stöd som betalats ut tidigare än 2007. Av samma orsak är det inte heller möjligt att analysera effekterna av att ha deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder. Vid slututvärderingen, när båda typerna av information finns för en längre period, är det emellertid viktigt att ta hänsyn till detta.

Urvals- och skattningsmetod

Eftersom underlaget för företag med huvudsaklig verksamhet inom livsmedelsindustrin täcker perioden 1997 – 2007 medan underlaget för företag med huvudsaklig verksamhet inom jordbruk, trädgårdsnäring, rensköttsel och skogsbruk bara täcker perioden 2003 – 2007 analyseras

livsmedelsföretagen separat från företag med annan driftsinriktning. Samtliga observationer i databasen kan emellertid inte användas eftersom analysmetoden kräver att ett företag kan observeras under minst tre år för att kunna jämföra utfallet före och efter det att det har fått stöd samt att företaget har ett produktionsvärde större än noll. Då *inga* renskötsel- eller skogsbruksföretag fått förädlingsstöd under perioden ingår dessa inte i analysen och då det också visade sig att endast 84 trädgårdsföretag fått stöd är det inte meningsfullt att analysera dem skilt från jordbruksföretagen. För att undersöka om stödets effekt skiljer sig mellan jordbruks- och trädgårdsföretag skattas istället interaktionseffekter (se nedan). Dessa begränsningar innebär att det finns 26 693 årsobservationer fördelade på 4 247 *livsmedelsföretag* under perioden 1997 – 2007 och att det finns 425 730 årsobservationer fördelade på 106 565 *jordbruksföretag* samt 8 343 årsobservationer fördelade på 2 233 *trädgårdsföretag* under perioden 2003 – 2007,

Om stödet delas ut *slumpmässigt* skulle dess effekter på målvariabeln kunna skattas med hjälp av en enkel log-linjär regression (OLS):

$$\ln(Y_{i,t}) = \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)} \rho_{\theta} + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)} \delta_{\theta} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

där $\ln(Y_{i,t})$ är logaritmen av målvariabeln (investeringar, anställningar, förädlingsvärde, etc.) hos företag i år t . $S_{i,t}$ är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företag i har fått stöd år t och värdet 0 i annat fall.⁶³ Den procentuella effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$ av att få stöd år t beräknas med hjälp av den skattade koefficienten ρ_{θ} (d.v.s. stödets effekt blir $(e^{\rho_{\theta} \times 1} - e^{\rho_{\theta} \times 0}) / e^{\rho_{\theta} \times 0}$ eftersom det rör sig om en icke-marginell förändring). T_i är en indikatorvariabel som antar värdet 1 om företaget är ett trädgårds- eller renskötsselföretag och värdet 0 i annat fall (eftersom endast 15 renskötsselföretag fått investeringsstöd under perioden är det inte meningsfullt med en separat indikatorvariabel för dem). Termen

⁶³ Orsaken till att stödet inte mäts med hjälp av en kontinuerlig variabel är att vi inte är lika säkra på hur mycket stöd som utbetalats ett visst år som på att stöd har utbetalats detta år (ibland förekommer flera utbetalningar som sträcker sig över mer än ett år i samband med en beviljad ansökan).

$T_i S_{i,(t+\theta)}$ är en s.k. interaktionsterm och dess koefficient δ_θ (som också skattas) används för att undersöka om effekten på målvariabeln år $(t+\theta)$ av att ha fått stöd år t skiljer sig mellan trädgårds/renskötsel företag och för jordbruksföretag. ε_t slutligen är en felterm.

Nu vet vi att förädlingsstödet inte delas ut slumpmässigt (företagen måste ansöka om stöd och ansökan skall bedömas och beviljas). Det kan därför finnas skillnader i egenskaper mellan företagen som både påverkar möjligheten att få stöd och stödets effekter på målvariablerna. Om det vore möjligt att *observera alla* egenskaper hos företagen (utöver om de fått stöd eller inte) som kan påverka utfallet för målvariablerna, skulle stödets effekter på målvariabeln fortfarande kunna skattas med hjälp av en log-linjär regression genom att införa förklaringsvariabler som mäter effekterna av skillnader i företagsegenskaper:

$$\begin{aligned} \ln(Y_i, t) = & \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_\theta + \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_\theta + e_t \end{aligned} \quad (2)$$

där $\ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})$ är de logaritmerade värdena av företag i 's egenskaper i det fall dessa kan mätas kontinuerligt medan $\mathbf{Z}_{i,(t-1)}$ är företagsegenskaper som mäts med hjälp av indikatorvariabler som anger om företaget har den egenskapen eller ej (för att minimera risken att dessa bestäms samtidigt med målvariabeln laggas såväl X- som Z-egenskapernas värde en period). $\boldsymbol{\beta}$ -koefficienterna används för att beräkna den procentuella förändringen av målvariabeln när respektive X-variabel ändras *marginellt* medan $\boldsymbol{\kappa}$ -koefficienterna används för att beräkna den procentuella effekten på målvariabeln som uppstår vid icke-marginella förändringar (d.v.s. när indikatorvariabeln ändras från 0 till 1 och företaget går från att sakna egenskapen i fråga till att ha den).

Om det *inte går att observera* alla skillnader i företagsegenskaper som kan påverka målvariablernas utfall går det inte längre använda den vanliga OLS modellen.⁶⁴ Om det går att följa företagen över tiden kan man emellertid ta hänsyn till effekterna av skillnader i egenskaper som inte kan observeras med hjälp av s.k. paneldatametoder.⁶⁵ I det fall skillnaderna i de icke observerade egenskaperna är *konstanta* över tiden kan följande "fixed effects" (FE) modell användas:

$$\begin{aligned} \ln(Y_{i,t}) = & \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_\theta \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_\theta + e_{i,t} \end{aligned} \quad (3a)$$

Skillnaden gentemot ekv. (2) är att vi här dels har definierat en variabel λ_t som mäter effekten av icke observerade årsspecifika händelser som är gemensamma för alla företag (t.ex. ändringar i räntor eller världsmarknadspriser) och dels definierat en variabel μ_i som mäter effekten av icke observerade skillnader mellan företag som är konstanta över tiden (en företagsspecifik effekt som kan bero på skillnader i produktkvalitet eller företagets organisation). Notera åter att interaktionstermen $T_i S_{i,(t+\theta)}$ *intet*as med i analysen av företag med huvudsaklig verksamhet inom livsmedelsindustrin.

Det kan också tänkas att företag med en viss egenskap har en särskild utvecklingstrend (som t.ex. kan ha att göra med tidigare investeringar), eller att olika företag kan reagera olika på en förändring som gäller alla (nya regelverk, inflation, etc.) eller ändra sitt beteende precis innan förändringen (investera mer eller mindre, öka eller minska produktionen, o.s.v.). I samtliga fall kan det leda till att målvariabeln uppvisar en *före-*

⁶⁴ Ansökningarna skulle prioriteras bl.a. mot bakgrund av en bedömning av den bifogade affärsplanen. Det är möjligt att affärsplanens trovärdighet påverkas av skillnader i egenskaper som företagarens renommé (som inte kan observeras), företagets produktionsvärde, dess produktionsinriktning, kapital per anställd, total faktorproduktivitet, o.s.v. (som kan observeras). Det är också möjligt att skillnader i sådana egenskaper påverkar företagets beslut om investeringar och anställningar samt utfallet i form av förädlingsvärde, etc. oavsett om det får investeringsstöd eller inte.

⁶⁵ Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

tagsspecifik trend. För att undvika att sådana effekter påverkar skattningen av stödets effekter på målvariabeln inkluderas en tidstrend i FE modellen i ekv. (3a):

$$\begin{aligned} \ln(Y_{i,t}) = & \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})\boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}_{i,(t-1)}\boldsymbol{\kappa} + \lambda_t + \mu_i + t\tau_i + \sum_{\theta=-2}^3 S_{i,(t+\theta)}\rho_\theta \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 T_i S_{i,(t+\theta)}\delta_\theta + e_{i,t} \end{aligned} \quad (3b)$$

där koefficienten τ_i anger effekten av den företagsspecifika trenden. För att skatta effekten används en s.k. "first differences fixed effects" (random trend model) specifikation av ekv. (3b) där vi analyserar effekten på målvariabelns *förändring* över tiden:

$$\begin{aligned} \ln(Y_{i,t}) - \ln(Y_{i,(t-1)}) = & [\ln(\mathbf{X}_{i,t}) - \ln(\mathbf{X}_{i,(t-1)})]\boldsymbol{\beta} \\ & + [\mathbf{Z}_{i,t} - \mathbf{Z}_{i,(t-1)}]\boldsymbol{\kappa} + (\lambda_t - \lambda_{t-1}) + \tau_i \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 (S_{i,(t+\theta)} - S_{i,(t+\theta-1)})\rho_\theta \\ & + \sum_{\theta=-2}^3 (T_i S_{i,(t+\theta)} - T_i S_{i,(t+\theta-1)})\delta_\theta \\ & + (e_{i,t} - e_{i,(t-1)}) \end{aligned} \quad (4)$$

Eftersom fokus ligger på de årliga förändringarna i de ingående variablerna kommer skillnader i företagsspecifika egenskaper som inte ändras över tiden inte heller att få någon effekt på de årliga förändringarna i målvariabeln ($\mu_i - \mu_i = 0$). Dessa finns därför inte med i uttrycket. Vidare, eftersom en linjär trend inte ändras från ett år till ett annat, blir den företagsspecifika trenden ($t\tau_i$) en icke-tidsberoende företagsspecifik effekt [$(t+1)\tau_i - t\tau_i = \tau_i$]. Även här gäller att interaktionstermen $T_i S_{i,(t+\theta)}$ *inte* tas med i analysen av företag med huvudsaklig verksamhet inom livsmedelsindustrin.

Om stödet inte delas ut slumpmässigt kan man också behöva ta hänsyn till att det kan finnas *mycket stora* skillnader i egenskaper som påverkar

sannolikheten att söka och få stöd mellan företag som också kan påverka utfallet för målvariablerna. I så fall kan den skattade effekten av investeringsstödet i själva verket bero på dem och inte på stödet i sig självt. För att undvika detta bör företagen i försöks- och kontrollgruppen vara så lika varandra som möjligt vad gäller bakgrundsegenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd.

För att finna sådana "statistiska tvillingar" används ett trestegsförfarande.⁶⁶ Först undersöks vilka företagsegenskaper i datamaterialet som påverkar sannolikheten att få stöd.⁶⁷ Det visar sig att *kapital per anställd*, om företaget har *mer eget kapital än genomsnittet*, om det har *bättre resultat än genomsnittet*, om det *importerar*, om företagets *verksamhet är koncentrerad till ett visst område* samt vilken *region* det är verksamt i har statistiskt signifikanta effekter. I det andra steget skattas därför, för varje år, sannolikheterna för att ett företag, med viss driftsinriktning (på tresiffrig industrikodsnivå) inom livsmedels- respektive inom jordbruks- och trädgårdssektorn skall få investeringsstöd som en funktion av dessa egenskaper. I det tredje steget undersöks, för varje kandidat till försöksgruppen, om det finns något företag som inte fått stöd som har ungefär lika stor sannolikhet att få det (skillnaden i sannolikheten att få stöd som skattats med hjälp av de observerade egenskaperna ovan får högst vara 10 procent). Om det finns flera icke stödföretag som uppfyller detta villkor väljs det där skillnaden i sannolikhet att få stöd är minst för att ingå i kontrollgruppen. Stödföretag som inte har någon statistisk tvilling (inget företag som inte fått stöd klarar tröskelvärdet "högst 10 procents skillnad") utesluts från försöksgruppen.

Matchningsförfarandet resulterade i att skillnaderna mellan företag i försöksgruppen och företag i kontrollgruppen i observerade egenskaper som påverkar sannolikheten att för stöd minskade med mellan 50 och 100 procent i det matchade urvalet jämfört med det icke matchade (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). I det slutliga matchade urvalet ingår 4 612 årsobservationer för *livsmedelsföre-*

⁶⁶ Förfarandet kallas för propensity score matching. Se t.ex. Wooldridge, 2002.

⁶⁷ Detta gjordes med hjälp av en s.k. Probit-modell. Se t.ex. Greene, 2003.

tag (900 i försöksgruppen och 3 712 i kontrollgruppen) fördelade på företag (117 i försöksgruppen och 474 i kontrollgruppen) och 2 307 årsobservationer för *jordbruks- och trädgårdsföretag* (427 i försöksgruppen och 1 880 i kontrollgruppen) fördelade på 501 företag (94 i försöksgruppen och 407 i kontrollgruppen).

Givet att alla andra egenskaper som påverkar såväl sannolikheten att söka och få stöd som målvariablernas utfall kan observeras skulle stödets effekter fortfarande kunna skattas med hjälp av ekv. (2) ovan om man använder det *matchade* urvalet. Om det också finns skillnader i egenskaper mellan företagen som inte kan observeras kan man antingen utnyttja det matchade urvalet och skatta effekten med hjälp av ekv. (3a) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper är *konstanta över tiden* – eller ekv. (4) – om skillnaderna i icke observerade egenskaper uppvisar *företagsspecifika trender*.

6.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Resultat

Resultaten av regressionsanalyserna presenteras i Tabellerna 6.2 och 6.3 nedan. Skattningarna i Tabell 6.2 inkluderar inte några andra förklaringsvariabler för målvariabelns utveckling än investeringsstödet. Skattningarna i Tabell 6.3 tar också hänsyn till skillnader i sådana företags-egenskaper som kan ändras över tiden och som kan observeras. Av dessa visade sig företagets *totala produktionsvärde* samt variabler som indikerar om företaget har fått *förädlingsstöd* eller *stöd till ekologisk produktion* från Landsbygdsprogrammet vara statistiskt signifikanta.⁶⁸ Tre stjärnor (***) indikerar att stödets effekt är signifikant på 1-procentsnivån (d.v.s. sannolikheten att skillnaderna i målvariabelns värde mellan stödmottagande och icke stödmottagande företag egentligen beror på slumpen och inte på stödet är högst 1 procent), två stjärnor (**) att den är signifikant på 5-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är högst 5 procent) medan en stjärna (*) indikerar att den är signifikanta på 10-procentsnivån (sannolikheten att skillnaderna beror på slumpen är

⁶⁸ Här borde vi också ha tagit med en variabel som indikerar om företaget har deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder inom Landsbygdsprogrammet riktade mot företagsutveckling. Då denna information saknas för perioden före år 2007 har detta inte varit möjligt.

högst 10 procent). Vanligen brukar man kräva 5 procents signifikansnivå för att anse effekten statistiskt säkerställd.

Eftersom det finns stora skillnader i egenskaper som påverkar sannolikheten att söka och få stöd mellan företagen i försöks- respektive kontrollgruppen när vi använder det omatchade urvalet riskerar resultaten från OLS och FE skattningarna (kolumn två och tre i tabellerna) *utan matchad kontrollgrupp* att vara missledande. Vad gäller resultaten från OLS respektive FE skattningarna *med matchad kontrollgrupp* (kolumn fyra och fem) visar sig den företagsspecifika effekten μ_i alltid vara statistiskt signifikant. Det finns således skillnader i egenskaper som inte kan observeras men som kan påverka målvariablernas utfall. Därmed förkastas OLS till förmån för FE specifikationen. Slutligen testades FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i kolumn fem mot FE specifikationen med matchad kontrollgrupp och first differences i kolumn sex med hjälp av ett F-test.⁶⁹ Detta visade att det inte gick att förkasta hypotesen att de företagsspecifika trenderna i first differences modellen inte bidrar till att förklara skillnaderna i målvariablernas utfall. Specifikationen är således för restriktiv när vi har matchad kontrollgrupp. FE med matchad kontrollgrupp i kolumn fem är därmed den föredragna modellen. Eftersom samtliga observerbara företagsegenskaper som inkluderats i skattningarna i Tabell 6.3 är statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån gäller också att resultaten från FE specifikationen med matchad kontrollgrupp i Tabell 6.3 föredras framför resultaten i Tabell 6.2.

⁶⁹ Se t.ex. Wooldridge, 2002 eller Greene, 2003.

Tabell 6.2: Skattning av förädlingsstödet effekter på målvariablerna (utan andra förklaringsvariabler)

Livsmedelsföretag					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	4,62***	1,20***	3,14***	1,19***	1,03**
Antal högkvalitativa exportprodukter	0,36	< 0,01	- 0,37	0,01	
Total faktorproduktivitet	0,07***	- 0,02	0,06***	0,04	- 0,09
Förädlingsvärde per anställd	- 1,05***	- 0,07	- 0,59***	- 0,06	0,11
Antal anställda	1,25***	0,16***	0,84***	0,17***	- 0,04
Övriga företag (utan interaktionstermer)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	3,96***	1,28**	2,01***	- 0,05	- 0,12
Antal högkvalitativa exportprodukter	1,12**	0,11	- 1,34**	0,39	
Total faktorproduktivitet	0,36***	- 0,02	0,11***	0,11	- 0,13
Förädlingsvärde per anställd	- 1,05***	- 0,07	- 0,59***	- 0,06	0,11
Antal anställda	1,25***	0,16***	0,84***	0,17***	- 0,04
Övriga företag (med interaktionstermer för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårdsföretag än för jordbruksföretag)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar				0,39 - 1,81*	
Antal högkvalitativa exportprodukter				0,88 - 0,67	
Total faktorproduktivitet				0,15 - 0,17	
Förädlingsvärde per anställd				- 0,11*** 0,19*	
Antal anställda				0,11** - 0,16	

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån.

Tabell 6.3: Förädlingsstödet effekter på målvariablerna med hänsyn tagen till effekterna av föregående års produktionsvärde, om företaget fått investeringsstöd året före det fick förädlingsstöd samt om det fick stöd till ekologisk produktion året före det fick förädlingsstöd.

Livsmedelsföretag					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	1,22***	0,93***	1,34***	1,06***	0,99**
Antal högkvalitativa exportprodukter	- 1,33***	0,16**	1,16***	0,11	
Total faktorproduktivitet	- 0,22***	- 0,07**	- 0,07	- 0,02	- 0,10
Förädlingsvärde per anställd	- 0,80***	< 0,01	- 0,23***	- 0,01	0,11
Antal anställda	- 0,04	0,09**	0,03	0,08**	- 0,06*
1-årig tillväxt (omsättning)		0,20***		0,16***	
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)		0,02**		0,03***	
Övriga företag (utan interaktionstermer)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar	0,87***	- 1,55**	0,60*	- 0,54	- 0,42
Antal högkvalitativa exportprodukter	- 2,82***	- 1,96	- 2,95***	- 1,57	
Total faktorproduktivitet	- 0,30	0,01	- 0,11	0,11	0,03
Förädlingsvärde per anställd	- 0,80***	< 0,01	- 0,23***	- 0,01	0,11
Antal anställda	0,87***	0,01	0,25***	0,01	- 0,12
1-årig tillväxt (omsättning)		0,22**		0,19**	
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)		0,02***		0,02***	

Fortsättning nästa sida

Tabell 6.3. (fortsättning)

Övriga företag (med interaktionstermer för att se om stödets effekter är annorlunda för trädgårdsföretag än för jordbruksföretag)					
Specifikation	OLS	FE	OLS	FE	First diff + FE
Kontrollgrupp	Ej matchad	Ej matchad	Matchad	Matchad	Matchad
Investeringar				- 0,02	
grundeffekt				- 1,83	
interaktionseffekt					
Antal högkvalitativa exportprodukter				- 15,04	
grundeffekt				- 13,58	
interaktionseffekt					
Total faktorproduktivitet				0,16	
grundeffekt				- 0,18	
interaktionseffekt					
Förädlingsvärde per anställd				- 0,07	
grundeffekt				0,22**	
interaktionseffekt					
Antal anställda				0,08	
grundeffekt				- 0,21*	
interaktionseffekt					
1-årig tillväxt (omsättning)				0,19**	
grundeffekt				- 0,62	
interaktionseffekt					
1-årig tillväxt (förädlingsvärde)				0,02***	
grundeffekt				0,06	
interaktionseffekt					

Not: *** signifikant på 99-procentsnivån, ** signifikant på 95-procentsnivån, * signifikant på 90-procentsnivån. Tillväxtanalysen baseras på en modell som inkluderar initiala värden på omsättning och förädlingsvärden, total faktorproduktivitet samt indikatorvariabler för export, import, om företaget äger andra företag i utlandet och om företaget har utländsk ägare

Resultaten i kolumn 5 i Tabell 6.3 visar att *livsmedelsföretag* som fått förädlingsstöd investerar betydligt mer än livsmedelsföretag som inte har fått stöd (i genomsnitt 187 procent mer) medan någon sådan effekt inte kan påvisas hos jordbruks- eller trädgårdsföretag (effekten inte statistiskt signifikant på 10-procentsnivån). Hos livsmedelsföretagen ersätter förädlingsstödet således inte bara investeringar som skulle ha gjorts i vilket fall som helst. Den starka effekten på livsmedelsföretagens investeringar behöver dock inte innebära att hela stödet resulterar i nya investeringar (effekten kan uppstå även om stödet generellt inte har så stor betydelse om det är mycket viktigt för vissa, t.ex. små, företag). För att undersöka hur det förhåller sig härvidlag skattades en FE-modell motsvarande den i kolumn 5 där indikatorvariabeln för om företaget fått stöd eller inte ersatts med logaritmen av hur mycket stöd företaget har fått (fullständiga numeriska resultat kan fås från författarna på begäran). Koefficienten, som anger den procentuella effekten på investeringarna när stödnivån ändras marginellt, visar att 1 procent ökning av stödet leder till att livsmedelsföretagens investeringar ökar med 0,06 procent. Detta antyder att merparten av stödet (94 procent) ersätter investeringar som skulle ha gjorts under alla omständigheter. Då registreringen av stödutbetalningar som sträcker sig över mer än ett år kan vara osäker (d.v.s. det är oklart om utbetalningarna fördelats korrekt mellan åren) bör skattningen emellertid tolkas med försiktighet. Troligen är det dock så att det finns betydande s.k. *dödviktsförluster*.¹ För jordbruks- och trädgårdsföretag finns det emellertid inga indikationer på att stödet genererar några nya investeringar, varför dödviktsförlusten här är 100 procent.

De ökade investeringarna hos livsmedelsföretagen påverkar inte exporten av högkvalitativa produkter, den totala faktorproduktiviteten eller förädlingsvärdet per anställd. Vad gäller stödets effekter på sysselsättningen kan det konstateras att förädlingsstödet ökar antalet anställda i *livsmedelsföretag* (i genomsnitt 8 procent fler anställda om företaget fått stöd) medan det inte har någon effekt på anställningar i övriga företag.

Vad gäller analysen av förädlingsstödet effekter på företagens tillväxt skattas den som genomsnittlig årlig tillväxt över perioden 1997-2007 för

¹ EU kommissionen, 2006c.

livsmedelsföretagen och för perioden 2003-2007 för övriga företag. Resultaten indikerar att förädlingsstödet har en positiv effekt på såväl livsmedels- som övriga företags tillväxt oavsett om vi använder förändringar i omsättning eller förändringar i förädlingsvärde som mått på tillväxt. Effekten är emellertid begränsad – livsmedelsföretag som fått investeringsstöd har i genomsnitt 17 procent högre tillväxt om vi använder förändringar i omsättning som mått på tillväxt, än livsmedelsföretag som inte fått stått stöd och medan jordbruks- och trädgårdsföretag som fått förädlingsstöd har 20 procent högre tillväxt än sådana som inte har fått stöd. Resultaten bör också tolkas försiktigt eftersom tidsperioden är kort (särskilt för övriga företag) och jordbrukspriserna började stiga under de sista åren.

Bortsett från när det gäller förädlingsvärdet per anställd, där effekten är större för trädgårdsföretag, skiljer sig stödets effekter inte åt mellan trädgårds- och jordbruksföretag (interaktionseffekterna inte statistiskt signifikanta).

Svar på utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfråga 1: Har förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer? Eftersom förädlingsstödet ökar investeringarna i livsmedelsföretagen kan det också ha bidragit till införandet av ny teknik i dessa företag. Samtidigt finns indikationer på att effekten är blygsam då endast en mindre del av stödet faktiskt genererar nya investeringar. Motsvarande effekt finns inte för jordbruksföretag och trädgårdsföretag. Härav dras slutsatsen att förädlingsstödet bidragit till införandet av ny teknik och innovationer är mycket begränsat.

Utvärderingsfråga 2: Har förädlingsstödet bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet? Eftersom förädlingsstödet inte har någon statistiskt signifikant effekt på vare sig livsmedels-, jordbruks- eller trädgårdsföretagens export av högkvalitativa produkter finns det inga indikationer på att det bidragit till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet.

Utvärderingsfråga 3: Har förädlingsstödet bidragit till att effektivisera bearbetningen och saluföringen av jord- och skogsbruksprodukter? Stö-

det kan möjligen ha bidragit till att effektivisera bearbetning och saluföring av produkter från trädgårdsföretag (interaktionseffekten positiv och statistiskt signifikant för förädlingsvärde per anställd). För livsmedels- och jordbruksföretag finns emellertid ingen statistiskt signifikant effekt vare sig på total faktorproduktivitet eller på förädlingsvärde per anställd. Således dras slutsatsen att stödet inte har bidragit nämnvärt till att effektivisera bearbetning och saluföring av jord- och skogsbruksprodukter

Utvärderingsfråga 4: Har stödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbruksföretagens marknadstillträde och marknadsandel? Det finns en positiv effekt på tillväxten för såväl livsmedels- som övriga företag. Effekten är dock begränsad (mellan 3 och 17 procent högre tillväxt för livsmedelsföretag som fått stöd och mellan 2 och 20 procent högre tillväxt för jordbruks- och trädgårdsföretag som fått stöd beroende på om tillväxt mäts med hjälp av förändring i förädlingsvärden eller förändring i omsättning). Den korta tidsperioden gör det också svårt att dra några slutsatser om investeringsstödet långsiktiga effekter (särskilt för jordbruks- och trädgårdsföretag) på företagets marknadstillträde och marknadsandel.

Utvärderingsfråga 5: Har förädlingsstödet bidragit till att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft? Då det inte finns några indikationer på att stödet har ökat vare sig total faktorproduktivitet eller förädlingsvärde per anställd dras slutsatsen att det inte har bidragit till att förbättra företagets konkurrenskraft.

Effekt på sysselsättningen: Förädlingsstödet har en positiv effekt på sysselsättningen i livsmedelsföretagen. Åter är effekten dock begränsad (livsmedelsföretag som fått stöd sysselsätter i genomsnitt 8 procent fler än livsmedelsföretag som inte fått stöd)

6.6 Slutsatser angående förädlingsstödet effekter

Förädlingsstödet har endast bidragit till att öka investeringarna i livsmedelsföretag. Effekten är dock liten och det finns indikationer på att en stor del av stödet ersätter investeringar som skulle ha gjorts ändå. Det finns inga indikationer på att de ökade investeringarna skulle ha bidra-

git till att höja jord- och skogsbruksprodukternas kvalitet, effektivisera bearbetning och saluföring av produkter från jord- och skogsbruk eller förbättrat jord- och skogsbrukets konkurrenskraft. Det finns vissa indikationer på att stödet bidrar till att förbättra företagens marknadsandel och marknadstillträde. Effekten är dock begränsad och det är osäkert om den kommer att bestå på längre sikt. Det är således tveksamt om det har bidragit till att stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen och därmed till en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden.

Det bör emellertid noteras att det skett en potentiellt viktig förändring av stödets inriktning i och med att det från och med år 2007 även kan utgå till investeringar syftande till att effektivisera förädling av råvaror från jord- och skogsbruk till förnybar energi. Eftersom förnybar energi är en vara med betydande positiva externa effekter skulle man, på teoretiska grunder, kunna förvänta att stödet har större betydelse för företagets investeringar och tillväxt om det går till investeringar i produktion av denna sorts varor. Effekten av denna förändring har emellertid inte kunnat analyseras p.g.a. att data för målvariablerna bara sträcker sig till och med år 2007. Detta blir dock möjligt att studera i samband med slututvärderingen.

6.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Då det är tveksamt om förädlingsstöd som utgår till investeringar utan positiva externa effekter har bidragit till att stärka företagandet och entreprenörskapet i jordbruksnäringen är ett förslag till justering på *kort sikt* att stödet reserveras för investeringar syftande till att effektivisera förädling av råvaror från jord- och skogsbruk till förnybar energi. Detta skulle också kunna tänkas reducera dödviktsförlusterna. Förslag till justeringar på *längre sikt* bör avvakta resultaten från slututvärderingen där det blir möjligt att analysera i vilken utsträckning effekterna av stöd till investeringar i förädling av jord- och skogsbruksråvaror till bioenergi skiljer sig från stöd till investeringar i annan slags förädling. Observera dock att, för att förädlingsstödet skall kunna motiveras, är det inte tillräckligt om det visar sig leda till högre produktivitet hos företag som förädlar råvaror från jord- och skogsbruket till bioenergi. För att stödet inte skall leda

till snedvridningar behöver produktiviteten i sådan förädling vara större än den skulle vara om medlen användes på annat sätt.

6.8 Förslag till nya eller förbättrade indikatorer

I samband med tolkningen av utvärderingsfrågorna i avsnitt 6.2 ovan konstaterades att indikatorerna i de flesta fall är lämpliga för att besvara utvärderingsfrågorna. Vi har således inte sett något behov av att förbättra dem. Som framgått har problemen istället att göra med om det finns dataunderlag för att skatta dem.

Utvärderaren ombeds i och för sig inte att komma med förslag till förbättringar av dataunderlaget. I samband med slututvärderingen av det föregående Miljö- och landsbygdsprogrammet poängterades emellertid vikten av att det fanns uppgifter om vilka individer från vilka företag som deltagit i kompetensutvecklingsåtgärder och vilket slag av kompetensutveckling åtgärden avsett. Vidare framhölls vikten av att det fanns uppgifter som gjorde det möjligt att skilja mellan olika slag av investeringar (miljö- kontra allmänt produktivitetshöjande investeringar). Utvärderaren kan konstatera att det numera finns sådana uppgifter. Orsaken till att dessa inte kunnat användas i halvtidsutvärderingen är att SCB:s data om målvariablernas utveckling inte sträcker sig längre än till och med år 2007. För slututvärderingen, när SCB:s data kan förväntas täcka en längre period, kommer detta problem att bli mindre.

Referenser

- Berglund M, Wall A, Höjgård S, Rabinowicz E, Wilhelmsson F, 2010. Hur kan jordbruket bidra till minskade utsläpp av växthusgaser? Agri-food rapport nr X. www.agrifood.se.
- Boardman AE, Greenberg DH, Vining AR, Weimer DL, 2001. *Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice* (sec. ed.). Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- EU kommissionen, 2006a. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.
- EU kommissionen, 2006b. *World Energy Technology Outlook – 2050*. WETO-H₂, EUR 22038. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EU kommissionen, 2006c. Vägledning N – Definitioner. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.
- Greene WH, 2003. *Econometric Analysis* (fifth ed.). Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey.
- Jordbruksdepartement, 2000. Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006. Jordbruksdepartementet, 2000.
- Jordbruksdepartementet, 2009a. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.
- Kuik O, et al, 2009. Marginal abatement costs of greenhouse gas emissions: a met- analysis. *Energy Policy*, 37; 1395-1403.
- Nordic Council of Ministers, 2007. Climate 2050. The road to 60-80 percent reductions in the emissions of greenhouse gases in the Nordic countries. In Nordic Council of Ministers (ed.). TemaNord.

Mattson B, 2004. *Kostnads-nyttanalyt – värdegrund, användbarhet, användning*. Räddningsverket, Karlstad.

SJV, 1998. Utvärdering av investeringsstöd för förädling och avsättning av jordbruks- och skogsbruksprodukter 1995-1997. Jordbruksverkets rapport 1998:4.

SLI, 2001. Utvärdering av investeringsstöd till livsmedelsindustrin. Livsmedelsekonomiska institutets rapport 2001:2.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Fritzes, Stockholm.

Stiglitz JE, 2000. *Economics of the Public Sector*. WW Norton, New York.

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

7

Åtgärd 124 – Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn

7.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till samarbete för att initiera nya produkter, processer och tekniker inom jordbruks- och livsmedelssektorn samt inom skogsbrukssektorn (fortsättningsvis samarbetsstöd) betalas ut enligt artikel 29 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt artikel 20 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund¹

Samarbetsstödet *övergripande* mål är att bidra till en årlig ökning av arbetsproduktiviteten med 305 kr per år per helårsarbetskraft, att bidra till en årlig ökning av nettoförädlingsvärdet med 40 Mkr samt att bidra till att antalet dagsverken ökar med 95 st per år. Stödets *specifika* mål är att 50 procent av de stödda företagen ska introducera nya produkter och/eller nya tekniker, samt att bruttoförelingsvärdet hos stödmottagarna ska öka med 15 Mkr per år. Det *operativa* målet är att stödja 40 samarbetsinitiativ per år samt att den totala investeringsvolymen varje år ska vara 90 Mkr.

Med samarbetsstödet vill man bidra till förbättrad konkurrenskraft genom att uppmuntra samarbeten mellan företag inom jordbruks- och livsmedelssektorn, inklusive ren- och trädgårdsnäringarna. Samverkan mellan företag ses som särskilt viktigt bland företag på landsbygden, eftersom dessa antas vara mer isolerade än andra företag. Vidare är många av landsbygdens företag små och då kan samverkan med andra företag

¹ Beskrivningen av bakgrund och villkor för samarbetsstödet grundas på åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 - 2013 (Jordbruksdepartementet 2007).

vara ett sätt för verksamheten att utvecklas, t.ex. genom att utveckla nya produkter tillsammans.

Målgrupp för samarbetsstödet är jord- och skogsbruksföretag, renskötsel-företag, företag som förädlar jord- och skogsbruksprodukter, industri-forskningsinstitut, universitet, högskolor, näringslivsfrämjande aktörer etc. För att komma i fråga för stöd måste minst två företag ingå i samar-betet, varav minst en är primärproducent. Ett av företagen står som sö-kande och det är detta som är ekonomiskt ansvarig för stödet och som sköter kontakten med behöriga myndigheter.

En huvudansats i samarbetsstödet är att de produkter och processer som utvecklas till en följd av stödet bör vara kunddrivna. Detta innebär att en utveckling av företaget som en följd av samarbetsstödet ska kunna leda till ökad efterfrågan på produkterna på kort sikt, men framför allt på lång sikt.

Exempel på samarbetsprojekt är följande:

- Projekt där en eller flera producenter, tillsammans med ett föräd-lingsföretag, en näringslivsfrämjande aktör eller en forskningsinsti-tution tillsammans utvecklar en ny produkt, process eller metod.
- Nätverk mellan företag med syfte att öka information, kunskaps-överföring, kompetensutveckling eller exploatering av nya utveck-lingsmöjligheter.
- Projekt där nya produkter, tekniker eller innovationer utvecklas till följd av samarbeten mellan företag och universitet eller högskolor. Detta samarbete kan utgöra en bas för utveckling av ansökningar om forskningsstöd från EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling.
- Stöd för att nätverk kan medverka vid såväl internationella som na-tionella mässor, där syftet med mässorna är att marknadsföra pro-dukter till möjliga kunder.

Stödet lämnas till att täcka kostnader för samarbetet mellan ovan nämnda aktörer. Stödet får täcka högst 60 procent av kostnaderna och får enbart gå till externa tjänster, utvecklingskostnader etc. som uppstår på grund av utvecklandet av en ny produkt, process eller teknik. Stöd beviljas inte för eget nedlagt arbete, material eller indirekta kostnader.

Tabell 7.1 visar den sammanlagda storleken på beviljade stöd, beviljade stöd i procent av hela budgeten samt medelstorlek på de beviljade stöden under åren 2007 – 2009. Som framgår av tabellen är nyttjandegraden av samarbetsstödet låg.

Tabell 7.1: Beskrivande statistik över samarbetsstödet

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	3241	3556	2750
Beviljade stöd i procent av hela budgeten	2%	2,2%	1,7%
Medelstorlek på stöd, SEK (standardavvikelse)	540 092 (404 734)	395 097 (512 983)	257 011 (244 422)

Källa: Jordbruksverkets databaser över stödutbetalningar och Jordbruksverket (2010a), egna beräkningar.

Interventionslogik och indikatorer

Figur 7.1 visar interventionslogiken för samarbetsstödet. Det övergripande målet med samarbetsstödet är att förbättra konkurrenskraften inom de areella näringarna. Interventionslogiken förutsätter således att konkurrenskraften inom jordbruket inte kan öka, eller inte öka i tillräcklig omfattning utan stödåtgärder. Ökad konkurrenskraft mäts genom förbättrad ekonomisk tillväxt och arbetsproduktivitet.

Interventionslogiken utgår vidare ifrån att en omstrukturering och utveckling av fysisk potential och stödjande av innovation leder till att konkurrenskraften ökar. Detta är en logisk koppling, då omstruktureringen och utvecklingen av den fysiska potentialen kan förutsättas ske på ett sätt som är till det bättre. Vidare bör innovation leda till nya produkter, och därmed bättre möjligheter för försäljning. Enligt interventionslogiken mäts hur väl detta sker genom antalet företag som introducerar nya produkter och/eller tekniker samt genom ökningen på bruttoföreläggsvärdet hos de företag som erhållit stöd.

Samarbetsstödet specifika mål innebär att företag inom de areella näringarna ska förbättra sin konkurrenskraft genom att samarbeta för att utveckla nya produkter (varor och tjänster), processer och tekniker, alternativt att de omstrukturerar den befintliga verksamheten. För att det specifika målet ska vara relevant krävs att samarbetena verkligen leder till utveckling av nya produkter, processer och tekniker, eller att det leder till omstrukturering av befintlig verksamhet.

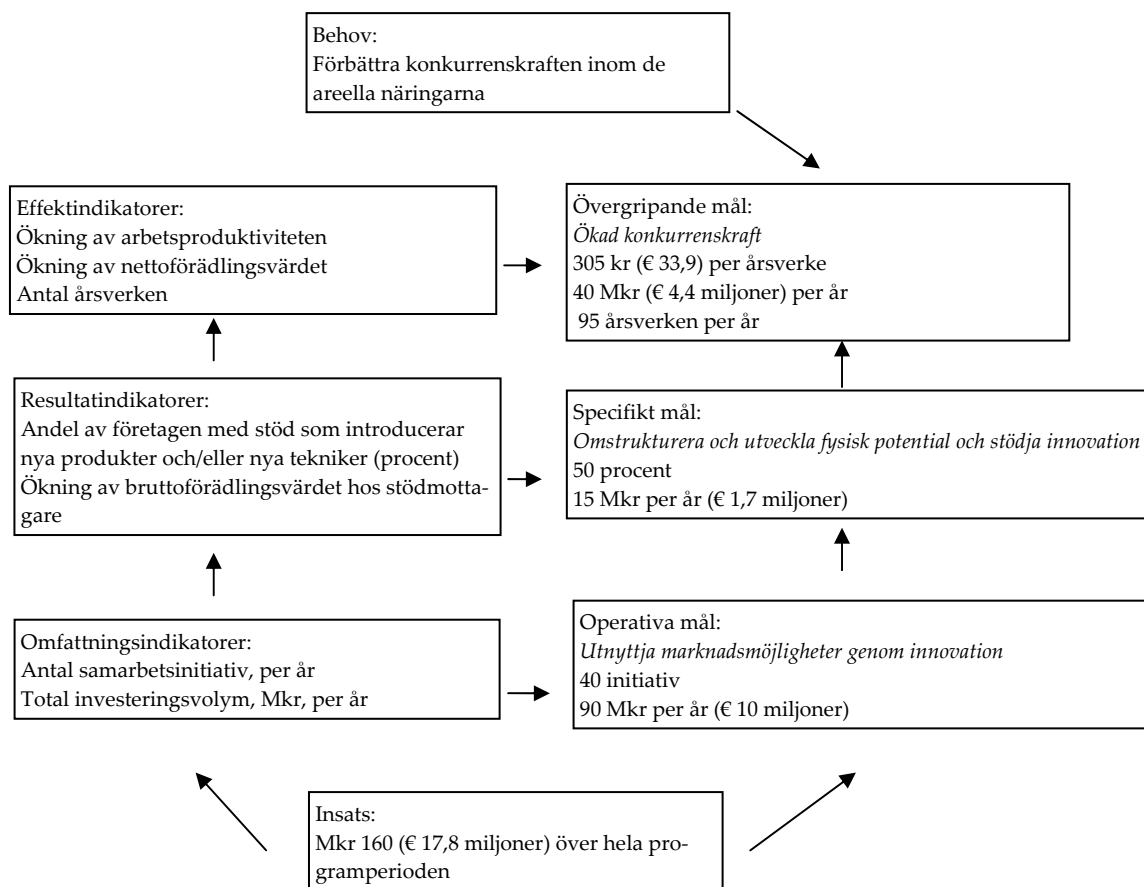
Även om de explicita stegen i interventionslogiken är logiska återstår aspekter i de implicita antagandena som behöver diskuteras. Det grundläggande motivet för samarbetsstödet syns inte implicit i figur 7.1 nedan, men bygger ofrånkomligt ändå på att det finns ett marknadsmisslyckande som gör att aktörer inom den areella värdekedjan inte skulle, eller i alla fall inte i tillräcklig omfattning, utvecklas på egen hand så att marknadsmöjligheterna bättre kan utvecklas.

Detta skulle kunna vara fallet i ett antal situationer. I och med att stödet och interventionslogiken bygger på att aktörerna ska utvecklas genom *innovation* är det rimligt att tänka sig att projekten är förenade med *asymmetrisk information* (Stiglitz 2000) som gör att kreditgivare eller riskkapitalister inte kan bedöma risken på ett korrekt sätt och därför inte vill gå in med kapital. Detta får till konsekvens att färre innovationer utvecklas än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Den här typen av resonemang motiverar såddkapital och liknande i andra sektorer.

En annan situation handlar om när det gäller att få till stånd samarbeten mellan privata och *offentliga* aktörer, såsom universitet och högskolor. Detta kan sägas handla om en *kollektiv vara* där en individs konsumtion av varan inte inkräktar på en annans individs möjlighet att konsumera varan (Stiglitz 2000). Anledningen är att universitets och högskolors verksamhet är offentligt och kunskapen ska vara tillgänglig för alla. När det gäller just samarbeten mellan privata och offentliga aktörer som universitet och högskolor kan ett stöd som samarbetsstödet användas till att frisätta forskartid från andra uppdrag och därmed öka ut universitetens uppdrag.

Det kan också handla om att det finns transaktionskostnader (Stiglitz 2000) som är förenade med att grupper bildas, vilket skulle berättiga ett stöd för att få igång gruppen. Vidare kan man tänka sig att skalfrågor berättigar ett stöd, där verksamheten måste vara av en viss storlek för att kunna starta. Också då kan ett offentligt stöd vara berättigat när verksamheten startas.

Sammanfattningsvis gäller alltså att det kan vara motiverat att stödja samarbeten i den areella förädlingskedjan om *i*) projektet är förenat asymmetrisk information så att privata kreditgivare eller riskkapitalister inte kan förväntas gå in med finansiering, *ii*) om offentliga aktörer som universitet och högskolor har en betydande del i projektet, *iii*) om projektets uppstart är förenat med transaktionskostnader eller *iv*) om det är svårt att börja verksamheten i liten skala.



Figur 7.1: Interventionslogik för samarbetsstödet. Källa: EU-kommissionen, Jordbruksdepartementet (2007).

Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 7.2 visar samarbetsstödet omfattnings- och resultatindikatorer. Som framgår av tabellen har samarbetsstödet haft mycket lågt utnyttjande.

Tabell 7.2: Omfattnings- och resultatindikatorer

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Ackumulerat utfall i %
Omfattningsindikatorer				
Antal samarbetsinitiativ	5	9	12	9 %
Total investeringsvolym	2 Mkr (M € 0,2)	5,8 Mkr (M € 5,8)	9,7 Mkr (M € 1,08)	3 %
Resultatindikatorer				
Andel av företagen med stöd som introducerar nya produkter och/eller nya tekniker (procent)	Ingen uppgift	0	0	
Ökning av bruttoförelägningsvärdet hos stödmottagare	2 Mkr (M € 0,2)	0	0,4 Mkr	2 %

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008)

7.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av samarbetsstödet bygger på följande två utvärderingsfrågor:

1. Hur har stödet förbättrat marknadstillträdet och marknadsandelen för basprodukterna inom jordbruket och skogsbruket genom utveckling av nya produkter, processer och tekniker genom att samarbeta med aktörer i produktionsledet?
2. Hur har stödet bidragit till att förbättra jordbruks, skogsbruks- och livsmedelssektorns konkurrenskraft?

I den första frågan tolkas orden *marknadstillträde* och *marknadsandel* att innebära att aktörerna har ökat sin försäljning av någon eller några av de produkter som primärproducenterna i samarbetet producerar. Detta förutsätter följande:

1. Att produkter, processer eller tekniker har utvecklats som en följd av samarbetet
2. Att det finns ett marknadsmisslyckande, dvs. att produkten, processen eller tekniken som utvecklats i samarbetet inte kan

utvecklas spontant och därför måste stödjas. Att produkten, processen eller tekniken har kommersialiserats, alternativt att den har bidragit till en effektivisering hos primärproducenterna som gör att dessa kan öka ut sin verksamhet.

3. Att den nya produkten, processen eller tekniken inte har trängt undan annan utveckling hos de inblandade parterna.

Ett centralt ord i den andra utvärderingsfrågan är ordet *konkurrenskraft*. Förbättrad konkurrenskraft kan sägas uppstå när företagen blir tåligare mot konkurrens. Detta kan ske genom att deras lönsamhet ökar, och en förutsättning för detta är att marknadstillträdet och/eller marknadsandelen ökar, eller att kostnaderna minskar. Utvärderingsfråga två bygger således till stor del på utvärderingsfråga ett, och ett positivt svar på utvärderingsfråga två gör att svaret per definition blir positivt även på fråga två.

7.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Motsvarigheten till samarbetsstödet har inte funnits i tidigare programperioder.

7.4 Underlag och metod

Först kan konstateras att det inte är möjligt att hitta en kontrollgrupp för samarbeten. Detta skulle kräva en sammanställning över existerande samarbeten, inklusive stödmottagande samarbeten och samarbeten utan stöd. De samarbeten som i dagsläget skulle kunna ingå i en sådan lista är dels de som sökt och fått stöd, dels de som sökt stöd men som fått avslag. Den senare gruppen har sannolikt fått avslag på goda grunder och skiljer sig därför från övriga samarbeten på väsentliga punkter. I den mån dessa samarbeten existerar kan de därför inte tjäna som jämförelsenorm. På grund av detta baseras utvärderingen av samarbetsstödet på enbart projekt som fått stöd.

Vidare kan konstateras att endast en begränsad grupp har sökt och fått samarbetsstöd. Detta, och det faktum att projekten som erhållit stöd är så olika varandra, gör att en statistisk bearbetning av material om pro-

jekten inte är meningsfull. Utvärderingen av samarbetsstödet bygger därför på kvalitativa intervjuer med projektägare.

Intervjuerna - genomförande

I förteckningen över projekt, som erhöles från Jordbruksverket, fanns elva avslutade projekt som fått samarbetsstöd och fjorton beviljade men ej avslutade. Vidare fanns fyra ej beslutade projekt.

Projektägarna till alla avslutade projekt kontaktades och ombads ställa upp i en intervju. Eftersom de flesta avslutade projekt var relativt små jämfört med de beviljade men ej ännu avslutade projekten, intervjuades också två projektägare till dessa. Totalt intervjuades sju projektägare som tillsammans representerade åtta projekt.

Resultaten från en kvalitativ studie av detta slag, med begränsat antal informanter kan inte generaliseras och sägas gälla för en större grupp av tänkbara samarbeten mellan aktörer i den areella förädlingskedjan. Resultaten ger istället indikationer på hur det kan förhålla sig, således en bas för hypotesbildning. Om det finns ett större underlag av projekt till slututvärderingen vore det önskvärt med en kvantitativ uppföljningsstudie.

Av praktiska skäl gjordes intervjuerna per telefon, eftersom projekten var utspridda över hela landet. Efter intervjuerna transkriberades de och texterna användes som underlag för utvärderingen. Intervjuerna varade ca 30 – 40 minuter och var fokuserade runt följande guide:

- Samarbetet; typer av aktörer, verksamheten varför gruppen finns etc.
- Förutsättningarna för projektet som fått stöd; stödets användningsområde, vad som hade hänt om man inte fått stöd etc.
- Processen, produkten eller tekniken; vad har projektet lett till i termer av kommersialisering, effektivisering, synergi- och undanträngningseffekter etc.

Intervjuerna – sammanfattande resultat

För att säkerställa projektägarnas anonymitet redovisas intervjuerna övergripande och avidentifierat.

Samtliga projekt som omfattades av datainsamlingen kan sägas bedriva verksamhet som går ut på att kommunicera mervärden i produkter från primärproduktionen till konsumenterna. På så sätt kan i huvudsak primärproducenterna ta ut ett prispremium vid försäljning till konsumenterna. I samtliga fall, utom ett, utgjordes produkterna företrädesvis av lantbrukets basprodukter, såsom mjölk och kött. I det andra fallet handlade det huvudsakligen om småskaligt vidareförädlade livsmedel, där den lokala prägel på maten var viktig.

Projekten kommunicerade mervärden till konsumenterna på följande sätt:

- Integration framåt i förädlingskedjan. Detta sker genom att primärproducenter kontrakterar aktörer som mejerier och slakterier som bereder basprodukterna. Primärproducenterna säljer sedan produkterna under eget varumärke där mervärden som *ekologiskt, närproducerat* etc. kan kommuniceras. Försäljningen sker antingen i den vanliga handeln, eller via egen distribution.
- Kommunikation till konsumenterna genom att märkning av produkter som redan säljs i den vanliga handeln.
- Kommunikation till konsumenterna genom direkt försäljning av varorna, där antingen försäljningen sker hos konsumenten, eller på torgplatser och mässplatser.

Verksamheterna har lett till att de inblandade primärproducenterna kan antingen öka sin försäljning och/eller att de kan sälja via andra kanaler. Flera projektägare upplever att deltagarna i projekten kunnat öka sin omsättning, förbättra sina rutiner på gårdarna och bygga upp nätverk mellan andra företag. När det gäller nätverk uttrycker sig en projektägare så här:

" ... från börja såg de varandra som konkurrenter, men sedan har vi haft träffar för företagen, och första dagen var lite spänd men sedan på kvällen i baren så släppte det och så satt de och snackade hela natten. För många av de här företagarna är så ensamma, så de har verkligen ett behov av att prata med varandra. Så nu har de fått nya kollegor istället för konkurrenter. Det gäller ju även om de inte gör samma saker, men de utbyter erfarenheter som företagare"

Stödet har använts huvudsakligen till konsultarvoden, olika former av marknadsföring och inköp av inventarier.

Gemensamt för samtliga projekt är att verksamheten får betraktas som relativt säker, då det huvudsakligen har handlat om att utveckla och kommunicera mervärden i tidigare kända produkter.

Under intervjuerna diskuterades huruvida projekten hade genomförts även utan samverkansstödet. Två projektägare menade att så var fallet. Övriga menade att de inte hade kunnat driva verksamheten utan stöd, antingen eftersom det skulle bli för dyrt för de inblandade primärproducenterna, eller eftersom organisationen runt verksamheten skulle bli för betungande då. En projektägare uttryckte det så här:

"... om alla skulle gett mig en slant för att göra det [driva projektet] då hade det ju blivit en enorm apparat. Det hade blivit såårt med fakturering, vem som ska betala vad, och så vidare"

7.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftar till att utreda huruvida stödet har förbättrat marknadsstillträdet och marknadsandelen för basprodukterna inom jord- och skogsbruket genom utveckling av nya produkter, processer och tekniker genom att samarbeta med aktörer i produktionsledet.

Av intervjuerna med projektägare har framgått att verksamheterna som erhållit stöd har lett till förbättringar när det gäller deltagarnas omsättning, försäljningsrutiner och synlighet på marknaden. Detta innebär att verksamheterna som bedrivs av projekten har förbättrat marknadsstillträdet och marknadsandelen för primärproduktionens basprodukter.

Huruvida det är *samverkansstödet* som bidragit till att de deltagande primärproducenternas marknadsandel och marknadstillträde har förbättrats förutsätter dock att det finns ett marknadsmisslyckande som gör att samarbetet inte kan uppstå spontant, utan att stödet behövs.

Två av de intervjuade projektägarna menade att projekten skulle ha genomförts även utan stödet, varför det i dessa två fall inte går att säga att *samverkansstödet* har bidragit till den upplevda förbättringen av marknadsandel och marknadstillträde. Övriga projektägare var däremot tveksamma till att verksamheten skulle ha skett utan *samverkansstödet*. Detta tyder på att stödet har haft en viss effekt för att förbättra marknadstillträdet och marknadsandelen. Detta måste dock tolkas i ljuset av att projektägarna har kraftiga incitament att hävda stödets betydelse för att kunna söka fler gånger.

I analysen av interventionslogiken presenterades exempel på situationer som kan göra att samarbeten av dessa slag inte uppstår spontant: att det finns asymmetrisk information, att samverkan sker med en offentlig aktör såsom universitet, att det finns höga transaktionskostnader vid uppstart, eller att det är svårt att starta i liten skala. När det gäller de projekt som innefattats i intervjuerna går det inte att säga att någon av dessa punkter varit uppfyllda. Projekten får betraktas som att handla om relativt säkra verksamheter där produkternas mottagande enkelt kan prognostiseras till stor del genom exempelvis marknadsundersökningar. Vidare handlar det i princip uteslutande om verksamheter som externa kreditgivare eller riskkapitalister generellt sett bör ha betydande kunskap om. Vidare har inget av de intervjuade projekten haft samarbete med någon offentlig aktör såsom universitet. I något fall kan projekten anses ha höga transaktionskostnader, då en del framhållit organisationssvårigheter men det är tveksamt om just detta skulle ha kunnat förhindra projektets uppstart. Det handlar snarare om att hitta sätt lösa organisationen på ett smidigt sätt. Ur dessa synvinklar finns egentligen inget som hindrar de verksamheter som omfattats av intervjuerna att uppstå spontant och finansieras med privata medel.

När det gäller de projekt som inte har omfattats av intervjuerna kan det dock finnas fall där verksamheten varit osäker och/eller där samarbete har funnits mellan primärproducenter och offentliga aktörer.

En *förbättring* av marknadstillträdet och marknadsandelen bygger också på att verksamheten som fått stöd inte har trängt undan annan verksamhet hos deltagarna. Från intervjuerna finns inget som tyder på det. Däremot kan en viss tveksamhet finnas inför att verksamheten verkligen *förbättrat* marknadstillträde och marknadsandel, i vissa fall där det handlar om att sälja en bulkvara som tidigare inte haft problem med avsättningen i en annan distributionskanal.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida stödet bidragit till att förbättra jordbruks-, skogsbruks- och livsmedelssektorns konkurrenskraft. Frågan är till viss del redan besvarad genom svaret på utvärderingsfråga ett. *Samarbetena* som fått stöd ger ett sammantaget intryck av att ha förbättrat marknadsandelen och/eller marknadstillträdet varför även konkurrenskraften kan sägas förbättras som en följd av projekten. Däremot är *stödet*s betydelse tveksamt. Det finns egentligen ingen anledning till varför samarbeten i de intervjuade projekten inte skulle kunna uppstå utan stöd. Därmed inte sagt att de projekt som inte intervjuats nödvändigtvis skulle ha uppstått utan stöd. Anledningar som förts fram, t.ex. att administrationen blir besvärlig om flera företag ska betala sin andel till en projektägare kan inte anses vara av sådan typ att statligt ingripande. Inte heller att de deltagande företagen inte skulle ha råd. Många gånger är projekten mycket begränsade och innebär relativt små kostnader för företagen. Att stödja t.ex. marknadsföringsåtgärder hos vissa typer av företag men inte andra innebär en snedvridning av konkurrensen.

7.6 Slutsatser angående stödets effekter

Samarbetsstödet är konceptuellt komplicerat och man bör överväga att ha striktare krav för att bevilja det. T.ex. att projektet som stöds kan betraktas som förknippat med asymmetrisk information, att offentliga aktörer ingår i samarbetet, att samarbetet är förknippat med höga transaktionskostnader eller att samarbetet är av sådan natur att det är svårt att

börja i liten skala. Av utvärderingen framgår att stödet många gånger använts till att finansiera relativt säkra projekt där utfallet kan prognostiseras och detta är ett tveksamt användningsområde. Därmed inte sagt att *projekten* och *samarbetena* som analyserats inte har varit fruktbara – tvärtom. De intervjuade projekten borde dock ha kunnat uppstå spontant. Därmed inte heller sagt att stödet som sådant inte är effektivt – om det beviljades enbart till samarbeten där det finns en grund för offentliga interventioner är det mycket möjligt att vi skulle se betydande positiva effekter av stödet.

7.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

På både kort och lång sikt bör samarbetsstödet beviljas mer restriktivt och utbetalas enbart till projekt där ett marknadsmisslyckande föreligger så att offentliga interventioner är motiverade, t.ex. projekt som är förknippade med asymmetrisk information, eller där offentliga aktörer har en betydande roll och det inte är rimligt att tro att dessa offentliga aktörer kan delta med sina egna budgetar, där det finns transaktionskostnader förenade med samarbetet eller där det är svårt att starta samarbetet i liten skala.

En framtida utformning av samarbetsstödet skulle med fördel kunna botten i t.ex. Edquist (2005) och Edquist (2009). Edquist (2005) beskriver innovativa system som centrerade runt följande aktiviteter: 1. Kunskaps-skapande, 2. Kompetensbyggande, 3. Skapande av nya marknader, 4. Utarbetande av kvalitetskrav, 5. Organisationsförändring, 6. Nätverkande mellan marknader etc., 7. Skapande och förändring av institutionella förutsättningar, 8. Inkubationsverksamheter, 9. Finansiera innovationsprocesser samt 10. Rådgivning. Edquist (2009) bygger vidare på detta och föreslår en analysram för att designa policy som kan stödja innovativa processer. Analysramen föreslår att följande aspekter ska beaktas: 1. Vilka av de ovanstående aktiviteterna utförs i dagsläget av privata respektive offentliga organisationer? 2. Vilka borde utföra aktiviteterna? 3. Vad karaktäriserar det som i dagsläget hanteras av offentlig intervention? 4. Hur borde den offentliga interventionen förändras?

En genomgång av olika marknadsmisslyckande som kan tänkas motivera samarbetsstödet skulle vara användbar för att dra slutsatser om punkt 4 i listan ovan.

Med tanke på det låga utnyttjandet av samarbetsstödet föreslås också att stödet marknadsförs betydligt bättre så att kännedomen om stödet ökar.

7.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Det generella intrycket av indikatorerna är att de är väl valda för stödet. Däremot kan det vara svårt att tillämpa dem fullt ut eftersom det finns så pass betydande svårigheter med att genomföra en kontrafaktisk analys av ett projektstöd.

Referenser

Edquist C. 2009. Design of Innovation Policy through Diagnostic Analysis: Identification of Systematic Problems (or Failures). Konferensartikel, presenterad vid konferensen Building national innovation systems: Linking theory and public policy for innovation. Montreal, 8-9 maj, 2009.

Edquist C. 2005. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges', i Fagerberg J., Mowery D. och Nelson R. (red.) Oxford Handbook of Innovation, Oxford University Press, Oxford, sid. 181-208.

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.
Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Stiglitz J E. 2000. Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

8

Åtgärd 125 - Infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk

8.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall

Stöd till infrastruktur som är av betydelse för utveckling och anpassning av jord- och skogsbruk betalas ut enligt artikel 30 i rådets förordning (EG) 1698/2005, förordning 207:481 om stöd till landsbygdsutvecklingsåtgärder samt statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:43) om företagsstöd och projektstöd.

Bakgrund

Det *övergripande målet* för stödet till infrastruktur är att främja jord- och skogsbrukets och landsbygdens konkurrenskraft. Målen kvantifieras som en årlig ökning av arbetsproduktiviteten med 304 kr per helårsarbetskraft, att nettoförädlingsvärdet ökar med 35 miljoner kr samt att antal årsverken ökar med 50 årsverken (figur 1). Stödets *specifika* mål är att stödja den lokala infrastrukturen. Detta ska resultera i en ökning av bruttoförelägningsvärdet i företag som erhållit stöd med 7 miljoner kr per år. Det *operativa* målet är att 300 verksamheter per år ska ha fått stödet (tabell 1). Målet för den totala investeringsvolymen per år är 60 Mkr varav stödbelopp är 30 Mkr.

En väl fungerande infrastruktur är en grundförutsättning för ett konkurrenskraftigt jord- och skogsbruk, men kan även öka möjligheten att bruka och hävda avsides belägna marker med högt biologiskt bevarandevärde.

Stödet ska kunna ges för att finansiera samverkanslösningar mellan jordbruks- och skogsägare, andra markägare och boende på landsbygden. Det ska också saknas alternativ till åtgärden genom renodlat kommersiella initiativ eller genom andra nationella eller kommunala åtaganden från samhällets sida.

Stödet ges endast till inköp av tjänster för planering, projektering och utbildningsinsatser. Stödet ges med upp till 50 procent av de stödberättigade kostnaderna. Gemenskapens medfinansiering är 50 procent av de stödberättigade offentliga utgifterna.

Ansökan sker till länsstyrelsen på blanketten "Ansökan – projektstöd" och en projektplan ska bifogas. Exempel på insatser som kan vara berättigade till infrastrukturstöd är:

- kostnader för anläggningsföretagningar, bildande av ny vägsamfällighet, utbildning av styrelser i vägsamfälligheter, planering och projektering för större ombyggnader eller upprustning av väg
- kostnader för planering och projektering av lokal energi
- kostnader för upprättande av planer för markarrondering,

Budgeten för hela programperioden är 210 Mkr med ett totalt investeringsmål på 420 Mkr. Tabell 8.1 visar omfattnings- och resultatindikatorer under 2007 – 2009. Åtgärden har ett låg utfall jämfört med mål. Den låga måluppfyllelsen förklarar SJV med att det är endast projektering och tjänster som kan stödjas och att investeringar inte kan inkluderas. SJV har inte kunna kvantifiera resultatet enligt uppställda kriterier. Detta eftersom de flesta åtgärder inom 125 är ombildning av vägsamfälligheter, en åtgärd som Jordbruksverket bedömer inte ger utfall i resultatindikatorn *Ökat bruttofördälingsvärde (SJV 2010)*.

8.2 Logisk interventionsgrund och indikatorer

Figur 8.1 visar interventionsgrunden som ligger till grund för infrastrukturstödet. Det övergripande målet med infrastrukturstödet är att stödja en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring med goda utvecklingsmöjligheter. Interventionslogiken bygger på att en långsiktigt lönsam och konkurrenskraftig jordbruksnäring inte kan uppstå, eller i varje fall inte uppstå i tillräcklig omfattning utan stöd. Ökad konkur-

renskraft mäts genom förändringar i arbetsproduktivitet och antal årsverken hos de stödda företagen.

Interventionsgrunden förutsätter vidare att konkurrenskraft och hållbar utveckling inom jord- och skogsbruket kan uppstå genom att förbättra den infrastrukturen, vilket är en rimlig förutsättning.

För att det operativa målet ska vara relevant i förhållande till det specifika och övergripande målen krävs att dessa verksamheter inte hade genomförts utan infrastrukturstödet.

En god infrastruktur (vägar, energiförsörjning, vattenförvaltning, telekommunikationer, rationell ägostruktur) anses vara en grundförutsättning för utveckling av ett konkurrenskraftigt jord- och skogsbruk. En god infrastruktur kan också ha stor betydelse för att bruka och hävda avsidens belägna marker samt för andra grupper som bor på landsbygden. Bildande av andelsförening eller samfällighet kan vara en åtgärd för att tillgodose behovet av infrastruktur. I dessa föreningar behövs det kunniga och aktiva styrelse. Inför större satsningar på infrastruktur kan nya förrättningar behövas och en mer omfattande planering behövas, vilket leder till kostnader som kan vara svåra att bära för små föreningar. I vissa delar av landet, till exempel delar av Dalarna, är arronderingen av skogsmark sådan att det i princip omöjliggör enskilt rationellt utnyttjande av marken. En omarrondering kan beröra hundratals markägare, pågå tre – fyra år och är relativt kostsam (Lantmäteriet 2010).

Interventionslogiken bygger på antagandet att förbättrad infrastruktur på landsbygden är samhällsekonomiskt lönsamt, men att det inte finns kommersiella intressen för detta samt att samhället idag inte heller bekostar det. Det förutsätts också att samverkanslösningar är ett effektivt sätt att nå en förbättrad infrastruktur.

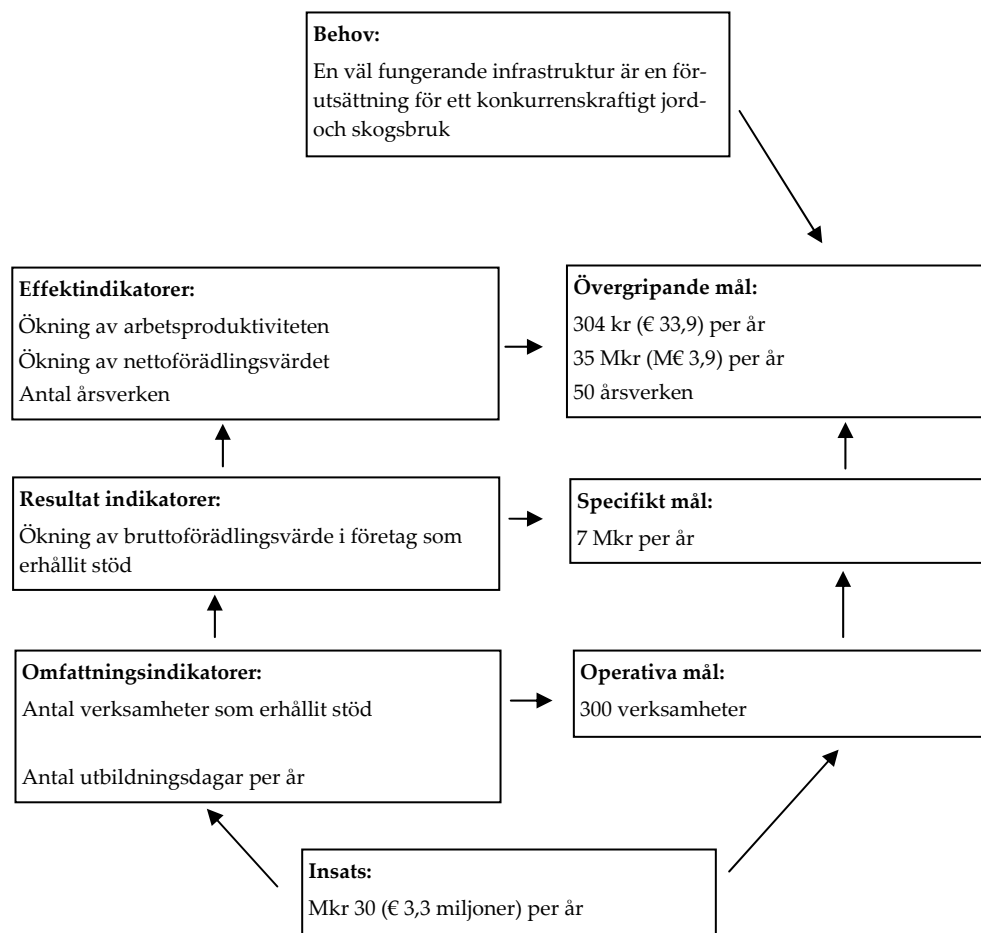
Lokal infrastruktur kan ofta sägas vara en kollektiv vara, vilken kan vara svårt att optimalt utveckla med endast marknadslösningar. Detta eftersom det inte går, eller är mycket svårt, att utestänga personer som inte betalat för varan från att nyttja den. Privata aktörer kan då inte få full er-

sättning för de kostnader de lägger ner på att utveckla infrastrukturen, och kan därför inte heller förväntas få incitament att anlägga infrastruktur själva. Inte heller existerande offentliga åtaganden räcker till, vilket visas av den mängd enskilda vägar som finns idag. Detta är ett bra motiv för stödet.

Kopplingen mellan aktivitetsindikatorer och önskat resultat i form av ökat bruttofördlingsvärde får anses vara ganska svag. Dels är det många andra faktorer som påverkar utvecklingen av bruttofördlingsvärden, dels går stödet till samverkansprojekt, inte till enskilda företag.

En fungerande infrastruktur är nödvändig för ett konkurrenskraftigt näringsliv. Hur en "något bättre infrastruktur" påverkar lönsamhet i ett företag är däremot svårt att kvantifiera. Många andra faktorer kan påverka betydligt mer, speciellt över ett fåtal år som här är fallet. Inom jord- och skogsbruk kan t.ex. prisförändringar drastiskt påverka bruttofördlingsvärde. Ett sätt mäta en effekt av stödet vore att ha en kontrollgrupp. I detta fall är det dock svårt att hitta en motsvarande kontrollgrupp eftersom det inte finns någon metod att hitta en grupp som genomfört motsvarande infrastrukturprojekt utan att ha fått stöd.

Stödet är avsett som ett projektstöd till samverkanslösningar. Det innebär ytterligare försvagning av sambandet mellan stöd och företagsutveckling. I princip kan en vägförriktning som endast inkluderar ett mindre jord- och skogsbruksföretag men en längre vägsträcka med många enskilda hushåll få stöd. Utfallet i förbättrad företagslönsamhet skulle då förmodligen bli lågt i förhållande till stödets omfattning.



Figur 8.1. Logisk interventionsgrund och indikatorer för infrastrukturstödet. Källa: Jordbruksdepartementet 2009, SJV 2010

Tabell 8.1. Omfattnings- och resultatindikatorer för åtgärd 125 infrastruktur under 2007 - 2009

	2007	2008	2009	Summa 2007 - 2009
Omfattning				
Antalverksamheter, mål	300	300	300	900
Antalverksamheter, utfall	39	140	154	333
Verksamheter, utfall i procent av mål	13%	47%	51%	37%
Total investeringsvolym, mål, Mkr	60	60	60	180
Total investeringsvolym, utfall, Mkr	1,2	18,6	17,2	37,0
Total investeringsvolym, utfall i procent av mål	2%	31%	29%	21%
Resultat				
Ökning av bruttofördlingsvärde i företag som erhållit stöd, mål, Mkr per år	7	7	7	21
Ökning av bruttofördlingsvärde i företag som erhållit stöd, utfall, Mkr per år ¹	-	-	-	-

¹ SJV har inte kunnat skatta uppnått bruttofördlingsvärde

Källa: Årsrapport 2007 – 2009, Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. SJV.

8.3 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av infrastrukturstödet bygger på följande två frågor:

1. Hur har denna ordning bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturerna?
2. Hur har denna ordning gynnat jordbruks- och skogsbruksföretagens konkurrenskraft genom att förbättra infrastrukturerna?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Fråga 1 tolkas som huruvida stödet medverkat till åtgärder för att förbättra infrastruktur vidtagits, som annars inte hade skett. Fråga 2 tolkas som att förbättrat rörelseresultat eller ökad sysselsättning innebär ökad konkurrenskraft.

8.4 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Det finns ingen motsvarighet till stödet till infrastruktur i tidigare landsbygdsprogram och därmed inte några erfarenheter att jämföra med. I förhandsutvärderingen av Landsbygdsprogrammet 2007 - 2013 (SLI 2006) nämns åtgärd 125 som en av få åtgärder inom axel 1 och 3 som tydligt svarar mot ett marknadsmisslyckande. För infrastruktur som vägar är det svårt att utestänga användning från personer som inte betalar för att utnyttja den. Det kan lätt uppstå situationer där större investeringar i infrastruktur är gynnsamt för alla användare, men alla hoppas att någon annan ska ta en större andel av kostnaden. Då kan stöd från samhället resultera i en mer samhällsekonomisk optimal investering. I ett examensarbete från Högskolan Väst (Tannerfalk 2010) påpekas stora skillnader mellan länsstyrelsernas strategier för att genomförandet av åtgärd 125. Någon länsstyrelse prioriterar bort åtgärd 125 helt till förmån för andra stöd till landsbygden, andra inriktar åtgärderna mot vissa typer av åtgärder (exempelvis ej vindkraft eller vägförrättningar). Detta är förståeligt eftersom det finns olika behov av åtgärder i olika landsdelar.

8.5 Underlag och metod

För att besvara utvärderingsfrågorna har en enkätundersökning använts. Från SJV erhöles endast kortfattade uppgifter, som kontaktinformation, sökt och utbetalt belopp samt projektnamn. För att få någon information om utfall var det nödvändigt att samla in det från dem som sökt bidrag. Enkätundersökningen riktade sig till kontaktpersonen för de sökta projekten. Med en enkät är utvärdering helt beroende av att korrekta uppgifter lämnas av dem som fått projektstöd. Det finns då alltid en risk att svaren anpassas efter vad som tros vara önskat eller kan vara gynnsamt för enkätsvararna på sikt, exempelvis fortsatt tillgång till stöd. Även om risken finns så bedömdes enkät vara det enda rimliga alternativet.

Med hänsyn till det som anges under 8.2, om andra faktorer som påverkar utfallet, borde indikatorerna anges som exempelvis förändrad selsättning jämfört med utan stöd, och inte som nu en absolut ökning. För att göra en sådan jämförelse behöver man en kontrollgrupp vilket inte har gått att skapa under denna utvärdering. Förutsättningarna för att kunna söka stöd ger stora begränsningar i lämpliga projekt, det ska

gälla infrastruktursatsningar som saknar renodlade kommersiella eller samhälliga alternativ. En möjlighet hade varit att söka efter vägförrättningar utan stöd, men då exkluderas övriga satsningar, t.ex. på lokal energi. Ett alternativ för framtiden är att som villkor för få stöd krävs att uppgifter som är nödvändiga för utvärderingen lämnas. Det behövs då uppgifter om t.ex. ingående företags omsättning och sysselsättning både före projektets igångsättande och vid en tidpunkt efter projektets genomförande. Det är viktigt att insamlandet av mer information för att möjliggöra en bättre utvärdering vägs mot att ansökan och utnyttjande av stödet ska vara en så enkel proces som möjligt. Därför måste det vara enkla mått som redan idag finns tillgängliga för alla företagare.

Enkät till projekt

Totalt fanns 142 avslutade projektstöd inom ramen för stöd till infrastruktur, och till samtliga dessa skickades en enkät till kontaktpersonen för projektet. Totalt erhöles 106 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 75 %, vilket får anses vara ett relativt bra utfall.

Utvärderingsmetod

I huvudsak har beskrivande statistik över stödmottagarna använts. Analysen bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och av hur stödet bidragit till verksamhetens utveckling.

8.6 Beskrivning av projektgrupp och kontaktperson

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen och dess kontaktperson.

Kontaktpersonen

Tabell 8.2 beskriver kontaktperson för den organisation som fått stöd för utveckling av infrastruktur . Det är slående att en mycket stor andel av de som svarat på enkäten är män och att det speglar nog den traditionella maktstrukturen på landsbygden väl. Man får däremot inte dra slutsatsen att stödet i samma grad har gynnat mäns aktiviteter jämfört med kvinnor. En bra infrastruktur, t.ex. i form av en väg, är viktig för den som bedriver ett jord- eller skogsbruk, men minst lika viktig för en partner som har sin sysselsättning utanför jord- och skogsbruket, samt

också för transport till skola, för inköp och deltagande i övrigt samhälls-
liv.

Tabell 8.2: Beskrivning av kontaktperson

	Medelvärde (Standardavvikelse inom parantes vid kontinuerli- ga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,13
Ålder	57,88 (11,77)
Utbildning: Grundskola eller liknande	0,29
Gymnasium	0,37
Högskola/Universitet	0,34

Källa: Egen enkätundersökning

Projektgrupp

Tabell 8.3 beskriver organisationer/grupper som fått infrastrukturstödet. Organisationens ålder är blandad, större delen av grupperna har funnits i mer än 5 år, men cirka en fjärdedel bildades i samband med projektansökan. En övervägande majoritet av grupperna kan karakteriseras som en lokal samverkansgrupp för förvaltning av gemensam infrastruktur. En typisk projektgrupp består av ett tretotal olika aktörer varav cirka hälften är privatpersoner. Aktörer som påverkas av projektet är ungefär det dubbla. En vanlig typ av projekt är olika åtgärder inom vägsamfälligheter, vilket kan förklara den stora andelen privatpersoner. Projektet leds och drivs vanligtvis av kontaktpersonen och andra i gruppen.

Tabell 8.3: Beskrivning av projektgruppen

	Procentandel, medelvärde (standardavvikelse)	
Gruppen som står bakom ansökan bildades: i samband med ansökan för mindre än 5 år sen bildades för 5 år sen eller tidigare	23% 8% 69%	
Aktörer som huvudsakligen står bakom ansökan (fler alternativ kan anges): Lokal samverkansgrupp Enskilt företag Partnerskap mellan ideella, privata, och offentliga aktörer Kommunen Annan myndighet LRF, nationellt eller regionalt Annan gruppering	96% 1% 2% 1% 1% 1% 1%	
Gruppens huvudsakliga uppgift:	Att driva projektet Att förvalta gemensam infrastruktur Att utveckla bygden/byn Att utveckla företagen i bygden/byn Näringsverksamhet Annat	16% 76% 9% 1% 2% 4%
Antal aktörer som är involverade i projektet:	Jord- och skogsbruksföretag Övriga företag Privatpersoner/hushåll Övrigt	7,9 (9,8) 1,9 (1,2) 16,6 (20,6) 5,7 (8,6)
Antal aktörer som berörs av projektet:	Jord- och skogsbruksföretag Övriga företag Privatpersoner/hushåll Övrigt	21,6 (86,2) 18,6 (85,3) 40,5 (107,0) 20,0 (37,6)
Den som driver projektet i praktiken:	Kontaktpersonen Kontaktpersonen och andra i gruppen En anställd i projektet En konsult/konsultfirma	22,6 % 70,8 % 1,9 % 9,4 %
Projektet leds av:	Kontaktpersonen Kontaktpersonen och andra i gruppen En bredare sammansatt grupp	17,1 % 75,2 % 8,6 %

Källa: Egen enkätundersökning

8.7 Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 8.4 visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Den generella bilden är att kontakten med myndigheten är försiktigt

positiv, speciellt gäller tillgången på information och själva ansökningen. I kommentarer till enkäten nämns det att utbyte av handläggare på länsstyrelsen har orsakat förseningar, irritation att länsstyrelsen missat informationsmöte samt två kommentarer om att handläggningstiden är alldeles för lång.

Tabell 8.4: Beskrivande statistik över upplevelsen av kontakten med myndigheten

	Procentandel, medelvärde (standardavvikelse) (median)
Det var lätt att få information om stödet	3,86 (0,98) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet	3,68 (1,02) (4)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,54 (1,22) (4)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävs till myndigheterna	3,41 (1,05) (3)
Projektet har förbättrat min relation till myndigheterna	3,29 (0,76) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

8.8 Stödets betydelse

I ett försök att skatta stödets betydelse för företagens utveckling tillfrågades de kontaktpersoner som själva hade ett jord- eller skogsbruksföretag som berördes av projektet om hur deras företag hade utvecklats från 2006 till 2009. Drygt hälften av kontaktpersonerna hade ett sådant företag. Tabell 8.5 visar dessa företagares egenrapporterade uppfattning av hur stödet påverkat arbetstid och bruttoförelingsvärde i företagen. Siffrorna bygger på en jämförelse av arbetstid och bruttoförelingsvärde innan och efter den stödberättigade verksamheten genomfördes. Sammanfattningsvis går det inte att säga att någon förändring skett.

Tabell 8.5: Stödets betydelse för kontaktpersonens företag

	Procentandel, medelvärde (standardavvikelse)
Har ett jord- eller skogsbruksföretag som berörs av projektet	54% (57 st)
<i>Företagets resultat före avskrivningar 2006</i>	
Företaget gick med förlust	13%
0 – 150 000 kr	55%
150 000 – 300 000 kr	17%
300 000 – 600 000 kr	8%
600 000 – 900 000 kr	0%
900 000 – 1 200 000 kr	4%
1 200 000 – 1 500 000 kr	2%
1 500 000 kr eller mer	2%
Företagets utveckling av resultat före avskrivningar sedan 2006 (1=ökat avsevärt, 5=försämrats avsevärt)	3,16 (0,63)
<i>Företagets resultat före bokslutsdispositioner och skatt 2006</i>	
Företaget gick med förlust	17%
0 – 150 000 kr	58%
150 000 – 300 000 kr	9%
300 000 – 450 000 kr	8%
450 000 – 600 000 kr	4%
600 000 – 750 000 kr	0%
750 000 – 900 000 kr	0%
900 000 kr eller mer	4%
Företagets utveckling av resultat före bokslutsdispositioner och skatt sedan 2006 (1=ökat avsevärt, 5=försämrats avsevärt)	3,17 (0,75)
<i>Antal arbetstimmar i företaget (egen, anställd och inhyrd) 2006</i>	
Mindre än 800 timmar	57%
800 – 1599 timmar	15%
1600 – 3199 timmar	18%
3200 – 5599 timmar	7%
5600 timmar eller mer	2%
Förändring av antal arbetstimmar i företaget (egen, anställd och inhyrd) mellan 2006 och 2009 (1=ökat avsevärt, 5=minskat avsevärt)	3,11 (0,95)

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 8.6 redovisar kontaktpersonernas uppfattning av stödets betydelse. Det finns en stark uppfattning att stödet har varit avgörande för genomförandet och snabbat på genomförandet.

Tabell 8.6: Uppfattning av stödets betydelse

	Medelvärde (standardavvikelse) (median)
Stödet var av avgörande betydelse för att aktiviteten skulle kunna genomföras	3,97 (1,24) (4)
Stödet har inneburit att aktiviteten kunnat genomföras snabbare	3,87 (1,21) (4)
Aktiviteten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stöd	2,60 (1,30) (2)
Aktiviteten skulle ha påbörjats även utan stöd	2,63 (1,39) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

I tabell 8.7 redovisas projektägarnas uppfattning om stödets betydelse i ett vidare perspektiv. Frågan om projektet bidragit till att förbättra lokal infrastruktur får av förståeliga skäl mest stöd. Man instämmer också i att projektet ökat samverkan och samarbete i bygden. Däremot tycks man inte se någon positiv påverkan på ekonomisk utveckling i berörda företag.

Tabell 8.7: Projektstöden i ett vidare perspektiv

	Medelvärde (Standardavvikelse) (median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,30 (1,01) (3)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	2,43 (1,27) (3)
Projektet har bidragit till att förbättra lokal infrastruktur av betydelse för jord- och skogsbruksföretag	3,58 (1,25) (4)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i <i>jord- och skogsbruksföretag</i>	2,10 (1,12) (2)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i>	2,21 (1,16) (2)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	2,22 (1,53) (2)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	2,81 (1,30) (3)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	1,70 (0,91) (1)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	1,96 (1,12) (1)
Projektet har lett till att ett eller flera <i>jord- eller skogsbruksföretag</i> i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	2,22 (1,15) (2)
Projektet har lett till att ett eller flera <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i> i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	1,99 (1,07) (2)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera <i>jord- eller skogsbruksföretag</i> i bygden	2,20 (1,10) (2)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i> i bygden	2,12 (1,12) (2)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera <i>jord- eller skogsbruksföretag</i> i bygden	2,77 (1,31) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera <i>andra företag än jord- och skogsbruksföretag</i> i bygden	2,27 (1,24) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

8.9 Sammanfattning – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida infrastrukturstödet bidragit till att omstrukturera och utveckla den fysiska potentialen genom att förbättra infrastrukturerna. Utifrån enkätsvar får man en klar bild av att åsikten bland stödmottagarna (tabell 8.7) är att så har skett. Stödmottagarnas uppfattning om stödet (tabell 8.6) visar att många har

uppfattningen att verksamheten som fått stöd inte skulle ha genomförts utan stödet, samt att stödet gjort att aktiviteten kunde utvecklas snabbare tack vare stödet. Det tycks dock som att i vissa fall hade aktiviteten genomförts även utan stöd.

Det finns som tidigare nämnts en risk att uppgiftslämnare ger svar som är strategiskt bra för dem själva och det är rimligt att anta att en sådan influens finns också i dessa svar. Den relativt starka åsikten att stödet har haft en avgörande betydelse för genomförandet tyder ändå på att så faktiskt kan vara fallet. Den bedömningen stöds också av om man jämför med utfall för utvärderingsfråga 2, där respondenterna inte kan se något sådan effekt. Sammantaget tyder detta på att infrastrukturstödet har haft betydelse för att främja förbättrad lokal infrastruktur.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida infrastrukturstödet gynnat jordbruks- och skogsbruksföretagens konkurrenskraft genom att förbättra infrastrukturerna. Olika vägprojekt utgör 96% av de 188 beviljade projekten och 82% av beviljade projektstöd. Övriga beviljade projekt är ägostruktur (1 projekt, 10% av stödbelopp), energi (3 projekt, 2,6% av stödbelopp), skogproduktionsanalys (1 projekt, 1,6% av stödbelopp), el, tele, data (1 projekt, 0,4% av stödbelopp) och bevattning (1 projekt, 3,3% av stödbelopp). Utifrån enkätsvaren (tabell 8.5 och 8.7) går det inte att dra någon slutsats om att konkurrenskraften stärkts. Det finns inget utifrån utveckling i kontaktpersonernas företag eller hur man uppfattar möjligheten till företagande i bygden som tyder på att lönsamhet eller sysselsättning har ökat. Något annat var knappast att vänta heller, om man tar hänsyn till den korta period sedan projekten slutförts samt alla andra faktorer som påverkar möjligheter för företagande. Det går knappast att förvänta sig att t.ex. bättre underhåll av en väg ska ge mätbara effekter på företagsutveckling.

8.10 Slutsatser om stödets effekter

Trots svårighet att ge något svar på utvärderingsfråga 2, bedöms stödet fylla en funktion för att ge bättre infrastruktur på landsbygden vilket också bedöms vara en samhällsekonomiskt rimlig åtgärd. Detta var ock-

så slutsatsen i förhandsutvärderingen av Landsbygdsprogrammet 2007 - 2013 (SLI 2006).

8.11 Förslag till justeringar på lång och kort sikt

På kort sikt tycks utrymmet för förändring vara begränsat. På längre sikt bör man undersöka möjligheter att göra fler kostnader i infrastrukturprojekt än tjänste- och projekteringskostnader stödberättigade. Om bedömningen är att marknadsmekanismer inte kan tillhandahålla en samhällsekonomisk lönsam nivå på infrastruktur och att tillgängliga samhällsatsningar inte räcker, borde ytterligare satsningar vara samhällsekonomiskt intressant. Utnyttjandet av stödet har varit lågt (tabell 1). Förutom den allmänna begränsningen till 50 % av de stödberättigade kostnaderna enligt landsbygdsprogrammet, förekommer ytterligare inskränkningar som minimum eller maximum stödbelopp på en del länsstyrelser. Detta borde undvikas för att underlätta att stödbeloppet kan utnyttjas. Jordbruksverket har uppmärksammat den låga anslutningen och vidtagit en del åtgärder, som särskilda informationsblad om vilken typ av projekt som kan genomföras inom åtgärden. Jordbruksverket bedömer att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att öka anslutningen (SJV 2010), en bedömning som verkar vara helt korrekt. Länsstyrelserna hanterar också stöden mycket olika. Vissa länsstyrelser har helt bortprioriterat åtgärder under 125. Andra exkluderar vissa typer av åtgärder, som vindkraft eller vägförättningar (Tannerfalk 2010). För att öka anslutningen borde sådana inskränkningar tas bort. Att åtgärd 125 fått låg prioritet hos vissa länsstyrelser beror sannolikt på den låga stödvolymen. Ett drastiskt förslag är att inkludera åtgärden i en annan åtgärd, till exempel 321 (stöd till grundläggande service på landsbygden) som också stöder småskalig infrastruktur.

8.12 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Trots utvärderingens problem att kvantifiera effekten av stödet på företagsnivå, är det svårt att föreslå bättre indikatorer. Jordbruksverket har inte heller kunnat kvantifiera resultatet av åtgärden. De flesta åtgärder är ombildning av vägsamfälligheter, en åtgärd som Jordbruksverket bedömer inte ger utfall i resultatindikatorn *Ökat bruttofördlingsvärde* (SJV 2010). En slutsats kan vara att denna typ av mätbara indikatorer inte är

lämpliga för denna typ av åtgärder, om inte en betydligt större satsning och fördjupad utvärdering görs. Det skulle underlätta en utvärdering om kvantifierade uppgifter om indikatorerna fanns tillgängliga från företag som fått tillgång till stöd. Det skulle kunna vara en förutsättning för att få stöd att dessa uppgifter lämnades och ingå i stödansökan. Behovet av möjlighet till utvärdering får dock vägas mot en enkel ansökan så att inte ansökan och utnyttjande av stödet ytterligare minskas.

Referenser

Jordbruksdepartementet 2009. Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (version december 2009). Stockholm.

SLI 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2007-2013. Lund.

SJV 2008. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jönköping.

SJV 2009. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jönköping.

SJV 2010. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jönköping.

Tannerfalk, Jakob. 2010. Landsbygdsprogrammet 2007–2013 – en jämförelse av genomförandet under åren 2007-2009 avseende infrastruktur (åtgärdskod 125). Examensarbete. Lantmäteringenjörsprogrammet 180 högskolepoäng, institutionen för ingenjörsvetenskap, Högskolan Väst. Trollhättan.

Internet:

Lantmäteriet 2010-09-09.

<http://www.lantmateriet.se/upload/filer/fastigheter/lantmateriforrattningar/omarrondering/samlad-skog.pdf>

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Axel 2

– utvärdering av åtgärder för att
förbättra miljön och landskapet

För mer information kontakta:

Eva-Lotta Päiviö 018 – 67 17 90

E-post: eva-lotta.paivio@ekon.slu.se

Jörgen Wissman 018 – 67 22 25

E-post: jorgen.wissman@cbm.slu.se

Helena Andersson 018 – 67 24 59

E-post: helena.andersson@mark.miljo.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL-fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 – 67 10 00

FÖRORD

I denna axelrapport redovisas halvtidsutvärderingen av åtgärderna inom axel 2 - Förbättra miljön och landskapet - i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 - 2013.

Vi fick uppdraget att koordinera halvtidsutvärderingen av axel 2 av professor Ewa Rabinowicz. Sammantaget finns ca 35 insatser inom axel 2. Lite beroende på hur man räknar, om man t.ex. räknar de enskilda husdjursraserna och landskapselementen som kan få ersättning, blir det ytterligare ca 35 insatser. Det hela visade sig mycket svårt att överblicka, och effekter av en enskild insats svår att bedöma eftersom de olika åtgärderna/ersättningarna/insatserna interagerar med varandra.

Komplexiteten gjorde att utvärderingsgruppen sattes på hårda prov och i arbetet har aktiva forskare involverats på olika stadier och ibland med kort varsel. Utvärderingen vilar på forskarkompetens, tidigare forskningsresultat men också på nya modellkörningar och analyser.

Uppgiften var utmanande och rapporten blev med nödvändighet omfattande. Vi anser dock att vi har kommit fram till intressanta resultat och, framför allt inför framtida arbete med nästa landsbygdsprogram, slutsatser som leder till eftertanke. De utvärderingsfrågor som skulle tolkas och besvaras var inte så många men desto svårare då svaren måste bli en syntes av resultaten av utvärderingen av alla de olika ersättningar/insatser som axel 2 består av. Denna övergripande analys, där resultatet av modellkörningarna och de ersättningsvisa effektgenomgångarna bakas ihop, ansvarar sekretariatet för.

Följande personer har deltagit i halvtidsutvärderingen av axel 2:

Kompensationsbidraget: Sekretariatet och Jörgen Wissman, SLU

Biologisk mångfald och kulturmiljövården i betesmarker, slätterängar och våtmarker, Traditionella kulturväxter och husdjursraser: Jörgen Wissman, SLU

Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena, Regionalt prioriterade ersättningar/Utvald miljö: Eva-Lotta Päiviö, SLU

Minskade växtnäring förluster från jordbruksmark, Miljöskyddsåtgärder, Ekologiska produktionsformer, Extensiv vallodling för miljö och det öppna

landskapet: Helena Andersson, SLU, Dennis Collentine, Högskolan i Gävle och Jörgen Wissman, SLU.

Torbjörn Jansson, Mark Brady och Carolina Liljenstolpe, samtliga vid SLU, har bidragit med värdefulla specialstudier beställda av utvärderingens sekretariat. Dessa är fogade som bilagor till denna rapport. Eva Kaspersson och Ewa Rabinowicz har läst och kommenterat tidiga rapportutkast med konstruktiva synpunkter, vilket även halvtidsutvärderingens referensgrupp gjort. Sekretariatet tog också huvudansvaret för utvärderingen av kompensationsbidraget när det visade sig svårt att få resurserna att räcka till. Allt detta har hjälpt oss i utvärderingsarbetet och bidragit till kvaliteten på den färdiga rapporten.

Ett stort TACK till alla som hjälpte till att ro detta i hamn!

Uppsala, 1 november 2010
Eva- Lotta Päiviö och Jörgen Wissman
SLU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
EXECUTIVE SUMMARY	9
1 INLEDNING	13
1.1 Övergripande beskrivning av axel 2	13
1.2 Upplägg av rapporten	16
2 ÅTGÄRD 211 OCH 212: STÖD FÖR NATURBETINGADE SVÄRIGHETER FÖR JORDBRUKARE I BERGSOMRÅDEN OCH I ANDRA OMRÅDEN MED SVÄRIGHETER	17
2.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall	17
<i>Villkor för stödet</i>	18
<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	20
<i>Budget och utfall</i>	25
2.2 Utvärderingsfrågorna	25
<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	26
2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	27
<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	27
<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	27
<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	28
2.4 Underlag och metod	28
<i>CAPRI-modellen</i>	30
<i>AgriPolis Enviro</i>	31
<i>Skillnader mellan CAPRI och AgriPolis</i>	31
<i>Uppföljning av indikatorerna</i>	32
<i>Utvecklingen inom stödområdet</i>	35
2.5 Resultat – arealförändring som beror på ersättningarna	44
<i>Resultat – CAPRI samt AgriPolis-Enviro -modellen</i>	44
2.6 Svar på utvärderingsfrågorna	51
<i>Fråga 1: Hur har kompensationsstöden bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark i bergsområden och i andra områden med svårigheter?</i>	51
<i>Fråga 2: Hur har kompensationsstöden bidragit till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle i bergsområden och i andra områden med svårigheter?</i>	53
<i>Fråga 3: Hur har denna ordning bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?</i>	555
<i>Fråga 4: Hur har denna ordning bidragit till att bevara landsbygden och förbättra miljön?</i>	555

2.7	Slutsatser angående stödets effekter	56
2.8	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	577
	<i>Inom pågående programperiod</i>	577
	<i>På längre sikt</i>	577
2.9	Förslag till förbättringar av indikatorer	60
	<i>På kort sikt</i>	60
	<i>På lång sikt</i>	60
REFERENSER		61
3	ÅTGÄRD 214 OCH 216: ERSÄTTNINGAR FÖR MILJÖVÄNLIGT JORDBRUK (214) OCH STÖD FÖR ICKE-PRODUKTIVA INVESTERINGAR – JORDBRUK (216)	63
3.1	Övergripande om åtgärderna, budget, utfall och interventionslogik	63
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	69
	<i>Budget och utfall</i>	79
3.2	Utvärderingsfrågorna	79
	<i>Tolkning av utvärderingsfrågorna</i>	81
3.3	Övergripande erfarenheter från tidigare utvärderingar	84
	<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	84
	<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	86
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	88
	<i>Miljömålen- nu är det bråttom!</i>	89
3.4	Övergripande om metod och dataunderlag	96
	<i>CAPRI-modellen</i>	99
	<i>AgriPoliS Enviro</i>	100
	<i>Skillnader mellan CAPRI och AgriPolis</i>	1011
	<i>SOILNDB och ICECREAMDB</i>	1022
	<i>GIS (Geographical Information System)</i>	102
	<i>Litteraturstudier, deskriptiv data</i>	102
3.5	Resultat – arealförändring som beror på ersättningarna	104
	<i>Resultat – CAPRI samt AgriPolis-Enviro -modellen</i>	104
3.6	Effekter av de olika ersättningarna	113
	Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker	114
	Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena	1387
	Regionalt prioriterade ersättningar/Utvald miljö	1576
	Traditionella kulturväxter och husdjursraser	1698
	Minskade växtnäringens förluster från jordbruksmark	1754
	Miljöskyddsåtgärder	200
	Ekologiska produktionsformer	2076
	Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet	2187

	Övergripande uppföljning av effektindikatorerna för ersättningarna för miljövänligt jordbruk	2243
3.7	Övergripande svar på utvärderingsfrågorna till åtgärd 214/216	2265
	<i>Fråga 1. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?</i>	2265
	<i>Fråga 2. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden?</i>	2276
	<i>Fråga 3. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra vattenkvaliteten?</i>	2298
	<i>Fråga 4. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra markkvaliteten?</i>	2309
	<i>Fråga 5. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att mildra klimatförändringar?</i>	230
	<i>Fråga 6. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara och förbättra landskapet med dess särdrag?</i>	230
	<i>Fråga 7. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att förbättra miljön? Skilj mellan bidraget från åtgärder för miljövänligt jordbruk som genomförs som krävande, anläggningsspecifika åtgärder och mindre krävande åtgärder som tillämpas på bred front.</i>	2321
3.8	Övergripande förslag till justeringar av åtgärder på kort och lång sikt	2343
	<i>Justeringar av åtgärder/ersättningar</i>	2343
	<i>Förslag på nya åtgärder/ersättningar</i>	2354
	<i>Borttagande av åtgärder/ersättningar</i>	2365
3.9	Övergripande förslag till förbättrade eller nya indikatorer	2365
3.10	Övergripande förslag angående dataunderlag	2387
3.11	Förslag till metodutveckling samt nya utredningar	2398

REFERENSER **24140**

4	ÅTGÄRD 227: STÖD FÖR ICKE-PRODUKTIVA INVESTERINGAR – SKOG	248
4.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	248
	<i>Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald</i>	248
	<i>Öka arealen ädellövskog</i>	251
4.2	Utvärderingsfrågorna	253
4.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	253
	<i>Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	253
	<i>Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006</i>	253
	<i>Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013</i>	254
	<i>Miljömålen- nu är det bråttom!</i>	254
4.4	Underlag och metod	255

4.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna åtgärd 227	255
4.6	Slutsatser angående stödets effekter	255
4.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	256
	<i>Inom pågående programperiod</i>	256
	<i>På längre sikt</i>	256
4.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	256
	REFERENSER	257
	BILAGOR	259

Sammanfattning

Axel 2 består av fem olika åtgärder. Dessa och den budgetmässiga fördelningen inom axel 2 framgår av tabellen nedan. Störst andel går till åtgärd 214/216, som svarar för nästan 80 procent av budgeten. Åtgärd 214 består av åtta olika ersättningar, och dessa är i sin tur uppdelade i olika undergrupper och riktas till olika typer av verksamhet.

Tabell över budgetfördelning inom axel 2.

Axel 2	Programbudget, tkr	Andel av budget
211, 212 Stöd för jordbruk i bergsområden och andra områden med svårigheter	5 054	21%
214, 216 Stöd för miljövänligt jordbruk & icke-produktiva investeringar-jordbruk	18 957	78%
227 Stöd för icke-produktiva investeringar skog	308	1%
Summa	24 319	100%

Syntes och slutsatser

Eftersom miljöersättningarna tillsammans med kompensationsbidraget ökar lantbrukarnas inkomster bidrar ersättningarna till ekonomisk hållbarhet. Flertalet av ersättningarna inom åtgärden miljövänligt jordbruk har som ett mål eller som ett av flera mål att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden. Miljöersättningen till "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker" har bidragit till att fler betesmarker och betande djur finns kvar i produktion. Ersättningen till skötsel av våtmark och de specialiserade insatserna på betes- och ängsmark bidrar till att skötsel kan fortsätta på marker med stora biologiska värden. Marker med ersättning jämfört med marker som står utanför förefaller generellt ha en mer gynnsam status för biologisk mångfald även om skillnaderna är små eller i vissa fall är det motsatta. Ersättningen till ekologiska produktionsformer bidrar till minskad användning av bekämpningsmedel vilket kan bidra till att biologisk mångfald i vissa fall gynnas. För ersättningen till "Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena" är effekterna på den biologiska mångfalden oklara, även om ersättning-

en säkerligen har bidragit till att fler element sköts. Sammanfattningsvis tyder detta på att ersättningarna har bidragit till bevarandet av den biologiska mångfalden.

En ersättning som potentiellt kan ha negativ effekt är extensiv vallodling. Ersättningen till extensiv vallodling håller visserligen landskapet öppet och bidrar till ökad heterogenitet i slättlandskap, men bidrar också till en likriktning i form av en ökad vallodling i ett redan vallodlingsdominerat landskap i skogsbygd. Extensiv vallodling tillsammans med kompensationsstödet kan ytterligare homogenisera ett redan valldominerat landskap. Betesmarkersättningen kan potentiellt också öka andelen vallodling i skogsbygder men betesmarker i sig bidrar till heterogenitet i landskapet.

Ersättningen till traditionella kulturväxter och husdjursraser syftar direkt till att förhindra att den biologiska mångfalden utarmas. Bevarandet av raserna är bl.a. viktigt för att bibehålla genetisk variation.

Flera olika åtgärder i Landsbygdsprogrammet bidrar till ett minskat växtnäringsläckage och minskad bekämpningsmedelsanvändning. De ersättningar som är mest kostnadseffektiva är våtmarker när det gäller kväveutlakning och skydds zoner när det gäller att minska fosforutsläpp. Den ersättning som minskar användningen av bekämpningsmedel mest är de ekologiska produktionsformerna.

När det gäller bevarandet av landskapets särdrag rör det sig om att bevara jordbruksmarken och egenskaperna hos den mark som är i produktion. Simuleringar tyder på att jordbruksmarken minskar med cirka åtta procent om miljöersättningarna skulle tas bort. Detta skulle främst bero på en stark minskning av betesmarken. Ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer har säkerligen bidragit till att fler landskapselement sköts.

Två modellsimuleringar tyder på, givet att andra stöd och ersättningar fortsätter att betalas ut, att kompensationsbidraget har begränsade konsekvenser för markanvändningen och inkomsterna i de aktuella regionerna. Genom att dämpa takten i strukturomvandlingen i jordbruket bi-

drar kompensationsstödet till högre sysselsättning i jordbruket. Detta kan dock vara på bekostnad av framtida konkurrenskraft. Den lägre takten i strukturomvandlingen har troligtvis en positiv effekt på kulturmiljövärden i landskapet, däremot förefaller inte den biologiska mångfalden, givet modellernas generella antagande, påverkas nämnvärt.

Rekommendationer

Utvärderingen anser att miljöeffekterna skall vara styrande för hur åtgärder/ersättningar utformas. Detta kan innebära att högre ersättning erbjuds om det anses nödvändigt för att få ur miljösynpunkt strategiskt placerade arealer anslutna, vare sig det gäller att bevara biologisk mångfald eller att förhindra växtnäringsläckage, men även att ersättningar inte ska betalas ut om miljönyttan i det aktuella fallet är tveksam.

Utvärderingen föreslår att landskapsperspektivet beaktas vid utformning av miljöåtgärder i axel 2. Ett nytt styrmedel bör utformas i syfte att underlätta skapandet av sammanhängande stödområden/ytor som är funktionella ur bevarandesynpunkt eller för att förhindra negativ påverkan och där ersättningarna samordnas.

Eftersom permanenta, sprutfria, blommande habitat är en bristvara i slättlandskapet borde en ersättning som tar denna mekanism till vara övervägas.

Utvärderingen har haft svårt att påvisa miljönytta med ersättningen till extensiv vallodling och anser att man bör överväga att ta bort åtgärden eller omformar den så att positiva miljöeffekter skapas, negativa effekter undviks och att det öppna odlingslandskapet fortsatt bibehålls.

För att minska växtnäringsförlusterna bör mer resurser läggas på riktade åtgärder. De modellberäkningar som gjorts angående effekten av ekologisk produktion samt de mätningar som gjorts i fält visar att ersättningen har ingen eller liten effekt på att minska växtnäringsförlusterna från jordbruksmark.

Att rådgivningsresurserna inte är tillräckliga kan ses på att flera ersättningar (t.ex. inom utvald miljö) eller vissa regler (sent bete, betesfria år) knappt har tillämpats trots att det finns marker och troligtvis brukare som skulle använda sig av dessa.

Utvärderingen finner att de nyligen införda definitionerna på vad en betesmark är riskerar att leda till negativa konsekvenser för bevarandet av den biologiska mångfalden. Definitionerna har inneburit att ersättningsystemet blivit mycket mer komplicerat och att landskapsperspektivet för ängs och betesmarker omöjliggörs. Därför bör definitionen omprövas.

Slutord

Utvärderingen anser att det råder obalans mellan det stora antalet omfattningsindikatorer och bara ett fåtal effektindikatorer inom axel 2. Det finns t.ex. inga indikatorer för att besvara frågor om climateffekter. Fler nationella effektindikatorer behöver införas. Utvärderingen föreslår att arbetet med att utveckla nya effektindikatorer samordnas med en ökad insamling av fältdata.

Inför nästa programperiod bör betydande förenklingar övervägas och en utredning av hur detta kan ske bör starta relativt omgående. En viktig aspekt att beakta är att större fokus sätts på de resultat som ska uppnås i form av minskat växtnäringsläckage, ökad biologisk mångfald eller angående klimatet. Utvärderingen föreslår att ett nytt sätt att skriva kontrakt mellan brukare och Jordbruksverk eller länsstyrelse utreds.

Executive summary

Measures and budget

Axis 2 consists of five different measures. The greatest proportion goes to measures 214/216, which account for 78 percent of the budget.

Budgetary allocation to measures within Axis 2

	Total budget (m euro)	Percentage of budget
211, 212 Natural handicap payments to farmers in mountain areas and to farmers in other areas with handicaps	562	21
214, 216 Agri-environment payments and support for non-productive investments	2 106	78
227 Support for non-productive investments – forestry	34	1
Total, Axis 2	2 702	100

Source: The Swedish Board of Agriculture

Measure 214 consists of eight different payments, which in turn are divided into subgroups and targeted at different types of activities.

Payments within measure 214/216

	Payments for...	Indicative budget (m euro)
1.	...biodiversity and cultural heritage in semi-natural grazing lands, mown meadowland and wetlands	626
2.	...valuable natural and cultural environments in the agricultural landscape and reindeer herding areas	132
3.	...regional priorities	78 + 36
4.	...traditional cultivated plants and livestock breeds	8
5.	...reduced nutrient leaching from arable land	114
6.	...environment protection measures	75
7.	...organic forms of production	544
8.	...extensive ley management for a better environment and an open landscape	493

Results of evaluation – links between measures and desired objectives

Given that other agri-environmental payments continues to be paid out, the natural handicap payments to farmers in mountain areas and in other areas with handicaps has limited consequences for land use and income in the regions concerned. Through moderating the rate of structural transformation in agriculture, the payments to farmers in mountain areas and in other areas with handicaps is contributing to higher employment in agriculture. However, this may be at the expense of future competitiveness. This lower rate of structural transformation is probably having a positive effect on cultural environment values in the landscape, but biodiversity does not appear to have been markedly affected.

Agri-environmental payments consist, as shown in the table 3.2, of a large variety of payments aiming at promoting sustainable agriculture, mainly environmental and economic sustainability. Since the agri-environmental payments (together with the natural handicap payments) increase farm income, such funding is contributing to economic sustainability. Environmental sustainability encompasses preservation of biodiversity, of soil and water quality as well as mitigation of climate change. The sole target or one of several targets for the majority of the payments within the measure for environmentally friendly agriculture is to protect or improve livelihoods and biodiversity. The payments for “biodiversity and cultural heritage in semi-natural grazing lands, mown meadowland and wetlands” has contributed to more pastures and grazing animals remaining in production. The payments for upkeep of wetlands and the specialist measures for pastures and meadows are contributing to the continuing upkeep of land with high biological value. Areas receiving payments compared with areas outside the scheme appear to have a more favourable environmental status, but the differences are small and not always in favour of the areas receiving payments. The payments for organic forms of production are contributing to decreasing the use of pesticides, which can contribute to promoting biodiversity in certain cases. The effects of the payments for “valuable natural and cultural environments in the agricultural landscape and reindeer herding areas” on biodiversity are unclear, although it is probable that it contributes to the upkeep of a greater number of elements. In summary, this in-

icates that the payments have contributed to the conservation of biodiversity.

The payments for “extensive ley management for a better environment and an open landscape” may potentially have negative effects, particularly in combination with the payments for biodiversity and cultural heritage in semi-natural grazing lands, mown meadowland and wetlands and the natural handicap payments to farmers in mountain areas and to farmers in other areas with handicaps. The payment for extensive ley management (cultivated grassland) for a better environment and an open landscape admittedly keeps the countryside open, but also contributes to homogenisation in the form of increasing the proportion of cultivated grassland in a landscape already dominated by cultivated grasslands.

The payment for traditional cultivated plants and livestock breeds is aimed directly at preventing the depletion of biological diversity. The conservation of rare breeds is important, e.g. in order to retain genetic variation.

A number of different payments, especially payments for reduced nutrient leaching contribute to decreasing nutrient leaching from arable land and pesticide use. The payment that are most effective, measured per ha, concern wetlands in the case of nutrient leaching and buffer zones in the case of decreasing phosphorus emissions. The payment decreasing the use of pesticides most is that for organic forms of production

As regards preservation of landscape characteristics, this is a matter of retaining agricultural land and the characteristics that such land possesses when in production. If the environmental payments were to be removed, agricultural land would decrease by 8 percent, mainly owing to a strong decrease in pastures (semi-natural grazing land). The payment for valuable natural and cultural environments has undoubtedly helped ensure that a greater number of landscape elements have been maintained.

No agri-environmental payments target directly the mitigation of the climate change. Impact of agricultural production on climate change is a very complicated matter and gaps in the knowledge about the emission process are many. Based on the CAPRI model, it can be concluded that if all payments in Axis 2 were eliminated, the emission would decrease somewhat because the payments contribute to more agricultural land being used and more grazing animals' being kept.

Balance between measures

Due to the fact that payments for natural handicaps (211/212) can primarily be seen as an environmental payment and because measures 214/216 (agri-environmental payments), includes a very large number of payments, which differ considerably in range and objectives, it seems more reasonable to analyse the balance on a more disaggregated level. In particular, a question can be asked about a balance between more demanding, site-specific (targeted) payments and more broadly applied, less demanding payments. The evaluation has reached a conclusion that targeted schemes, in particular in case of payments aiming at improving water quality, were cost-efficient while environmental benefits from some of the broad payments are more limited. Hence, the balance between broad and site-specific measures should be altered to the advantage of the latter.

Synthesis and conclusion

The evaluator is of the opinion that an imbalance exists between the large number of output and result indicators and the few impact indicators within Axis 2. For example, there are no indicators about answering questions on climate effects. More national impact indicators need to be introduced. The evaluator proposes that the work on developing new impact indicators should be coordinated with increased collection of field data.

Before the next programme period, considerable simplifications should be considered and an investigation on how these can be achieved should start relatively soon. An important aspect to consider is placing greater

focus on the results to be achieved in the form of decreased nutrient leaching, increased biodiversity or climate-related issues. The evaluation proposes that a new way of drawing up contracts between farmers and the Swedish Board of Agriculture or county boards should be investigated.

Recommendations

The evaluator is of the opinion that the environmental effects should determine how the measures/payments are designed. This may involve offering a higher payment if that is considered necessary for the inclusion of areas that are strategically positioned from an environmental perspective, either to conserve or enhance biodiversity or prevent plant nutrient or pesticide leaching. However, it can also mean the payment not being paid out if the environmental benefit in the case in question is doubtful.

The evaluator has the following recommendations:

- The landscape perspective should be taken into account in the design of environmental measures in Axis 2. A new measure should be formulated with the aim of facilitating the creation of contiguous support regions/areas that are functional from a conservation perspective or in order to prevent negative impacts, and in which the payments are coordinated.
- Since permanent, unsprayed, blooming habitats are a scarce resource in the plains landscape, a payment that covers this mechanism should be considered.
- Consideration should be given to removing the payment to extensive ley management for a better environment and an open landscape. The preservation of openness of the landscape and active farming still has to be considered.
- In order to decrease plant nutrient losses, additional resources should be made available for targeted payments. The computer simulations carried out regarding the effect of organic production and the measurements carried out in the field show that this payment has had little or no effect on decreasing plant nutrient losses from agricultural land.

- Evidence that the advisory resources are inadequate is provided by the fact that a number of payments (e.g. within selected environments) or certain regulations (late grazing, no grazing years) have scarcely been applied, despite the existence of areas of land and presumably farmers who could utilise these. The advisory resources need to be improved.
- The newly introduced definitions of “pasture” risk leading to negative consequences for the conservation of biodiversity. Additionally, the definitions have resulted in an increasingly complicated system. Therefore these definitions should be reassessed.

1

Inledning

1.1 Övergripande beskrivning av axel 2

Åtgärderna i axel 2 syftar huvudsakligen till att bevara och utveckla ett attraktivt landskap, en levande landsbygd och stimulera omställningen till en resurseffektiv och hållbar produktion. Axel 2, med sin fokus på miljöåtgärder, motsvarar cirka 70 procent av Landsbygdsprogrammets totala budget. Den består av fem åtgärder och inom åtgärd 214/216 finns åtta olika ersättningar (som i sin tur innehåller ett antal olika insatser), se tabell 1.1. Åtgärden 214/216 står i sin tur för nästan 80 procent av budgeten för axel 2.

Tabell 1.1: Innehållet i axel 2 och programbudget (2007-2013) i tkr

Axel 2	Programbudget
211, 212 Kompensationsbidrag	5 054 388
214, 216 Miljövänligt jordbruk	18 956 728
1. Biologisk mångfald och kulturmiljöer i betesmarker, slåtterängar och våtmarker	
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdet	
3. Regionalt prioriterade ersättningar (s.k. utvald miljö)	
4. Traditionella kulturväxter och husdjusraser	
5. Minskade växtnäringstjänsteförluster från jordbruksmark	
6. Miljöskyddsåtgärder	
7. Certifierad ekologisk produktion och kretsloppsriktad produktion	
8. Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet	
227 Icke produktiva investeringar – skog	308 024
Summa Axel 2:	24 319 140

Källa: Beställda uppgifter från Jordbruksverket

Som framgår av tabell 1.2 nedan varierar takten i utbetalningarna mellan åtgärderna inom axel 2. Stödet till jordbruk i bergsområden och i andra områden med svårigheter ligger över och i nivå med en jämn genomsnittlig utbetalningstakt under perioden, medan utbetalningen av miljöersättningarna släpar efter. För åtgärden 227 Icke produktiva investeringar

ingar – skog har inga medel betalats ut under perioden 2007-2009, däremot finns beslut om beviljade medel.

Tabell 1.2: Totalt utbetalt stödbelopp för axel 2 t.o.m. 2009-12-31, tkr

Axel 2	Totalt beviljat belopp	Programbudget	Andel beviljat	Andel utbetalt
211,212 Stöd för jordbruk i mindre gynnade områden	2 642 756	5 054 388	52%	52%
214, 216 Stöd för miljövänligt jordbruk	7 250 464	18 956 728	38%	38%
Stöd för icke-produktiva investeringar	-	-	-	-
227 Stöd för icke-produktiva investeringar skog	189 076	308 024	61%	0

Källa: Ref 2010 Beställning av uppgifter från Jordbruksverket. Beviljade belopp och utbetalningar avser summan av finansiering genom Sveriges del, EU:s del samt övriga offentliga finansierare.

Nästan samtliga ersättningar inom axel 2 har som syfte att, förutom att uppfylla de ersättnings specifika målen, också bidra till att uppfylla ett eller flera av de svenska miljö kvalitetsmålen, se tabell 1.3 nedan. Tabellen visar kopplingen mellan ersättningarna och nio av de 16 miljö kvalitetsmålen. Här framgår att ersättningen för biologisk mångfald och kulturmiljövärden samt de regionalt prioriterade åtgärderna förväntas bidra till att uppfylla så många som sju olika miljö kvalitetsmål. I avsnitt 3.3 ges ett kort referat av Miljömålsrådets senaste utvärdering av dessa miljö kvalitetsmål, med en uppskattning om huruvida målet är på väg att uppnås eller ej.

Tabell 1.3: Koppling mellan ersättningarna i axel 2 och miljökvalitetsmålen

Typ av ersättning	Rikt odlings- landskap	Ingen över- gödning	Myllrande viktmarker	Storslagen fjällmiljö	Giftfri miljö	Grundvatten av god kvalitet	Levande sjöar och vattendrag	Havsbalans levande kust och öskärgård	Etiskt väk- levande och djur/v
Biologisk mångfald och kulturmiljövården i betesmarker, slåtter-ängar och viltmarker	x	x	x			x	x	x	x
Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och ren- skötselområde	x			x					
Regionalt prioriterade ersättningar	x	x	x			x	x	x	x
Traditionella kulturväxter och bosdjursraser	x								
Minsta de växtmättningsfuktuster från Jordbruksmark	x	x							
Miljöskyddsåtgärder	x	x			x				
Ekologiska produktionsformer	x	x			x				
Ensovvallding för miljön och det öppna landskapet	x	x							

1.2 Upplägg av rapporten

I kapitel två behandlas stödet för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden och i andra områden med svårigheter, 211 och 212. Utvärderingen bygger på uppdaterat underlag och (förutom att också CAPRI- modellen används) på samma metod som slututvärderingen av perioden 2000 - 2006¹ och innebär således en uppdatering av den med tre år, 2007, 2008 och 2009.

I kapitel tre utvärderas ersättningarna inom åtgärderna 214 och 216. Interventionslogik, erfarenheter från tidigare utvärderingar och underlag och metod diskuteras samlat i de inledande avsnitten 3.1 - 3.4. Ersättningarna utvärderas främst m.h.a. litteraturstudier och kompletteras i några fall med modellansatser av ersättningarnas betydelse för arealanvändningen (främst kompensationsbidragets, vallstödet och stödet till betesmarker och slåtterängar) och resultaten redovisas i 3.5. I avsnitt 3.6 redovisas och analyseras de olika ersättningarna och deras betydelse för effektmålen var för sig. Denna analys bygger i stor utsträckning vidare på resultatet av litteraturstudier som gjordes i samband med slututvärderingen, och kompletteras med nya rön och egna undersökningar. I avsnitt 3.7 - 3.10 redovisas svar på utvärderingsfrågor och förslag till förbättringar samlat för åtgärderna 214 och 216.

I kapitel 4 redovisas åtgärden stöd för icke- produktiva investeringar – skog (227). Inga medel är utbetalda under den aktuella perioden 2007-2009, och någon utvärdering har följaktligen inte kunnat göras.

¹ SLU, 2009

2

Åtgärd 211 och 212: Stöd för naturbetingade svårigheter för jordbrukare i bergsområden och i andra områden med svårigheter

Ersättning för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter riktar sig i första hand till aktiva lantbruk i glesbygdsregionerna. Ersättningen kan ge positiva effekter på landskap och biologisk mångfald genom att jordbrukslandskapet hålls öppet och att livsutrymmen för organismer knutna till ett aktivt brukande behålls. Eftersom det ofta är brist på alternativa sysselsättningar till jord- och skogsbruk i de aktuella områdena kan ersättningen också ha en regionalekonomisk betydelse genom att bidra till en livskraftig landsbygd.

Utöver *Ersättning för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter* utgår två andra stöd eller ersättningar med liknande mål till samma regioner. Nationellt stöd utgår till lantbruk i norra Sverige med merbetalning till slaktsvin, suggor, getter, ägg, potatis, bär och grönsaker samt som pristillägg och transportstöd för mjölk. Målet med det nationella stödet är att "... upprätthålla livsmedelsproduktion, sysselsättning, befolkning och samhällsstruktur i dessa delar av landet"². Miljöersättningen *Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet* (inom åtgärd 214) har som mål att gynna en hållbar odling, bevara biologisk mångfald, minska växtnärläckaget och de negativa effekterna av användning av växtskyddsmedel. Eftersom huvuddelen av ersättningen till extensiv vallodling går till norra Sverige får även denna ersättning en regionalekonomisk effekt³.

2.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall

Ersättning för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter, även kallat kompensationsbidrag, utbetalas

² Regeringen 2010. <http://www.regeringen.se/sb/d/6410/a/58125>, 2010-02-24

³ För utförligare beskrivning av vallersättningen se avsnitt 3.6 "Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet"

till jordbrukare i enlighet med artikel 37 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd till landsbygdsutveckling och den svenska förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (SFS 2007:481) samt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2007:42). Motivet för åtgärden är dels att stärka den regionala ekonomin, dels att främja ett öppet och varierat odlingslandskap.⁴

Villkor för stödet

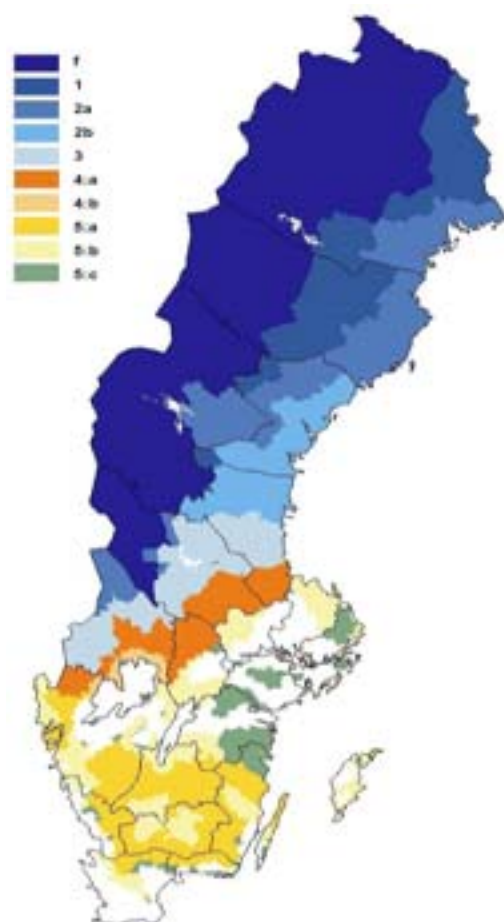
Ersättningen utbetalas i Sverige till stödområden F och 1-3 som motsvarar hela Norrland samt delar av norra Svealand och till stödområde 4-5 som motsvarar Götalands och Svealands skogsbygder (se figur 2.1). Stödområdena F samt 1-3 motsvarar begreppet "*bergsområden med naturbetingade svårigheter*" och begreppet andra områden med svårigheter motsvaras av stödområdena 4 och 5 (exklusive 5 m). I dessa områden är de naturgivna förutsättningarna för jordbruk sämre än i övriga Sverige. Av landets lantbruksföretag ligger ca 60 procent i dessa områden⁵. De vita områdena på kartan är slättbygder och ligger utanför det område som ryms inom ersättningen för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter.

Ersättningen är huvudsakligen avgränsad till att gälla jordbruksmark som används för extensiv vallodling och som betesmark. I stödområde 1-3, 4a och F lämnas kompensationsbidrag dessutom för jordbruksmark som används för spannmålsodling samt i område 1-3 och F också för potatisodling. Åtagandet är femårigt och måste omfatta minst tre hektar jordbruksmark (betes- eller åkermark). De jordbrukare som ansöker om ersättning för betesmark och vallodling måste ha ett motsvarande djurinnehav uttryckt som djurenheter. De djurslag som godtas är nötkreatur, tacka och get.

⁴ Jordbruksdepartementet 2009 (Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013, version 5)

⁵ SLU 2009.

Figur 2.1. Indelning av Sverige i olika stödområden.



Ersättningsnivåerna varierar mellan stödområdena (tabell 2.1) beroende på ekonomiska skillnader mellan områdena jämfört med ett referensområde i mellersta Sverige. Ersättningen är beräknad som skillnaden mellan ett viktat genomsnitt för olika produktionsgrenar i mellersta Sverige och motsvarande genomsnitt för vart och ett av de olika stödområdena. Jämfört med perioden 2005-2006 är stödbeloppen något högre för vall- och betesmark i denna period (2007-2009). Gränsen för vid vilken företagsstorlek stödbeloppet justeras ner gick i den förra programperioden

vid 60 hektar, mot 90 hektar nu. Det bör alltså vara fler företag som får den högre ersättningsnivån i denna programperiod.

Tabell 2.1. Stödnivåer för ersättning för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter 2007-2009 (kronor per hektar)

Vall och betesmark, ersättning i kronor per hektar		
Stödområde	0-90 ha	över 90 ha
1-3 och F	2550	1275
2-4:a	1 950	975
4:b	950	475
5:a	1 350	675
5:b	760	380

Potatis, ersättning i kronor per hektar		
Stödområde	0-90 ha	över 90 ha
1-3 och F	1 750	875

Spannmål, ersättning i kr per hektar		
Stödområde	0-90 ha	över 90 ha
1-3 och F	1 000	500
4:a	500	250

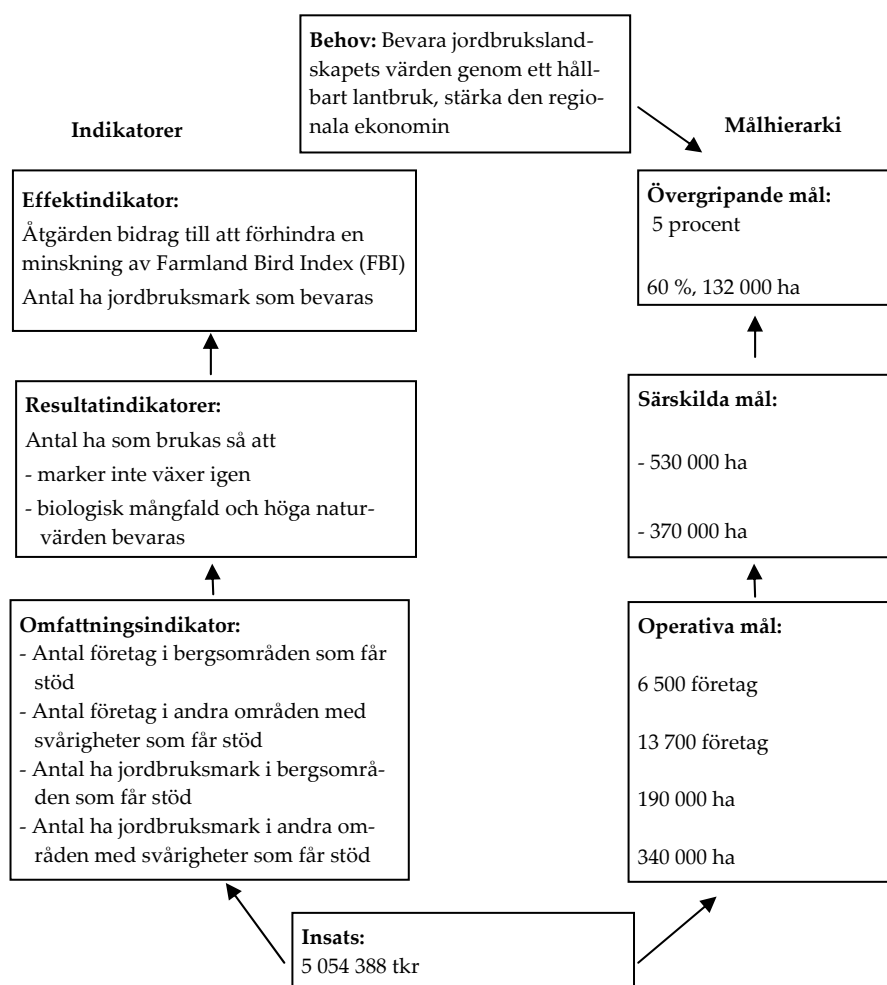
Interventionslogik och indikatorer

Det ingår i halvtidsutvärderarens uppgifter att diskutera interventionslogiken för respektive åtgärd, se figur 2.2.⁶ Hur stödet antas leda till att målen uppnås utgår från de behov som stödet skall svara emot. Bakgrunden till kompensationsbidraget är behovet av ett hållbart lantbruk, genom vilket jordbrukslandskapets värden bevaras och att stärka den regionala ekonomin. Därefter identifieras en hierarki av mål som förutsätts vara viktiga att uppnå med hjälp av stödet för att uppfylla behovet.⁷ Till varje målnivå finns ett antal indikatorer knutna med vars hjälp det förutsätts vara möjligt att bedöma huruvida stödet har nått målet ifråga eller inte.

⁶ EU kommissionen 2006a.

⁷ EU kommissionen 2006a.

Figur 2.2: Kompensationsbidragets interventionslogik



Det övergripande målet kan betraktas som relevant för behovet att bevara jordbrukslandskapets värden, att antalet fåglar i jordbrukslandskapet ökar och jordbruksmark inte läggs igen kan anses vara tecken på ett hållbart jordbruk. Vad gäller de särskilda målen förefaller de också relevanta för att uppnå det övergripande målet. Avseende de operativa målen är det dock inte självklart att man behöver stödja ett visst antal jordbruksföretag för att uppnå det övergripande målet att bevara jord-

bruksmark med höga naturvärden och biologisk mångfald. Antalet hektar med stöd, och kanske antalet djur, förefaller vara viktigare.

Att bedriva jordbruk i de områden som omfattas av kompensationsbidraget är förenat med betydande svårigheter beroende på de naturgivna förutsättningarna (växtperiodens längd, fältstorlek, avstånd mm). Detta resulterar i att produktionskostnaderna är högre, dvs. produktiviteten är lägre. Beräkningar baserade på FADN-data visar att produktivitetsgapet (för totala faktorproduktiviteten, TFP) för mjölkproduktion, för FADN-regionen Lan i Norra ligger (när alla stöd har borträknats) på 58 procent av dansk produktivitet medan södra Sverige ligger på 81 procent. Jämfört med södra Sverige är således produktiviteten knappt 30 procent lägre.⁸ På grund av otillräckligt dataunderlag (för få företag med en annan inriktning i FADN-materialet) är mjölkproduktion den enda produktionsgren där beräkningar är möjliga att göra, men eftersom mjölkproduktion är den i regionen dominerande och mest konkurrenskraftiga aktiviteten torde produktivitetsgapet vara än större för de andra produktionsgrenarna. Denna konkurrensnackdel leder till att produktionen riskerar att utvecklas sämre än i riket i övrigt. Detta i sin tur riskerar att påverka odlingslandskapet i en negativ riktning med nedläggning av jordbruksmark och minskande antal betande djur som följd. I de aktuella regionerna svarar jordbruksmarken för en relativ liten andel av den totala markanvändningen som i övrigt domineras av skog. Den biologiska mångfalden riskerar därför att påverkas negativt.

Beträffande relevansen av ersättningen kan det konstateras att den är avsedd att påverka odlingslandskapets kvalitet vilket i huvudsak är en s.k. *kollektiv vara* (d.v.s. en vara som det är svårt att utesluta den som inte betalar för från att dra nytta av).⁹ Jordbruksproduktionen kan påverka odlingslandskapets kvalitet i både positiv och negativ riktning, d.v.s. jordbruksproduktionen kan ha positiva och/eller negativa *externa effekter*. Positiva externa effekter är sådana som medför välfärdsvinster för andra än producenten utan att denna kan ta betalt för dem (t.ex. på grund av att jordbruksproduktionen höjer kvalitén på den kollektiva varan "odlingslandskapet"). Negativa externa effekter är sådana som medför

⁸ An evaluation of the impact of Nordic Aid Schemes in Northern Finland and Sweden, 2007

⁹ Se t.ex. Stiglitz, 2000.

kostnader för andra än producenten och som därför inte ingår i dennes beslut om verksamhetens inriktning och omfattning.¹⁰ Det är välkänt från ekonomisk teori att privata entreprenörer, som är beroende av att kunna finansiera verksamheten med hjälp av de försäljningsintäkter som genereras, har svårt att tillhandhålla kollektiva varor eller bedriva verksamheter med stora positiva externa effekter i tillräcklig omfattning utan stöd från samhället. Ett stöd till jordbruket i mindre gynnade områden bidrar därför troligen till att upprätthålla jordbruksproduktionen. Detta kan, i sin tur (särskilt eftersom det ställs krav på ett visst minimiantal av betande djur per hektar), förväntas motverka beskogning och igenväxning av landskapet. Eftersom stödet i vissa stödområden är generösare för bete och slåttervall på åker samt betesmarker än för marker som används för spannmålsodling, kan det också förväntas gynna sådan markanvändning.

Det finns således visst stöd i ekonomisk teori för att kompensationsbidraget skulle kunna bidra till att bevara jordbrukslandskapets värden. Problemen består i att det är svårt att avgöra om det är optimalt utformat och kommer att leda till de förväntade effekterna såsom de kvantifierats i de särskilda och övergripande målen. Orsaken är att ersättningarna är utformade som schablonbelopp per hektar som används för produktion av angivet slag i respektive stödområde. Syftet är att kompensera för de merkostnader relativt mellansvensk slättbygd som uppstår p.g.a. områdets naturgivna nackdelar (klimat), fältstorlek och avstånd från brukningsenhet till fält m.m. Beloppet beror vidare på typ av markanvändning (spannmål, potatis, vall, betesmark). Beräkningarna som beloppen grundas på bygger på bidragskalkyler och liknande företagsekonomiska metoder. Svårigheterna med att använda dessa metoder ligger i att vissa kostnadsposter är mycket svåra att skatta. Så är i synnerhet fallet när det gäller producenternas alternativkostnad för de egna resurserna mark, arbete och kapital. Kompensationsbidraget interagerar vidare med flera andra ersättningar, exempelvis miljöersättningen för extensiv vallodling, vilket också försvårar möjligheterna att bedöma vilken stödnivå det krävs för att nå måluppfyllelsen.

¹⁰ Se t.ex. Stiglitz, 2000.

Stödet kommer endast att påverka produktionens inriktning och omfattning om kostnaderna inte överstiger kompensationen. Det finns därmed risk för att effekterna blir mindre än de som angivits under särskilda och övergripande mål. Stödets utformning kan också leda till att vissa jordbrukare överkompenseras i den meningen att de skulle ha producerat de aktuella grödorna och/eller bevarat sina betesmarker till en lägre ersättning.

Det kan också diskuteras på vilket sätt stödet kan tänkas generera de önskade effekterna i miljön, d.v.s. bidra till att bevara och öka den biologiska mångfalden och bidra till att jordbruksmark med höga naturvärden bevaras. Jordbrukets bevarande är i sig värdefullt eftersom landskapet annars riskerar att homogeniseras i stödområdena. Nedläggning av jordbruk kan resultera i att skogsbygder övergår till rena skogslandskap med mycket litet utrymme för jordbrukslandskapets arter. Detta får därför betraktas som ett baskrav för att biologisk mångfald som är knuten till jordbruksmark över huvud taget skall klara sig. Eftersom ersättningen i övrigt inte har några specifika krav på skötsel kan inte några större effekter på kvalitetshöjning av biotoper eller habitat för arter väntas som resultat. En möjlig effekt som ersättningen har är att den upprätthåller brukande av mindre enheter, eftersom ersättningen är större till gårdar mindre än 90 ha, vilket kan vara positivt i bygder där gårdar inte ligger så tätt. Nedlagda gårdar kan övertas av grannen och det är oftare svårt att få gården att gå runt ekonomiskt ju mindre den är. Något som inte är undersökt men som kan vara en eventuell effekt på landskapskvalitet är att bevarandet av små gårdar kan resultera i att mindre betesmarker eller åkrar, vilka inte skulle vara rationella att brukas av en stor gård, fortfarande sköts. D.v.s. brukande av mindre ytor kan vara rationellt för en brukare med en liten djurbesättning medan en brukare med stor besättning måste ha större sammanhängande ytor. Det är en paradox att strukturrationaliseringen står för en mycket stor del av problemen för biologisk mångfald i jordbrukslandskapet samtidigt som den på många håll är nödvändig för att företagen skall vara lönsamma vilket är en förutsättning för att jordbrukslandskapet skall finnas kvar. HNV-begreppet (High Nature Value) försöker fånga värdefulla områden där landskapet används extensivt och antingen innehåller strukturer som gynnar biolo-

gisk mångfald eller som direkt innehåller mycket biologisk mångfald. HNV är inte ett helt utrett begrepp i Sverige eller Europa men kan eventuellt resultera i olika typer av prioriteringar mellan hur medel ska satsas inom länder. I detta fall är det viktigt att man beaktar den paradox som nämnts ovan.

Budget och utfall

Budgeten för hela perioden 2007-2013 är 5 054 Mkr och finansieras av EU till 46,7 procent. Eftersom ersättningen är ett femårsåtagande överlappar utbetalningar inom den föregående programperioden med utbetalningarna inom det nuvarande.

Tabell 2.2: Utbetalt belopp för 2007 och 2008, beviljat belopp för 2009 samt andel av budgeten för hela programperioden som beloppen utgör.

	Belopp (kr)	Adel av budget som är utbetalat
2007	711 907 874	14%
2008	701 136 741	30%
2009	657 367 335	41%

Jordbruksverkets årsrapport 2009

Den ackumulerade utbetalningen inom tidsperioden 2007-2009 följer budget även om det föreligger en osäkerhet genom att anslutningen till ersättningen generellt minskar (tabell 2.2). Om denna minskning fortsätter enligt samma trend som 2007-2009 finns risk för att budgeten inte kommer att bli utnyttjad.

2.2 Utvärderingsfrågorna

Kommissionen har fastställt fyra utvärderingsfrågor för kompensationsbidraget som ska besvaras av samtliga medlemsstater med hjälp av bl.a. de föreslagna indikatorerna.

1. Hur har kompensationsstödet bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark i bergsområden och i andra områden med svårigheter?

2. Hur har kompensationsstödet bidragit till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle i bergsområden och i andra områden med svårigheter?
3. Hur har denna ordning bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?
4. Hur har denna ordning bidragit till att bevara landsbygden och förbättra miljön?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Frågan om att säkra fortsatt användning av jordbruksmark tolkas som sambandet mellan kompensationsbidraget och förändringar av totalt utnyttjad jordbruksareal. Eftersom nedläggning av jordbruksföretag i de aktuella regionerna kan leda till att marken överges (pga. gleshet och långa avstånd) analyseras också huruvida stödet bidragit till att bevara jordbruksföretag i regionerna i fråga.

När det gäller fråga två, tolkas livskraftigt landsbygdssamhälle som ett samhälle som utvecklas fördelaktigt när det gäller befolkning, sysselsättning och inkomst. Frågan tolkas avse sambandet mellan ett bevarande av lantbruksföretag och landsbygdens livskraft. Det ingår dock ingen indikator för att kunna besvara denna fråga. Utvecklingen av lönsamheten i området kan vara en indikation på livskraft.

Med hållbara jordbruksmetoder, i fråga tre, menas jordbruksmetoder som minimerar negativa effekter på miljön med avseende på växtnärings- och bekämpningsmedelsläckage och maximerar de positiva effekterna för biologisk mångfald och landskapets estetetik. Frågan analyserar kopplingen mellan kompensationsbidraget och dessa indikatorer. Endast undvikande av negativa miljöeffekter tas upp här.

Avseende fråga fyra tolkas att miljön förbättras om de negativa effekterna minskas och de positiva förstärks. I fråga tre belyses de negativa effekterna. Här kompletteras med de positiva effekterna dvs. effekten på biologisk mångfald. Att bevara landsbygden antas utöver bevarandet av den ekonomiska livskraften som belyses i fråga två, även avse kompensationsstödet bidrag till social hållbarhet.

2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006¹¹

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2003 fann att kompensationsbidraget tillsammans med andra ersättningsformer hade bidragit till att förhindra nedläggning av jordbruk och jordbruksmark. Utan stöden hade sannolikt antalet företag varit färre och den brukade arealen mindre i de områden som fick del av stödet. Utredningen ansåg dock att bidraget inte var en tillräcklig åtgärd för att förhindra att nedläggning ändå sker. Man menade vidare att detta märktes särskilt i stödområde 1 och i de fjällnära kommunerna.

Utredningen bedömde också att bidraget, tillsammans med ersättningen för ett öppet och varierat odlingslandskap, främjade ett öppet landskap samt ett extensivt jordbruk med lägre användning av bekämpningsmedel och mindre läckage av växtnäringsämnen. Därmed ansåg utredningen att det specifika målet uppnåtts, åtminstone när det gällde miljöaspekten av bidraget.

Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006¹²

Slututvärderingen baserade sina slutsatser på kontrafaktiska analyser som gjorts för två svenska län (Jönköping län och Västerbottens län) och fann att kompensationsbidragets effekter på markanvändning var små givet de andra stöd (gårdsstödet och det nationella stödet) som också betalades ut till områdena i fråga. Andelen av jordbruksarealen som används till extensiv produktion (vallodling som inte gödslas och betesmark) förändrades inte nämnvärt av kompensationsbidraget. Däremot påverkades andelen av arealen som läggs i träda. Kompensationsbidraget bidrog till att minska bekämpningsmedelsanvändningen och till att reducera kväveöverskottet men båda effekterna var relativt små. Därmed ansågs bidraget ha en positiv inverkan på målet om ett rikt odlingslandskap.

¹¹ SOU 2003:105.

¹² SLU, 2009.

När det gäller effekter på sysselsättningen inom jordbruket visade utredningens analyser att kompensationsbidraget hade en viss effekt på antalet sysselsatta inom jordbruket. Dessa skulle vara färre om inte kompensationsbidraget fanns. Jordbrukarnas inkomster påverkades dock negativt av kompensationsbidraget i sig eftersom det förhindrar att företagen blir större och kan utnyttja stordriftsfördelar. En stor del av kompensationsbidraget (60 procent i Jönköpings län och 40 procent i Västerbottens län år 2013) kapitaliseras också i arrendepriiser.

*Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013*¹³

I förhandsutvärderingen fördes diskussionerna huvudsakligen utifrån teoretiska utgångspunkter. De höjda ersättningsnivåerna i kompensationsbidraget för naturgivna nackdelar vid extensiv vallodling och betesmarker bedömdes göra åtgärden mer attraktiv och öka anslutningsgraden. Däremot gick det inte att ha någon uppfattning om hur stor den kvantitativa måluppfyllelsen skulle kunna bli. Det konstaterades också att redan tidigare utvärderingar pekat på att den huvudsakliga effekten av kompensationsbidraget varit att motverka en fortgående minskning av djurhållningen, trots att det aldrig funnits ett uttalat mål för effekterna på djurhållningen. Sammanfattningsvis konstaterades att det fanns en risk för att kompensationsbidraget skulle komma att kapitaliseras i högre markpriser.

2.4 Underlag och metod

Eftersom principerna för beräkning av kompensationsbidraget storlek och gränserna för olika stödområden inte förändrats sedan slututvärderingen bygger denna utvärdering i stora delar vidare på det arbete som gjordes i samband med slututvärderingen.¹⁴

Analysen baseras på uppgifter som samlats in under föregående programperiod d.v.s. SJV:s databas över stödutbetalningar, Jordbruksverkets årsrapporter, SCB, Lantbruksregistret och Jordbruksverkets databas

¹³ Jordbruksdepartementet, 2006.

¹⁴ SLU, 2009.

Regional Balans, vilken använts för att ge en bild av jordbrukets betydelse och landsbygdens förutsättningar i ett större perspektiv.

Eftersom en överväldigande andel av både den stödberättigade arealen och företagen i områdena är anslutna till stödformen har det inte varit möjligt att bilda en kontrollgrupp. Halvtidsvärderingen genomför därför en modellbaserad kontrafaktisk analys. En ytterligare fördel med att använda sig av en modellbaserad analys är att kompensationsbidraget samverkar med gårdsstöd och miljöersättningar. Producenternas beteende påverkas vidare av prisutvecklingen. Dessa interaktioner kan lättare analyseras med hjälp av en modell. Idealiskt vore om utvärderingar av kompensationsbidraget kunde bygga på en ekonomisk-ekologisk (biologisk) modellering där bidragets *resultat* dvs. förändringar av antalet hektar betes- resp åkermark i missgynnade regioner på grund av bidraget hanteras av den ekonomiska delen och *effekterna* av dessa förändringar (på bl.a. den biologiska mångfalden) analyseras i den biologiska komponenten. Heltäckande och omfattande modeller av detta slag är emellertid inte tillgängliga.

Två olika modeller, CAPRI och AgriPoliS Enviro, används i analysen och beskrivs närmare nedan. Det bör påpekas att utveckla en jordbrukssektorsmodell specifikt för att utvärdera programmet är ogörligt inom ramen för ett utvärderingsuppdrag. I praktiken handlar det alltså om att använda befintliga modeller och att i möjligaste mån anpassa dem till det specifika utvärderingsändamålet. Vidare är det omöjligt att representera hela detaljrikedomen i axel 2 åtgärderna. CAPRI-modellen används därför för att ge en aggregerad översiktlig bild av hela programmetts effekter medan AgriPoliS ger en mer detaljerad bild av vissa ersättningar i två regioner

Utvärderingar med hjälp av modellsimuleringar går ut på att jämföra nuläget med ett referensscenario som representerar den kontrafaktiska situationen där det aktuella stödet inte betalas ut. Uppdraget för utvärderingen är att studera effekter av det svenska Landsbygdsprogrammet. Detta program är dock en del av en EU-gemensam politik, även om utformningen varierar mellan länderna. Vad som konstituerar ett relevant

referensscenariot i denna situation är inte helt givet och inget alternativ är idealiskt. Bör man jämföra med en situation där inget kompensationsbidrag betalas ut i hela EU eller där inget betalas ut i Sverige men politiken fortsätter som förut i EU? Det senare alternativet svarar bättre mot utvärderingsuppdraget för svensk del även om referensscenariot kan förefalla konstlat och orealistiskt. I det första alternativet utvärderar man programmet i hela EU. Om borttagande av åtgärden i EU inte skulle någon effekt på produktion och därmed priserna och om detta i sin tur inte hade en påverkan på markanvändningen i Sverige hade effekterna av båda simuleringar varit identiska för svensk del.

I CAPRI som är en modell över hela EU:s jordbruk ställs man explicit inför valet av referensscenariot. Utvärderingen har valt att endast ta bort det svenska bidraget (resp. miljöersättningar, jfr nästa kapitel). I AgriPoLiS är frågan "inbakad" i utformningen av modellexperimenten. Användes samma priser i referensscenariot och i det scenario där bidraget tas bort, utvärderar man implicit det svenska programmet under förutsättning att åtgärderna är kvar i resten av Europa. Detta alternativ valdes av utvärderingen.

CAPRI-modellen

Att fullständigt beskriva CAPRI-modellen är inte möjligt här. En utförligare presentation ges i bilaga 1. En fördjupad presentation ges i Britz och Witzke (2008). Jordbruket i CAPRI modelleras som en interaktion mellan ett större antal *produktionsaktiviteter*. Interaktionen består i växternas behov av insatsvaror, djurens behov av foder och avkastningen av olika produkter i de olika produktionsaktiviteterna. Till detta kommer en ekonomisk modell som innebär att samtliga producenter i en region tillsammans agerar som om de försökte maximera sin vinst, men de är tvungna att acceptera de produktpriser som marknaden erbjuder. I modellen finns därför information om priser på produkter och insatsvaror och om de olika stöd som finns för jordbruket i EU. Kompensationsbidraget och miljöersättningarna är några av dessa. Exakt hur en förändring i de ekonomiska faktorerna påverkar jordbruket styrs genom en mängd parametrar. De mest centrala när det gäller att modellera resultat av miljöersättningarna är markutbudselasticiteten/er som i modellen styr

i vilken takt ny mark görs tillgänglig/minskar när den marginella markrättan (dvs. det ekonomiska värdet av att använda ytterligare en hektar mark) ändras. Modellen arbetar med regionaldifferentierade elasticiteter som estimerats med hjälp av olika källor, se bilaga 1. Modellen skiljer vidare mellan olika teknologier för att beakta olika intensitet i produktionen.

Simuleringar med CAPRI visar förändringar av markanvändning, produktion, antal djur av olika slag, inkomster, klimatpåverkan och vissa andra miljöindikatorer.

AgriPoliS Enviro

AgriPoliS är en spatial, dynamisk, agent-baserad simuleringsmodell av strukturomvandling i en jordbruksregion (Kellermann m fl 2008; Happe m fl. 2006). Med hjälp av modellen kan man simulera jordbrukets utveckling både över tiden (upp till 25 år framåt) och i rummet. Kärnan i modellen är ett system av heterogena och målorienterade agenter (enskilda gårdar) som är sammanlänkade via faktor- och produktmarknader. Varje gård antas maximera hushållens samlade inkomster genom att optimera finansiering, investeringar, jordbruksproduktion och användningen av familjens arbetskraft (på eller utanför gården). Utifrån detta optimeringsramverk kan gårdar delta i arrendemarknaden eller välja att sluta med jordbruk: den ena gårdens expansion förutsätter att en annan gård läggs ner då jordbruksmark är en nödvändig men begränsad resurs. Brukarens intresse av att köpa/arrendera mark som utbjuds av lantbrukare som vill sluta beror på avståndet till gårdscentrum.

Simuleringarna visar effekter på strukturutveckling (gårdsstruktur, markanvändning och djurhållning), ekonomiskt resultat och jordbrukarfamiljens inkomster, ett öppet och varierat landskap (dvs. markanvändning) och bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet, se bilaga 2.

Skillnader mellan CAPRI och AgriPoliS

Som framgår av presentationen ovan skiljer sig de båda modellerna åt på ett flertal punkter. Eftersom modellerna kommer att delvis användas för

att belysa samma problematik är det viktigt att ha dessa skillnader klart för sig. Båda modellerna utgår från ett vinstmaximeringsbeteende med hänsyn tagen till de biologisk-tekniska relationerna, produktpriserna och jordbruksstöden. Nedan sammanfattas de viktigaste skillnaderna.

- CAPRI omfattar hela Sverige/EU medan AgriPoliS endast täcker en mindre region åt gången och finns tillgänglig för två regioner i Sverige.
- I CAPRI ses var och en av modellens åtta regioner (NUTS2) som ett enda företag; AgriPoliS utgår från individuella företag som samspelar med varandra och omgivningen.
- CAPRI är en komparativ statisk modell som visar effekter av stödförändringar när alla anpassningar har ägt rum, medan AgriPoliS är en dynamisk modell och också illustrerar vägen till den nya jämvikten.
- AgriPoliS kan visa strukturomvandlingen (antal och storlek på företagen) på grund av att den är dynamisk, spatial och arbetar med individuella företag.
- Anpassningen till förändrade ekonomiska villkor styrs i CAPRI av elasticiteter och (bl.a.) förändringar av markräntan. I AgriPoliS används inga elasticiteter. Marken används så länge markräntan är positiv när man tagit hänsyn till resursernas alternativkostnader.
- Både CAPRI och AgriPoliS modellerar olika miljöåtgärder/ersättningar, men det finns vissa skillnader. I CAPRI modelleras kompensationsbidraget, betesmarksersättningen, vällersättningen samt alla övriga miljöersättningar som *ett enda* miljöstöd. I AgriPoliS modelleras: kompensationsbidraget, vällersättningen och betesmarksersättningen medan det bortses från övriga åtgärder/ersättningar. Dessa ingår implicit i basscenariot. Det innebär att scenariot när alla åtgärder tas bort inte har fullt samma innehåll i båda modellerna.

Uppföljning av indikatorerna

Uppföljningen av omfattnings- och resultatindikatorerna i tabell 2.3 (Årsrapport 2009, SJV) visar på en hög måluppfyllelse, ofta överstigande 90 procent, då det gäller målsatt areal, både i form av omfattnings- och

resultatindikatorer. Detta gäller både för bergsområden och för andra områden med svårigheter. Måluppfyllelsen när det gäller resultat i form av antal hektar som framgångsrikt brukas så att biologisk mångfald och höga naturvärden bevaras avviker från detta och uppgår till 72 procent.¹⁵ Detta "resultat" måste ses som ett indirekt mått på bidraget till målet, då inga empiriska studier är gjorda på sambandet mellan HNV-definitionen för dessa marker och deras biologiska bidrag i form av biologisk mångfald. Avseende effektmålet, att bevara 132 000 ha jordbruksmark med höga naturvärden, så är målet som det är utformat, uppnått med råge. I uppföljningen är det betesmarkerna inom LFA-området (80 000 ha) plus åker i underrepresenterade kommuner (kommuner med < 4 % öppen mark) som tillsammans summerar upp till 188 000 ha¹⁶, motsvarande en måluppfyllnad på 142 procent år 2009.

Det är i sammanhanget viktigt att beakta att "resultat" i den hierarki av indikatorer som enligt riktlinjerna för utvärdering ska följas upp avser ett visst antal hektar av olika slag, inte en förändring av denna markanvändning som ett resultat av att kompensationsbidraget betalats ut. Ett försök att belägga det resultatet görs senare i detta kapitel.

¹⁵ Kommentaren hänförs också till not 3 i tabell 2.2

¹⁶ Kommentaren hänförs också till noterna 2 och 4 i tabell 2.2.

Tabell 2.3: Utfall per år för indikatorerna för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter

Typ av indikator	Indikator	Mål	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Utfall 2009 (%)
Effekt	Åtgärdens bidrag till att förhindra en minskning av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (farmland bird index)	5 %				Data saknas
	Åtgärdens bidrag i hektar, till att bevara jordbruksmark med höga naturvärden	60 % (132 000 ha)		188 000		142%
Resultat	Antal hektar som framgångsrikt brukas så att:					
	- marker inte växer igen eller överges	530 000 ha	562 876	565 324	545 203	102,9 %
	- biologisk mångfald och höga naturvärden bevaras	370 000 ha	390 000	268 000	268 000	72,0 %
	- markkvaliteten förbättras	Saknas	-	-	-	-
	- vattenkvaliteten förbättras	Saknas	-	-	-	-
	- klimatförändring förhindras	Saknas	-	-	-	-
Omfattning	Antal jordbruksföretag i bergsområden med naturbetingade svårigheter som får ersättning	6 500 st	6 218	6 016	5 695	87,6 %
	Antal jordbruksföretag i andra områden med svårigheter som får ersättning	13 700 st	15 046	14 653	13 660	99,7 %
	Antal hektar jordbruksmark i bergsområden med naturbetingade svårigheter som får ersättning	190 000 ha	183 647	183 354	179 505	94,5 %
	Antal hektar jordbruksmark i andra områden med svårigheter som får ersättning	340 000 ha	379 229	381 970	365 698	107,6 %

Källa: Jordbruksverket 2010, Jordbruksverket 2009

Utvecklingen inom stödområdet

Förändringarna i areal ansluten till kompensationsbidraget och antalet företag som är anslutna framgår av tabellerna nedan. Antalet hektar med stöd har betydelse för att bevara jordbrukslandskapets värden, medan antalet företag med stöd kan ha betydelse för den regionala ekonomin.

Den anslutna arealen i stödområde F och 1-3 (Norrland, bergsområden med naturbetingade svårigheter) har minskat med 13 procent sedan år 2000. Målet är att bevara 190 000 ha. Den anslutna arealen inom områdena 4 och 5 har ökat under samma period. Detta beror dock delvis på att arealer tillkom i samband med gårdsstödsreformen år 2005. Målet här är att 340 000 ha ska vara anslutna under perioden.

Tabell 2.4: Utveckling av areal (ha) ansluten till kompensationsbidraget 2000-2009

Stödområde	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
F och 1-3	206390	201 329	199 548	184 150	183 647	183 354	179 505
4-5	349472	351 758	331 225	328 436	379 229	381 970	365 698
Utanför			11 223	10 463			
Totalt	555862	553 087	541 996	523 049	562 876	565 324	545 203

Källa: Jordbruksverket 2010, Jordbruksverket 2009, SLU 2009 (Slututvärderingen)

Utvecklingen av antalet anslutna företag visar också den på en nedåtgående trend, se tabell 2.5. Antalet företag i stödområde F och 1-3 har minskat med 27 procent under perioden 2000-2006, d.v.s mer än vad arealen minskat. Målet är att 6 500 företag ska finnas kvar i området.

Gårdsstödsreformen 2005 ledde också till att antalet företag som sökte stöd ökade i stödområde 4 och 5, vilket förklarar hoppet i tidsserien år 2007. Den nedåtgående trenden är oavsett detta tydlig.

Tabell 2.5: Utveckling av antal företag anslutna till kompensationsbidraget 2000-2009

Stödområde	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
F och 1-3	7 804	7 116	6 768	6 562	6 216	6 016	5 695
4-5	14 731	14 222	13 165	12 748	15 046	14 653	13 660
Totalt	22 535	21 338	20 512	19 359	21 262	20 669	19 355

Källa: Jordbruksverket 2010, Jordbruksverket 2009, SLU 2009 (Slututvärderingen)

Av det totala antalet mjölkföretag, 7 096 år 2007, fanns 4 837 eller 68 procent inom stödområdet (1 t.o.m. 5c). År 2009 fanns det 4 125 mjölkföretag 69 procent av det totala antalet, inom stödområdet. Andelen mjölkföretag som finns inom stödområdet förefaller således vara stabil. Minskningen i landet som helhet under perioden uppgick till ca 15 procent. Stödområde 2:a, 2: b samt 4 avviker dock med en något snabbare minskning av antalet mjölkföretag än i landet som helhet.

Tabell 2.6: Utveckling av antal mjölkföretag i stödområden och hela landet, åren 2007 – 2009

Stödområde	Antal mjölkftg. 2007	Antal mjölkftg. 2009	Förändr.	%
1	150	131	-19	-12,7
2:a	612	499	-113	-18,4
2:b	311	256	-55	-17,6
3	229	200	-29	-12,7
4	337	266	-71	-21,1
5:a	1 161	991	-170	-14,6
5:b	1 522	1 331	-191	-12,5
5:c	515	451	-64	-12,4
5:m	273	241	-32	-11,7
9	1 986	1 654	-332	-16,7
Totalt	7 096	6 020	-1 076	-15,2

Källa: SJV, utdrag ur Lantbruksregistret

När det gäller företag med am- och dikor kan konstateras att stödområde 2:a uppvisar en större minskning, 8,6 procent, under perioden än i landet som helhet, (4,6 procent). Detta gäller även i område 9, d.v.s utanför stödområdet, där minskningen är 9,4 procent under perioden.

Tabell 2.7: Utveckling av antal företag med am- och dikor, åren 2007-2009

Stödområde	Antal ftg am-diko 2007	Antal ftg am-diko 2009	Förändring	%
1	173	174	1	-
2:a	444	406	38	-8,6
2:b	478	469	-9	-1,9
3	532	511	-21	-3,9
4:a	723	704	-19	-2,6
5:a	3 107	2 971	-136	-4,4
5:b	2 598	2 575	-23	-
5:c	783	789	+6	+0,8
5:m	318	302	-16	-5,0
9	3 297	2 985	-312	-9,4
Totalt	12 453	11 886	-567	-4,6

Källa: SJV, utdrag ur Lantbruksregistret

För att bevara jordbruksmark med höga naturvärden och biologisk mångfald förefaller dock antalet djur, framför allt betande djur, vara viktigare än antal företag. Mellan perioden 2001 och 2006 (den förra programperioden) var minskningen av antalet mjölkkor i stödområdet i genomsnitt av ungefär samma storleksordning som i riket i sin helhet.¹⁷ Utvecklingen av antalet mjölkkor och andra nötkreatur under denna programperiod framgår av tabellerna 2.8 och 2.9 nedan.

Inom vissa delar av stödområdet fortsätter antalet mjölkkor att minska snabbare än i landet som helhet. Uppdelat på begreppen "Bergsområden med naturbetingade svårigheter"(1-3) och "Andra områden med svårigheter"(4, 5a, 5b, 5c) är minskningen i genomsnitt 7,2 respektive 5,2 procent, jämfört med 3,5 för landet som helhet.

Tabell 2.8: Utveckling av antal mjölkkor i stödområden och hela landet, åren 2007 – 2009

Stödområde	Antal mjölkkor 2007	Antal mjölkkor 2009	Förändring	%
1	4 891	4 779	-112	-2,2
2:a	25 460	23 667	-1 793	-7,0
2:b	13 020	119 56	-1 064	-8,2

¹⁷ SLU, 2009

3	8 875	8 260	-615	-6,9
4:a	15 986	14 545	-1 441	-9,0
5:a	50 539	48 341	-2 198	-4,3
5:b	81 889	81 635	-254	-0,3
5:c	30 384	29 695	-689	-2,2
5:m	15 086	15 218	+132	+0,9
9	123 516	118 680	-4 836	-3,9
Totalt	369 646	356 776	-12 870	-3,5

Källa: SJV, utdrag ur Lantbruksregistret

Det totala antalet nötkreatur i landet ökade under perioden 2001-2006, och snabbare inom stödområdet (18 procent), än utanför stödområdet (14 procent).¹⁸ Av tabell 2.9 framgår att ökningen av antalet nötkreatur fortgår i stödområdet, men att den under senare år har avtagit och förbytts i en minskning i slättbygderna (5m och 9).

Tabell 2.9: Utveckling av antal nöt åren 2007-2009

Stödområde	Antal nöt 2007	Antal nöt 2009	Förändring	%
1	3 367	3 553	+186	+5,5
2:a	14 254	14 289	+35	+0,2
2:b	11 132	11 188	+56	+0,5
3	12 227	13 643	+1 416	+11,6
4:a	19 270	21 007	+1 737	+9,0
5:a	55 170	55 351	+181	+0,3
5:b	61 799	64 582	+2 783	+4,5
5:c	21 639	22 276	+637	+2,9
5:m	12 921	12 403	-518	-4,0
9	106 412	104 357	-2 055	-1,9
Totalt	318 191	319 096	+905	+0,2

Källa: SJV, utdrag ur Lantbruksregistret

Enligt Jordbruksverkets definition är en tätort (TOT) ett område med mer än 10 000 invånare. Den tätortsnära glesbygden (TON) definieras som ett område utanför tätorterna och tätorter i glesbygd (TOG) är tätortsområden med mellan 1 000 och 10 000 invånare. Glesbygden (GLE) är resterande områden. Alla områden utom tätorter (TOT) är alltså definierade som glesbygd. Befolkningsutvecklingen i respektive stödområde och områdestyp mellan åren 2000 och 2006 framgår av tabell 2.10.

¹⁸ SLU, 2009

Tabell 2.10: Befolkning 2006 (1 000 invånare), samt befolkningsutveckling 2000-2006 (%), per stödområde och områdestyp

	GLE	TOG	TON	TOT	Samtliga år 2006	GLE%	TOG%	TON%	TOT%	Förändr från 2000, %
1	81	64	0	18	164	-9,0	-2,8	-9,6	-4,7	-6,2
2a	135	84	38	193	449	-2,4	-2,1	9,8	2,6	0,7
2b	98	59	37	165	360	-4,1	-2,2	3,5	0,6	-0,9
3	96	65	15	49	225	-3,5	-1,3	1,7	-1,2	-2,0
4ab	106	147	49	313	615	-2,8	-3,0	3,2	0,7	-0,6
5a	223	167	106	178	673	-2,6	-0,7	5,5	1,6	0,2
5b	211	168	257	427	1063	-0,5	-0,8	10,9	2,6	3,3
5c	72	56	69	69	266	-1,4	-2,7	11,4	-0,4	1,6
5m	37	24	31	52	143	0,4	-1,3	4,4	-0,6	0,5
9m	211	106	474	2916	3707	-0,3	0,3	9,1	3,7	4,0
9s	142	105	404	798	1450	2,1	1,6	9,2	3,6	4,8
Riket	1411	1045	1479	5178	9113	-1,9	-1,2	8,8	3,0	2,6

Källa: Jordbruksverket 2008, Regional Balans

Under den förra programperioden (2000-2006) minskade befolkningen i stödområdena 1, 2b, 3 och 4a, liksom i hela det mindre gynnade området som sådant. Minskningen var störst i område 1 och 3.¹⁹ Två tydliga trender är att såväl glesbygdsbefolkningen (GLE) som befolkningen i tätorter i glesbygden (TOG) minskade inom samtliga mindre gynnade områden. Den tätortsnära glesbygdsbefolkningen (TON) ökade däremot i alla områden utom i stödområde 1. Befolkningen boende i tätort har minskat i stödområde 1, 3 och 5c samt i 5m.

Trenderna för stödområdena följde i stort sett trenden för riket som helhet; dvs. befolkningen minskade i de områden där befolkningen bor gles (GLE och TOG) och ökade i mer tätbefolkade områden (TON och TOT). I många av stödområdena var dock trenden starkare än för riket som helhet. Befolkningen inom stödområdena blev alltså allt mer koncentrerad under perioden 2000 -2006. I tabell 2.11 följs utvecklingen av invånarantalet upp mellan 2006 och 2009 per stödområde och områdestyp.

¹⁹ SLU, 2009

Tabell 2.11: Befolkning 2009 (1 000 invånare), samt befolkningsutveckling 2006 -2009 (%), per stödområde och områdestyp

	GLE	TOG	TON	TOT	Samtl år 2009	GLE%	TOG%	TON%	TOT%	Föränd. från år 2006, %
1	78	64		17	159	-4,1	-1,0	2,1	-1,4	-2,6
2a	132	83	40	19	449	-1,8	-0,6	8,2	-0,1	0,0
2b	96	59	39	165	359	-1,9	-0,8	5,1	0,2	0,0
3	93	64	15	49	223	-2,3	-0,8	1,8	0,0	-1,1
4:a	104	145	51	316	618	-1,3	-1,5	4,4	1,3	0,4
5:a	220	166	109	179	675	-1,3	-0,1	2,9	1,1	0,3
5:b	210	168	272	435	1085	-0,2	-0,3	6,0	1,9	2,1
5:c	71	55	73	70	268	-1,5	-1,0	4,8	1,1	0,9
5:m	36	24	31	52	143	-0,8	-1,3	2,8	0,0	0,2
9:m	210	105	504	3036	3856	-0,4	-0,2	6,3	4,1	4,0
9:s	144	106	429	825	1504	1,4	1,1	6,0	3,4	3,7
Riket	1396	1040	1564	5340	9341	-1,0	-0,5	5,7	3,1	2,5

Källa: Jordbruksverket 2010, Regional Balans

Den totala befolkningen i landet har ökat med 2,5 procent mellan 2006 och 2009. Inom stödområdet har befolkningen minskat eller är oförändrad. Mest uttalad är befolkningsminskningen i den nordligaste delen av landet, med en minskning på 2,6 procent.

Bergsområden och andra områden med svårigheter har ungefär 47 procent av Sveriges befolkning och av dessa bor 17 procent i glesbygd (GLE) eller i någon tätort i glesbygden (TOG). I bergsområdena (1-3) är andelen 54 procent och i andra områden med svårigheter ca 43 procent. Motsvarande andel i resten av landet är 11 procent. En stor del av befolkningen i stödområdena bor alltså i de delar av landet som är de mest glesbefolkade.

Eftersom jordbruksverksamhet är beroende av tillgången på mark är verksamheten starkt knuten till de områden där marken finns. Av en studie om ekonomisk potential och regional inkomstutveckling (SLI Rapport 2004:4) framgår att kommuner med en gynnsam potential och utveckling ofta drar till sig rörliga produktionsfaktorer som unga människor. Sektorer som har en bra utveckling och potential är bl.a. olika ty-

per av tjänster. Kommuner med lägre potential och mindre gynnad utveckling har däremot ofta en stor andel jordbruks- och skogsmark per capita. Produktionsfaktorn jordbruksmark är inte rörlig och när andra resurser kan flytta blir marken relativt sett viktigare i många fall. En folkminskning i glesbygden kan därför leda till att jordbruket blir allt mer betydelsefullt för dem som blir kvar. På bl.a. detta sätt kan jordbruket komma att spela en allt större roll för sysselsättning och inkomster på landsbygden under programperioden. Nedan presenteras utvecklingen av andelen sysselsatta inom jordbruket i stödområdena.

Av slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 framgick att andelen sysselsatta inom jordbruket år 2005 uppgick till 1,44 procent av de sysselsatta i de mindre gynnade områdena (MGO), se Tabell 2.12.²⁰ Detta kan jämföras med 1,17 procent i områden som inte ingick i stödområdet. Det framgick också att skogsbruk samt jakt och fiske sysselsatte en större andel av arbetskraften i stödområde 1-3 än vad jordbruket gjorde. I de södra stödområdena (4-5) liksom utanför stödområdet var förhållandet det omvända. I alla delar av landet förutom i stödområde 1 minskade jordbrukets andel av de sysselsatta mellan åren 2000 och 2005. Minskningen i de mindre gynnade områdena var generellt sett något kraftigare än i resten av landet och det var framför allt inom områdestypen glesbygd (GLE) som jordbruket var mest betydelsefullt ur sysselsättningssynpunkt.

²⁰ SLU, 2009

Tabell 2.12 Jordbrukets andel (%) av sysselsättningen i respektive stödområde och områdestyp år 2005 samt förändring (procentenheter) i andelen från år 2000.

	GLE	TOG	TON	TOT	Summa Jordbruk	Summa skog, jakt och fiske	Förändring jordbruk	Förändring skog, jakt och fiske
1	1,43	0,22	0,00	0,03	1,68	3,55	0,19	0,87
2a	0,95	0,06	0,07	0,10	1,19	1,50	-0,21	0,41
2b	0,84	0,10	0,12	0,09	1,14	1,42	-0,10	0,36
3	1,27	0,16	0,11	0,09	1,64	2,22	-0,09	0,49
4a & b	0,69	0,07	0,13	0,11	1,00	0,82	-0,08	0,18
5a	1,33	0,11	0,16	0,05	1,65	1,16	-0,19	0,36
5b	1,04	0,09	0,27	0,07	1,48	0,64	-0,22	0,13
5c	1,68	0,12	0,31	0,09	2,21	0,88	-0,34	0,20
5m	1,95	0,11	0,24	0,15	2,46	0,69	-0,49	0,04
9m	0,36	0,02	0,22	0,17	0,78	0,15	-0,11	0,04
9s	0,77	0,10	0,79	0,23	1,88	0,22	-0,33	0,05
1-3	1,04	0,11	0,08	0,09	1,32	1,88	-0,10	0,47
4-5c	1,10	0,10	0,21	0,08	1,49	0,84	-0,19	0,21
1-5c	1,08	0,10	0,17	0,08	1,44	0,94	-0,16	0,07
Utanför	0,51	0,04	0,37	0,19	1,11	0,19	-0,11	0,04
Riket	0,75	0,07	0,29	0,14	1,25	0,59	-0,17	0,14

Källa: Jordbruksverket 2008, *Regional Balans*

Andelen av de sysselsatta inom jordbruket i glesbygd var högre år 2000 än år 2005 som också framgår av tabell 2.9 ovan. Jordbrukets betydelse för glesbygden (GLE) hade alltså minskat under programperioden, men förändringen var betydligt större utanför de mindre gynnade områdena. För de mest glesbefolkade stödområdena i Sverige tycks jordbruket alltså har blivit relativt mer betydelsefullt för sysselsättningen jämfört med liknande glesbefolkade områden i riket i övrigt. Jordbrukets relativa betydelse i dessa delar av stödområdena kan därför sägas ha ökat under perioden 2000 – 2005.

Motsvarande beräkning av sysselsättningsutvecklingen har tagits fram för perioden 2005-2008 med hjälp av Jordbruksverkets *Regional Balans*, se Tabell 2.13. Sysselsättningen inom jordbruket har under denna korta

period minskat med 15 procent. Inom stödområdet var minskningen snabbare, 18 procent. Förändringen i antalet sysselsatta inom skog, jakt och fiske har förändrats ytterst marginellt i landet som helhet, men stödområde 1 sticker ut och visar jämfört med perioden 2000- 2005 en minskning för denna kategori.

Tabell 2.13 Jordbrukets andel (%) av sysselsättningen i respektive stödområde och områdestyp år 2008 samt förändring (procentenheter) i andelen från år 2005

	GLE	TOG	TON	TOT	Summa jordbruk	Summa skog, jakt och fiske	Förändring jordbruk	Förändring skog, jakt och fiske
1	1,32	0,22	0,00	0,03	1,57	3,13	-0,10	-0,42
2a	0,86	0,04	0,06	0,08	1,05	1,54	-0,14	0,04
2b	0,72	0,07	0,10	0,09	0,97	1,46	-0,17	0,05
3	1,08	0,14	0,08	0,06	1,36	2,33	-0,27	0,11
4:a och b	0,60	0,07	0,12	0,11	0,89	0,78	-0,11	-0,05
5:a	1,12	0,10	0,14	0,05	1,41	1,20	-0,24	0,04
5:b	0,91	0,10	0,23	0,07	1,31	0,65	-0,17	0,01
5:c	1,49	0,10	0,28	0,09	1,96	0,89	-0,24	0,01
5:m	1,82	0,11	0,24	0,15	2,32	0,61	-0,15	-0,08
9:m	0,32	0,02	0,20	0,16	0,69	0,16	-0,09	0,01
9:s	0,67	0,09	0,69	0,21	1,66	0,22	-0,22	0,00
Sa 1-3	0,92	0,09	0,07	0,07	1,15	1,87	-0,17	-0,01
4-5c	0,95	0,09	0,19	0,07	1,31	0,84	-0,18	0,00
1-5c	0,94	0,09	0,15	0,07	1,26	1,16	-0,18	0,00
Utanför	0,45	0,04	0,33	0,17	0,99	0,19	-0,13	0,00
Riket	0,65	0,06	0,25	0,13	1,10	0,59	-0,15	-0,01

Källa: Jordbruksverket 2010, Regional Balans

Även om utvecklingen i stödområdet jämfört med hela landet är intressant att studera ger den ingen information om huruvida det finns ett samband mellan utvecklingen av areal, antal djur, befolkning och sysselsättning och de stödbelopp som betalas ut. Med hjälp av AgriPolis-Enviro-modellen kan däremot kompensationsbidragets effekter på olika parametrar undersökas.

2.5 Resultat – arealförändring som beror på ersättningarna

Resultat – CAPRI samt AgriPolis-Enviro -modellen

I båda modellerna analyseras kompensationsbidragets effekter genom att det tas bort helt. Modellerna används även för att studera effekter av borttagande av de olika ersättningarna som ingår i åtgärden 214 (miljövänligt jordbruk) samt för att analysera hela programmets (båda åtgärdernas) effekter, se nästa kapitel. Detta ger upphov till ett antal scenarier. För enkelhetsskull redovisas dessa scenarier nedan men analysen fokuserar på kompensationsbidraget. På motsvarande sätt, presenteras alla scenarier i nästa kapitel men med fokus på åtgärden 214 samt även på borttagande av hela programmet. Presentationerna är översiktliga. För modelltekniska detaljer hänvisas till bilagorna 1 och 2.

CAPRI

CAPRI är en regionaliserad modell, där utbudet av jordbruksprodukter beräknas på NUTS2-nivå. Det innebär att det finns åtta regioner i Sverige. NUTS2 är en statistisk indelning som används av Eurostat, och som är aggregat av län. För att kunna beräkna resultaten av stöden behöver de således först aggregeras från länsnivå till NUTS2 (enligt data från halvtidsutvärderingen), vilket beskrivs i följande sektion. Därefter inkorporeras de i CAPRI enligt följande:

- kompensationsbidraget modellerades som ett tillägg till gårdsstödet, vilket innebär ett arealstöd för all jordbruksmark (såväl åker- som betesmark).
- Betesstöden modellerades som ett arealbidrag specifikt för betesmark
- Vallstödet modellerades som ett arealbidrag specifikt för vall på åkermark
- Alla andra miljöstöd (Exte) modellerades som ett tillägg till gårdsstödet men med bivillkoret att extensiva produktionsformer får dubbelt så mycket stöd som intensiva.

Speciellt det sista antagandet, om Exte, är diskutabelt eftersom många sinsemellan olika ersättningar klumpas ihop. Generellt sett kan man dock säga att alla dessa ersättningar syftar till att extensifiera produktionen. Nedan beskrivs de scenarior som har simulerats i modellen.

RDSE	Referensscenario. Ingen förändring av politiken fram till 2020, landsbygdsprogrammet 2014-2020 blir likadant som det 2007-2013. "Hälsokontrollen" genomförs fullt ut, med frikoppling av alla direktstöd utom till am- och dikor samt får och getter. Mjölkkvoter och trädeskrav avskaffas. Inget resultat nås i WTO-förhandlingarna i DOHA.
NOLFA	Som RDSE, men utan kompensationsbidrag i Sverige
NOAE	Som RDSE, men utan miljöersättningar i Sverige
LIB	Som RDSE, men utan kompensationsbidrag- och miljöersättningar i Sverige

I tabell CAPRI 1 visas resultat på markanvändning av ett borttagande av kompensationsbidraget (NOLFA). Utan kompensationsbidraget skulle antalet hektar betsmarker, sett över hela landet, vara 6 procent lägre och åkermarken 1 procent längre jämfört med referensscenariot. Den region som påverkas mest är Övre norrland där betesmarken sjunker med en fjärdedel. Även Mellersta norrland och Norra mellansverige påverkas starkt.

Tabell CAPRI 1: Markanvändning per region och marktyp i varje scenario.

Region	Marktyp	REF	EjLFA	EjMiljö	EjLBP
Sverige	Betesmark	450	-6%	-45%	-51%
Sverige	Åkermark	2832	0%	-2%	-2%
Sverige	Total jordbruksmark	3282	-1%	-8%	-8%
Stockholm	Betesmark	16	-1%	-50%	-51%
Stockholm	Åkermark	96	0%	-5%	-5%
Stockholm	Total jordbruksmark	112	0%	-12%	-12%
Östra mellansverige	Betesmark	97	-2%	-50%	-52%
Östra mellansverige	Åkermark	782	0%	2%	2%
Östra mellansverige	Total jordbruksmark	879	0%	-4%	-4%
Sydsverige	Betesmark	79	-2%	-37%	-39%
Sydsverige	Åkermark	514	0%	-1%	-1%
Sydsverige	Total jordbruksmark	593	0%	-6%	-6%
Norra mellansverige	Betesmark	29	-17%	-42%	-60%
Norra mellansverige	Åkermark	252	0%	-7%	-7%
Norra mellansverige	Total jordbruksmark	281	-2%	-11%	-12%
Mellersta norrland	Betesmark	23	-21%	-41%	-60%
Mellersta norrland	Åkermark	98	-1%	-4%	-5%
Mellersta norrland	Total jordbruksmark	121	-5%	-11%	-15%
Övre norrland	Betesmark	18	-25%	-30%	-51%
Övre norrland	Åkermark	116	-1%	-9%	-10%
Övre norrland	Total jordbruksmark	134	-5%	-12%	-15%
Småland med öarna	Betesmark	118	-6%	-50%	-55%
Småland med öarna	Åkermark	350	0%	-1%	-1%
Småland med öarna	Total jordbruksmark	468	-2%	-13%	-15%
Västsverige	Betesmark	70	-4%	-44%	-48%
Västsverige	Åkermark	623	0%	-3%	-3%
Västsverige	Total jordbruksmark	693	0%	-7%	-8%

* Referensscenariot avser tusen hektar

** Kontrafaktiska scenarier avser procentuell förändring gentemot referensscenariot

Källa: Egna beräkningar

I bilaga 1 visas fler resultat från modellsimuleringarna i detalj. Endast en kort sammanfattning följer nedan. Am- och dikor minskar med 1 procent i hela landet och som mest med 3 procent i Norra mellansverige. Den genomsnittliga inkomsten per hektar jordbruksmark sjunker med 4 procent i hela landet och med 10 procent i Mellersta norrland som är den starkast påverkade regionen. Överskott av näringsämnen nitrat och fosfat per hektar jordbruksmark sjunker något, mest när det gäller fosfat. Utsläpp av växthusgaser sjunker med 1 procent. Observera dock att denna effekt är mycket osäker eftersom ingen vet vad som händer med

den mark som lämnar produktionen. Beskogas marken kan den med tiden bli en kolsänka.

AgriPolis Enviro

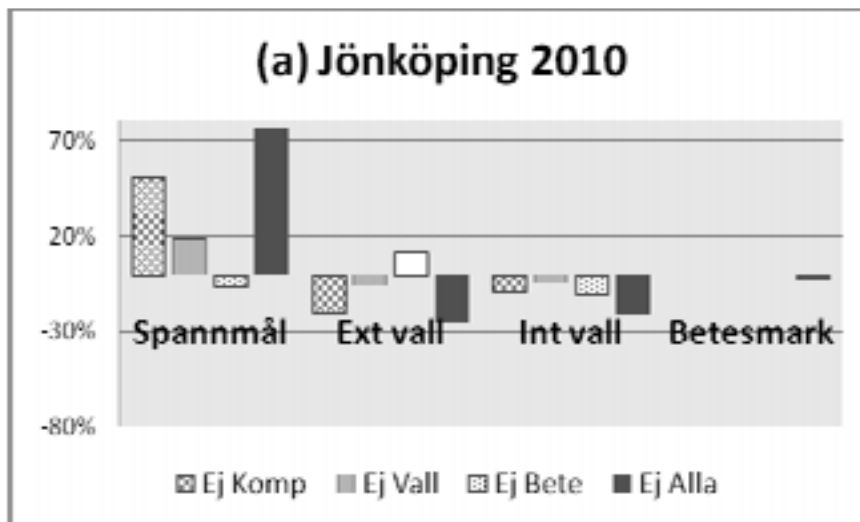
I AgriPolis modellen simuleras effekterna av tre olika stöd i Jönköpings och Västerbottens län med hjälp av modellsimuleringar. De stöden som analyseras är följande:

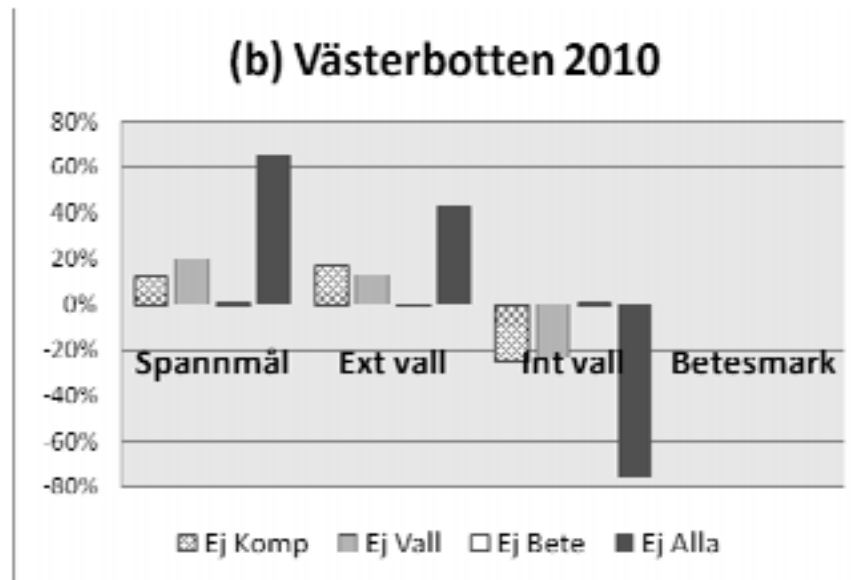
- Kompensationsbidrag till vallodling, naturbetesmark och spannmål (**Komp**)
- Miljövänlig vallodling eller stöd till Öppet odlingslandskap (**Vall**)
- Grundersättning till naturbetesmark (**Bete**)
- Total effekten av alla tre stöd (**Alla**)

För att utvärdera effekterna av dessa stöd genomförs modellstimuleringar med AgriPoliS modellen (Kellermann, Happe et al. 2008). Varje stöd utvärderas enskilt genom att minska stödet till noll (d.v.s. varje scenarieförändring avser borttagande av det relevanta stödet med alla andra faktorer oförändrade jämfört med referensscenariot) 2001 och sedan följa utvecklingen fram till 2010. Detta ger upphov till tre simuleringars resultat som betecknas **Ej Komp**, **Ej Vall** och **Ej Bete**. Stöden analyseras också i sin helhet genom att alla tre tas bort (**Ej Alla**). Referensscenariot återger den faktiska utvecklingen i regionerna under perioden 2001-10 (**Referens**). Genom att jämföra varje simuleringresultat med referensscenariot kan effekten av stödet utlysas. Modellen kalibrerades i ett första steg till produktionsförutsättningarna år 2001. I det andra steget kalibreras modellen till utvecklingen under perioden 2001 till 2010 (dvs. 10 år) så att den reproducerar den faktiska utvecklingen i regionen under perioden.

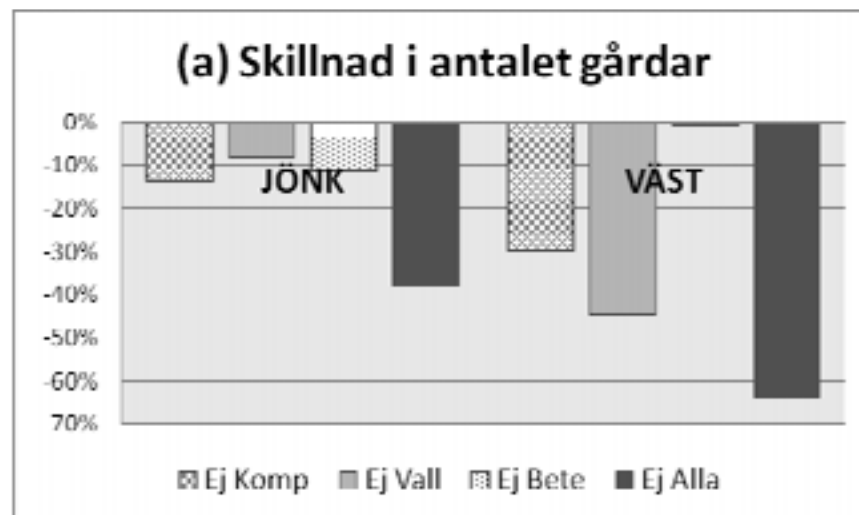
Nedan visas effekter av borttagande av kompensationsbidraget (Ej Komp) på markanvändningen jämfört med referensscenariot i två län: Jönköping och Västerbotten. Borttagandet av bidraget skulle leda till en förändrad användning av marken. Den totala arealen skulle dock förbli

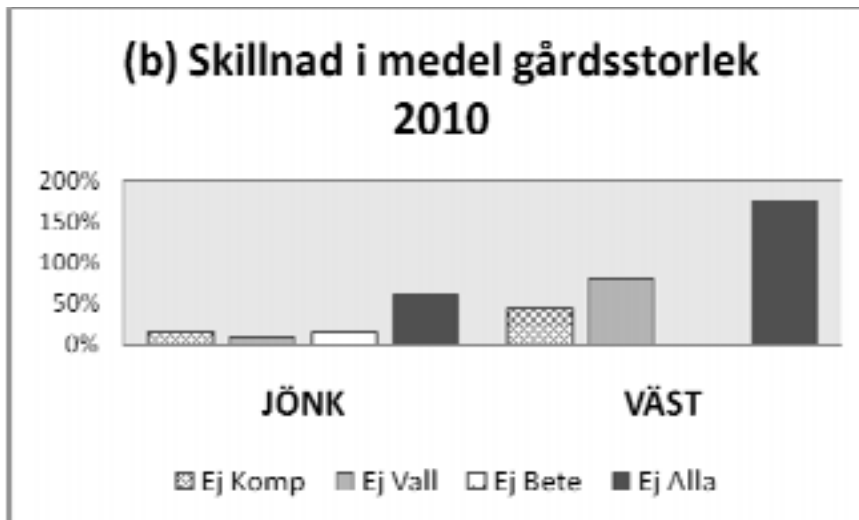
oförändrad i båda länen. I Jönköping ökar spannmålsarealen, medan både extensiv och intensiv vall minskar. Betesmark är opåverkad. I Västerbotten ökar arealen spannmål och extensiv vall medan intensiv vall minskar. Inte heller här påverkas betesmarken. Antalet dikor sjunker kraftigt i Västerbotten och något mindre i Jönköping. Inkomsterna per hektar sjunker med omkring 15 procent medan inkomsterna per gård är nästan oförändrade eftersom den ökade gårdsstorleken kompenserar för de lägre hektarinkomsterna.





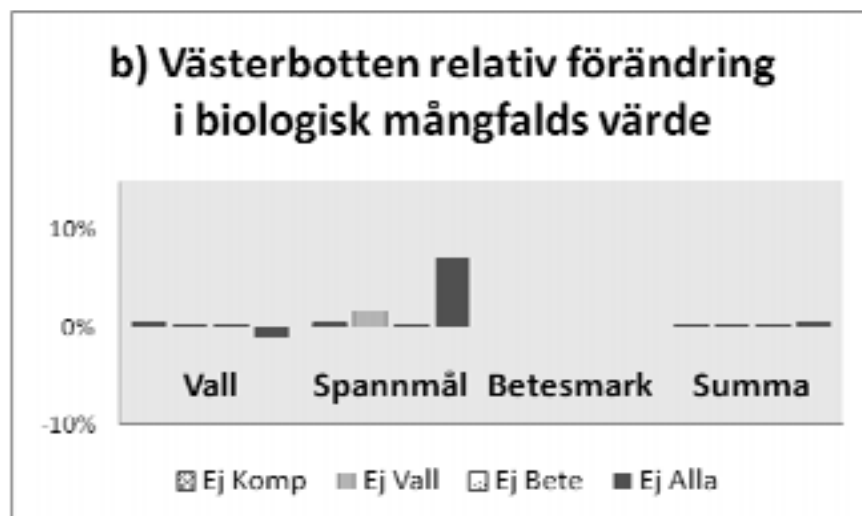
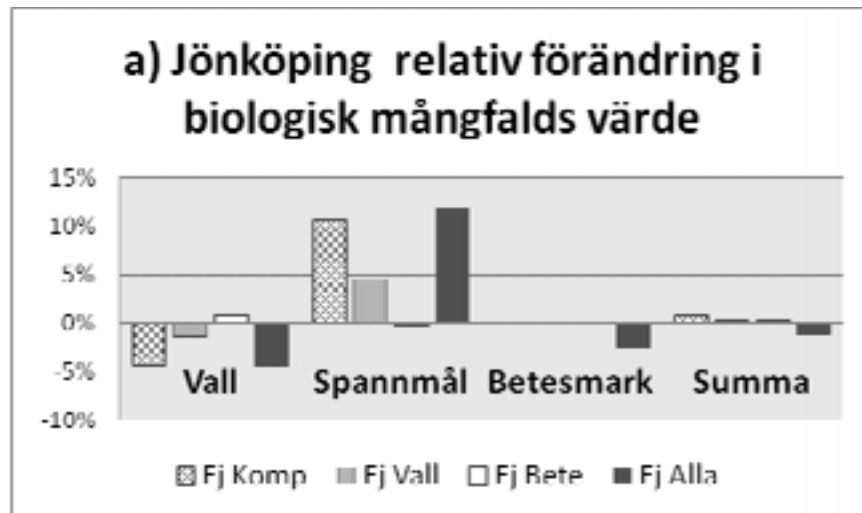
Bortagande av kompensationsbidraget skyndar på strukturomvandlingen, i synnerhet i Västerbotten där antalet gårdar sjunker kraftigt och medelstorleken ökar.





Förändringen i markanvändningen har implikationer för möjligheterna att uppnå målet "Öppet och varierat jordbrukslandskap". Kompensationsbidraget leder till en relativt sett mindre varierad landskapsbild eftersom odling av spannmål, den gröda som odlas förhållandevis lite i de båda regionerna, minskar. Förändrad markanvändning påverkar den biologiska mångfalden eftersom olika markanvändningar utgör habitat för olika arter. För t.ex. fåglar kan att vissa landskap bli för extensivt brukade och arter som är beroende av exempelvis spannmålsodling klarar sig bättre om denna odling ökar (Wretenberg et al. 2006). I AgriPolis skapas det en värdeindikator²¹ baserad på rödlistade arter och sambandet mellan yta och artförekomsten. Effekterna visas nedan. Den biologiska mångfalden påverkas ytterst marginellt. Det är viktigt att påpeka att huvuddelen av de värdefulla betesmarkerna inte finns med i modellen d.v.s. marker med särskilda värden, varför resultaten på biologisk mångfald måste ses med mycket stor försiktighet.

²¹ Enkortfattad beskrivning av värdeindikatorn finns i Bilaga 2 till denna rapport. En fullständig förklaring finns i Brady



2.6 Svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1: Hur har kompensationsstöden bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark i bergsområden och i andra områden med svårigheter?

Tidigare utvärderingar har visat en svag nedåtgående trend för areal med ersättning för naturbetingade svårigheter i de mindre gynnade om-

rådena. I denna period har minskning av den anslutna arealen fortsatt i stödområde F och 1-3 (minus 3 procent sedan 2006 och minus 13 procent sedan 2000). Anslutningen ligger under målet för området. När det gäller utvecklingen inom områdena 4 och 5 har den anslutna arealen ökat i samband med gårdsstödsreformen år 2005. Jämfört med det föregående året har arealen gått tillbaka något 2009 men ligger fortfarande över målet för anslutningen.

Utvecklingen av markanvändningen kan påverkas av utvecklingen av antalet företag. Företagsnedläggningar leder inte nödvändigtvis till att även marken överges eftersom marken i regel tas över av andra företag som får växa. De områden där kompensationsersättningen betalas ut utgörs dock av utflyttningsbygder. Områdena är glest befolkade och avstånden mellan gårdar och byar kan vara stora. Den mark som tillhör ett företag som läggs ner blir därför inte alltid intressant för ett annat företag att ta över. Därför analyseras även utveckling av antalet brukningsenheter.

Antalet anslutna företag i stödområde F och 1-3 har procentuellt sett minskat mer (27 %) än arealen vilket betyder att ansluten areal per företag har ökat. Ökningen blev nära 20 procent sedan 2000. I områdena 4 och 5 har även antalet företag ökat i samband med gårdsstödsreformen. En återgång till den tidigare nedåtgående trenden verkar dock ha ägt rum sedan 2008. Ansluten areal per företag har ökat med 13 procent.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att både den anslutna arealen och antalet företag uppvisar en långsiktigt nedåtgående trend som förefaller ha brutits tillfälligt av gårdsstödsreformen.

Kontrafaktiska analyser: CAPRI och AgriPoliS

Analyserna med CAPRI tyder på att kompensationsstöden bidragit till att bevara mark i jordbruksproduktionen, i synnerhet när det gäller betesmark och stödregionerna i Norrland. Sett över samtliga stödområden skulle betesmarken minska med 6 procent medan den totala arealen bara skulle ha påverkats obetydligt om bidraget inte hade betalats ut. I den starkast påverkade regionen skulle betesmarken minska med en fjärdedel.

Enligt analyserna med AgriPolis påverkas den totala markanvändningen (i de två analyserade regionerna) inte av kompensationsstödet. Däremot har det betydelse för *hur* marken används. Gårdsstödet till betesmarken är t.ex. en viktig förklaring till att betesmarker med allmänna värden hålls kvar i produktionen. Kompensationsstödet bidrar således inte till att säkra att marken hålls i produktionen givet de andra stöden finns kvar. Däremot verkar kompensationsbidraget påverka strukturomvandlingen. Utan bidraget skulle företagen bli färre och betydligt större.

När man jämför modellresultaten bör man betänka att den mycket kraftigare strukturomvandlingen som modelleras i AgriPolis motverkar försämring av lönsamhet och därmed nedläggning. Har takten i omvandlingen överskattas är det troligt att en del mark skulle läggas ner. Vidare täcker AgriPolis en mindre del av stödområdet.

Beaktar man resultat från båda modellerna samt även den observerade trendmässiga nedgången under perioden kan man dra slutsatsen att kompensationsstöden troligtvis har bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark, i synnerhet bete i bergsområden och andra områden med svårigheter men endast i en liten utsträckning. Givet att andra stöd finns kvar har kompensationsstödet således betydande dödviktsförluster.

Fråga 2: Hur har kompensationsstöden bidragit till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle i bergsområden och i andra områden med svårigheter?

När det gäller fråga två, tolkas livskraftigt landsbygdssamhälle som ett samhälle som utvecklas fördelaktigt när det gäller befolkning, sysselsättning och inkomst. Interventionslogiken tolkas som att ett bevarande av livskraftiga lantbruksföretag förväntas bidra till att landsbygden också blir livskraftig och att avfolkning och nedläggning av samhällsfunktioner undviks.

Enligt resultaten från CAPRI modellen har kompensationsstödet bidragit till något högre inkomster för lantbrukarna sett över hela stödområdet. I vissa regioner skulle inkomsterna bli uppåt 10 procent lägre om

stödet försvann. Sysselsättningseffekten kan inte uppskattas men kompensationsstödet ger en liten sysselsättningseffekt i och med att det resulterar i något fler husdjur och något större jordbruksmark. Resultaten från AgriPolis modellen tyder också på att inkomsterna skulle bli lägre om kompensationsbidraget inte betalades ut. Inkomsterna per hektar skulle sjunka mer än medelinkomsten per gård som endast sjunker obetydligt eftersom den ökade gårdsstorleken kompenserar för minskningen av hektarinkomsterna. Vidare verkar kompensationsstödet bidra till högre sysselsättning eftersom det dämpar strukturomvandlingen.

Befolkningstrenderna i de mindre gynnade områdena har varit ungefär de samma som för övriga områden, d.v.s. befolkningen minskar i glest befolkade områden. För vissa områden är minskningen i glesbygd större än för landet i helhet. I detta fall lyckas inte ersättningarna behålla befolkningen kvar i glesbygden men om man närmare studerar hur sysselsättningen minskat inom jordbruksnäringen så minskar den snabbare i glesbygd utanför än innanför de ersättningsberättigade områdena.

Med tanke på att jordbrukets bidrag till sysselsättningen i de mindre gynnade områdena är mycket litet, 1,4 procent, samt att kompensationsbidraget endast i en liten utsträckning påverkat inkomsterna och sysselsättningen i jordbruket (givet att andra miljöstöd betalas ut) torde kompensationsstödet bidra till att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle vara mycket begränsat även om man tar hänsyn till multiplikatoreffekterna på den lokala ekonomin. Ser man till *hela landsbygdsprogrammet* effekter på tillväxt och sysselsättning på kommunnivå, dvs. även utanför stödområdena, undersöktes detta av utvärderingen för att besvara programövergripande fråga 1 om programmets bidrag till att genomföra gemenskapens prioriteringar enligt den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning, se bilaga 2²² till avrapporteringsrapporten. Resultatet av analysen visar att det existerar en positiv samvariation mellan landsbygdsstöd och tillväxt men att effekten är liten. När det gäller skattningarna av effekter på sysselsättningen kan varken

²² "Tillväxt- och sysselsättningseffekter av Landsbygdssprogrammet", Lund 2010. Emil Persson (numera vid Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet).

landsbygdsstöd eller Pelare 1-stöd förknippas med förändringar i total sysselsättning då koefficienterna inte är signifikanta.

Fråga 3: Hur har denna ordning bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?

Effekterna på växtnäringsbalanserna är små enligt resultaten från såväl CAPRI- som AgriPoliS modellen.

Fråga 4: Hur har denna ordning bidragit till att bevara landsbygden och förbättra miljön?

Här diskuteras stödets effekter på biologisk mångfald. Med biologiska mångfald menas här de arter som är knutna till jordbrukslandskapet och som skulle missgynnas eller försvinna på kort eller lång sikt vid ett övergivande av jordbruksmark. Denna del relaterar till miljömålet "Ett rikt odlingslandskap". Att bevara ett livskraftigt landsbygdssamhälle och att bevara landsbygden antas i stort sett innebära samma sak, förutom att även landsbygdens sociala hållbarhet inkluderas. Inga indikatorer finns till hjälp att besvara frågan och inget annat material är tillgängligt. Därför utreds inte frågan ytterligare.

Givet att andra miljöersättningar, gårdsstöd till betesmarken samt nationellt stöd betalas ut är resultatet av kompensationsbidraget med avseende på påverkan på markanvändningen relativt begränsat enligt de kontraktiska analyserna med modellerna CAPRI och AgriPoliS. Därmed blir även de medföljande miljöeffekter begränsade. För att bevara jordbruksmark med höga naturvärden och biologisk mångfald är även antalet betande djur viktigt. Kompensationsbidraget resulterar i att fler djur hålls i produktion. Utan bidraget sjunker antalet dikor enligt båda modellerna med starkare effekter i norra Sverige. Beräkningar av förändringar i den biologiska mångfalden i betesmark med allmänna värden och enligt det mått som skapas i modellen AgriPoliS, ger stödet endast en marginell effekt på den biologiska mångfalden.

Genom att kompensationsbidraget, enligt modellen, kan minska andelen spannmål i skogsbygd kan detta leda till en mindre varierad landskapsbild. Eftersom kompensationsbidraget bidrar till att dämpa takten i strukturomvandlingen bidrar det med stor sannolikhet till att kulturmil-

jövärdena bevaras. Effekterna av detta slag kan inte modelleras men det är främst i samband med strukturförändringar som vissa av landskaps-elementen riskerar att försvinna.²³

Det är tydligt att den brukade jordbruksmarkens andel i landskapet skulle minska något om ersättningarna inte fanns. Detta skulle på sikt kunna ge stora effekter på minskat livsrum och minskad heterogenitet i annars skogsdominerade regioner. Enligt analysen i slututvärderingen av det föregående landsbygdsprogrammet skulle ett slopande av kompensationsbidraget kunna ge upphov till fler trädor vilket tvärtemot den långsiktiga effekten ger positiva effekter på biologisk mångfald då det gynnar insekter, ogräs och fåglar. FBI (farmland bird index) som är indikator för biologisk mångfald inom stödet har tyvärr inte tagits fram för de mindre gynnade områdena så bidraget till detta kan inte utvärderas.

2.7 Slutsatser angående stödets effekter

Jordbruket i de missgynnade områdena påverkas utöver kompensationsstödet av fler andra stöd och ersättningar med likande karaktär. Det är därför svårt att identifiera kompensationsbidragets specifika effekt. De modellbaserade kontrafaktiska analyserna som utvärderingen har förlitat sig på är behäftade med osäkerheter och får tolkas med stor försiktighet. Sammanfattningsvis kan det dock konstateras att givet att andra stöd fortsätter att betalas ut har kompensationsbidraget begränsade konsekvenser för markanvändningen och inkomsterna. Med tanke på dessa begränsade konsekvenser samt på jordbrukets mycket låga andel av sysselsättningen i de aktuella regionerna är stödets möjligheter att bidra till ett livskraftigt landsbygdssamhälle i bergsområden och i andra områden med svårigheter mycket små. Genom att dämpa takten i strukturomvandlingen i jordbruket bidrar dock kompensationsstödet till högre sysselsättningen i jordbruket. Denna effekt kan dock vara på bekostnad av en framtida konkurrenskraft. Den lägre takten i strukturomvandlingen har troligtvis en positiv effekt på kulturmiljövärden i landskapet.

²³ Personlig kommunikation, Anders Westfält

2.8 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Inga förslag.

På längre sikt

Inom EU-samarbetet delas s.k. "less favoured areas" (LFA) in i tre olika kategorier:

- 1) *Bergsområden som präglas av avsevärda begränsningar på grund av höjden över havet eller branta sluttningar eller en kombination av dessa.*

Till denna kategori hör det område som omfattas av åtgärd 211 "Bergsområden med naturbetingade svårigheter" och motsvarar de svenska stödområdena F och 1-3, d.v.s. Norrland. För dessa områden finns en tydlig geografisk avgränsning.

- 2) *Andra mindre gynnade områden som präglas av betydande naturbetingade svårigheter.*

Till denna kategori hör åtgärd 212 "Andra områden med svårigheter" och motsvarar de svenska stödområdena 4, 5a, 5b i LFA och delvis också 5c. I Sverige är alltså stora delar av områden i Götalands mellan- och skogsbygder och områden i Svealands skogsbygder samt vissa områden utanför dessa produktionsområden avgränsade som områden med naturbetingade svårigheter.

- 3) *Områden som präglas av särskilda svårigheter (den totala ytan inte får överstiga 10 % av medlemsstatens yta).*

Till denna kategori hör de svenska s.k. artikel 20-områdena, bl. a. vissa öar utan landförbindelse och Öland.

Europeiska Revisionsrätten uttalade 2003 skarp kritik mot stödformen och särskilt mot hur medlemsländerna hade avgränsat de områden som betecknas som *områden med betydande naturbetingade svårigheter*. Orsaken till detta var att medlemsländerna använde sig av skilda kriterier för att avgränsa områdena och att variationen ledde till stora skillnader mellan

stödmottagare i olika länder. Det är också inom kategori 2 ovan som de allra flesta LFA-områden inom EU hamnar. Revisionsrätten framhöll därför att det fanns ett stort behov av en fördjupad översyn av avgränsningen av områdena och av att utveckla mer lämpliga kriterier som grund för avgränsningen.

Vid antagandet 2005 av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd om landsbygdsutveckling gjordes ytterligare ändringar beträffande målsättningen med stödformen. Enligt rådsförordningen ingår stödet nu som en del under axel 2. Syftet med stödet är att genom fortsatt användning av jordbruksmark bidra till att bevara landskapsbilden och till att bevara och främja hållbara jordbruksmetoder. Någon överenskommelse om nya avgränsningskriterier nåddes inte vid antagandet av rådsförordningen. Frågan lyftes därför ut och kommissionen fick i uppdrag att tillsammans med medlemsländerna utarbeta förslag till nya avgränsningskriterier som återspeglar syftet med stödformen. Enligt rådets förordning 1698/2005 skulle den sedan tidigare fastställda avgränsningen upphöra att gälla den 1 januari 2010. Förbehållet var att en ny rättsakt då skulle ha hunnit antas av rådet. Tidsplanen kunde dock inte hållas.

Den nuvarande klassificeringen är delvis baserad på socioekonomiska kriterier som inte längre återspeglas i målsättningen för stödformen och i vissa fall kan betydande förändringar ha skett då nuvarande avgränsning bygger på äldre data. Avsikten med översynen av klassificeringen av områdena är att finna ett antal gemensamma objektiva kriterier som kan användas för en avgränsning av det stödberättigade områdena inom unionen. En vetenskaplig expertgrupp tillsattes för att ta fram jordmåns- och klimatkriterier som kunde ligga till grund för en ny avgränsning. Förslaget innehåller åtta kriterier och för var och ett av dessa ett tröskelvärde. Kriterierna är:

- låg temperatur och därmed kort växtsäsong,
- värmestress,
- marker med svag dränerande förmåga,
- marker med dålig struktur och stenighet,
- marker med försämrat rotdjup,
- försaltad mark,

- marker med försämrade vattenbalans
- marker med stark lutning

Ett område anses vara präglad av betydande naturbetingade svårigheter om en stor del av dess brukade jordbruksmark (minst två tredjedelar) uppfyller minst ett av kriterierna (d.v.s. när tröskelvärden).

Under 2007 och 2008 har kriterierna diskuterats mellan kommissionen och medlemsländerna bilateralt och vid tekniska möten på EU-nivå. Det EU-gemensamma dataunderlag som kommissionen har tillgång till räcker dock inte för att genomföra en detaljerad simulering av tillämpningen av förslaget till de biologisk-fysiska kriterierna med tillhörande tröskelvärden. Medlemsländerna ombads därför av kommissionen att med hjälp av nationell och regional tillgänglig data simulera tillämpningen av de kriterier som är bäst lämpade för att beskriva förhållandena som råder i respektive land.²⁴ Därefter var det kommissionens avsikt att utarbeta ett förslag till ändring av rådets förordning 1698/2005 och presentera detta för jordbruksrådet tillsammans med en konsekvensbeskrivning. Den svenska utgångspunkten²⁵ var att strikta, väldefinierade, homogena och konkurrensneutrala kriterier bör utvecklas. Valda tröskelvärden måste återspegla verkliga naturbetingade svårigheter. Regeringen hade en övergripande positiv inställning till de föreslagna biologisk-fysiska kriterierna med tillhörande förslag på tröskelvärden.

Förslag från de olika medlemsstaterna när det gäller yttre avgränsning av området med naturbetingade svårigheter har nu tagits fram. Därefter har inget ytterligare hänt och frågan kommer troligen att bli en del i CAP post 2013-diskussionerna.²⁶ När den yttre avgränsningen av områden som präglas av betydande naturbetingade svårigheter är gjord återstår frågan om inre avgränsning dvs. vilka brukare inom den yttre avgränsningen som ska erhålla stödet. Vissa diskussioner har förts av kommissionen och dokument har varit ute på internkonsultation under våren 2008, men har därefter inte diskuterats. Dessa delar kommer troligen också att ingå i CAP post 2013- diskussionerna och kan också komma att

²⁴ KOM(2009) 161 slutlig

²⁵ Faktapromemoria 2008/09: FPM.

²⁶ Personlig kommunikation med Ingrid Svedinger, Jordbruksdepartementet

gälla de två andra områdena, d.v.s. bergsområden och områden med särskilda svårigheter.

Halvtidsutvärderaren har ingen annan uppfattning i frågan än vad medlemsstaten Sverige redan gett uttryck för.

2.9 Förslag till förbättringar av indikatorer

På kort sikt

Inga förslag. Arbetet inom EU med områdesavgränsningar och kriterier för dessa måste inväntas. Det arbete med kriterier för den inre avgränsningen i Sverige som redan pågår bör fortsätta.

På lång sikt

Inga förslag. Arbetet inom EU med områdesavgränsningar och kriterier för dessa måste inväntas. Det arbete med kriterier för den inre avgränsningen i Sverige som redan pågår bör fortsätta.

Referenser

An evaluation of the impact of Nordic Aid Schemes in Northern Finland and Sweden. Report for DG Agriculture and Rural development and DG Economic Analyses and Evaluation, 2007.

Britz W, Witzke P. Table of Contents. CAPRI model documentation 2008: Version 1. 1.

www.capri-model.org/docs/capri_documentation.pdf

EU kommissionen, 2006. Vägledning B – Riktlinjer för utvärdering. AGRI-2006-63618-00-02-SV-FLT-00.DOC.

Faktapromemoria 2008/09: FPM. Avgränsning av områden med naturbetingade svårigheter, Jordbruksdepartementet 2009-05-12.

Jordbruksdepartementet, 2000. Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006. Jordbruksdepartementet, 2000.

Jordbruksdepartementet, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

Jordbruksdepartementet, 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Ändring nummer fem, mars 2009. Jordbruksdepartementet, Stockholm.

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Kellermann, K., K. Happe, et al. (2008). AgriPoliS 2.1 - Model Documentation. Halle (Germany), IAMO
[\[http://www.agripolis.de/documentation/agripolis_v2-1.pdf\]](http://www.agripolis.de/documentation/agripolis_v2-1.pdf)

KOM(2009) 161 slutlig "Mot bättre riktat stöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter".

Personlig kommunikation med Ingrid Svedinger, Jordbruksdepartementet

Personlig kommunikation med Anders Westfält, institutionen för ekonomi, SLU

Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd om landsbygdsutveckling

SLI Rapport 2004:4 Regional inkomstutveckling och ekonomisk koncentration – med fokus på jordbruket

SLI, 2006. Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala.

SOU 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Fritzes, Stockholm.

Stiglitz JE, 2000. *Economics of the Public Sector*. WW Norton, New York.

Wretenberg, J. Pärt, T & Berg, Å. 2006. Changes in local species richness of farmland birds in relation to land-use changes and landscape structure. *Biological Conservation*. 143: 375-381.

3

Åtgärd 214 och 216: Ersättningar för miljövänligt jordbruk (214) och stöd för icke-produktiva investeringar – jordbruk (216)

Åtgärderna *Ersättningar för miljövänligt jordbruk* och *Icke-produktiva investeringar i jordbruk* består av sammanlagt åtta olika ersättningsformer. Ersättningarna utbetalas i enlighet med artikel 37, 39, 41 och 49 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd till landsbygdsutveckling, artikel 27, 28 och 29 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006, den svenska förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (SFS 2007:481) samt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2007:42). Därutöver ska lantbrukarna följa andra lagar och förordningar som gäller för t.ex. växtnärläckage, skydd av natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, t.ex. biotopskyddslagstiftning²⁷, Natura 2000-lagstiftning²⁸ och Lag (1988:950) om kulturminnen m.m..

3.1 Övergripande om åtgärderna, budget, utfall och interventionslogik

Åtgärd 214 och 216 består av sammanlagt åtta olika ersättningar. Dessa är i sin tur uppdelade i olika insatser, se tabell 3.1 nedan. Som framgår består åtgärderna av en mängd olika insatser, varav de som ingår i Regionalt prioriterade ersättningar beslutas enligt länsvisa prioriteringar, och alla ersättningar tillämpas således inte i alla län.

²⁷ Bestämmelser om biotopskydd finns i 7 kap. 11 § miljöbalken samt i 5-8 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

²⁸ Natura 2000 har tillkommit med stöd av EUs fågeldirektiv (direktiv 79/409/EEG) och EUs habitatdirektiv (direktiv 92/43/EEG). Natura 2000-områden i Sverige är skyddade med stöd av miljöbalken och de är klassade som riksintresse. De ska upprätthållas i gynnsam bevarandestatus, begreppet definieras i Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken (SFS 1998:1252). Vidare krävs tillstånd om man vill bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (sjunde kapitlet 28a§ Miljöbalken).

Tabell 3.1: Ersättningar och insatser för åtgärd 214 och 216

Ersättningar	Insatser
1. Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker	-Betesmarker och slätterängar -Skötsel av våtmarker
2. Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdet	-Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet -Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet
3. Regionalt prioriterade ersättningar (utvald miljö)	-Miljöinvesteringar inom utvald miljö (kod 216) <ul style="list-style-type: none"> - Anläggning och restaurering av våtmarker - Restaurering av betesmarker och slätterängar - Markförbättrande insatser i renskötselområdet - Specialinsatser för landskapets natur- och kulturmiljövärden - Restaurering av byggnader vid samevisten - Restaurering av överloppsbyggnader i odlingslandskapet - Återuppbyggnad av trögärdesgård i odlingslandskapet - Restaurering och återskapande av stenmur i odlingslandskapet - Restaurering och återskapande av alléer - Restaurering av bevarandevärda eller svårbrukade åkermarker - Rensning av våtmark -Miljöersättning inom utvald miljö (214) <ul style="list-style-type: none"> - Bevarande av hotade åkerogräs - Mångfaldstråda - Fågelåker - Skötsel av landskapsinstrument med särskilda värden - Särskild höhantering på slätteräng - Bränning - Särskild skötsel av fåbodbete - Bete och slätter på svårtillgängliga platser - Mosaikbete och andra gräsfattiga marker - Restaurering av betesmarker och slätterängar - Röjning av stigar till samevisten
4. Traditionella kulturväxter och husdjursarter	-Traditionell odling av bruna bönor -Utrotningshotade husdjursraser och rasbeva-

	rande husdjursföreningar
5.Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark	-Minskat kväveläckage (fånggröda och vårbe- arbetning) -Skydds-zoner
6.Miljöskyddsåtgärder	
7.Certifierad ekologisk produktion och kretsloppsriktad produktion	
8.Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet	Del A: Till skogsdominerade områden med syf- te biologisk mångfald Del B: Till södra Sveriges jordbruksområden med syfte minskade växtnäringsförluster

Flera av ersättningarna i det nuvarande Landsbygdsprogrammet har stått oförändrade jämfört med tidigare programperioder, förutom justeringar av ersättningsnivåer och i detaljer. Dessa detaljer kan dock ha stor betydelse för ersättningens effekt, dels p.g.a. att de kan påverka lantbrukarnas vilja att ansöka om ersättningen, alltså direkta effekter av ersättningens regelverk, och dels genom indirekta effekter i form av samverkan mellan ersättningarna/insatserna. Att ersättningarna i stora drag är likartade över flera programperioder ökar dock möjligheten att detektera effekter och eventuella bieffekter av programmet eftersom förändringar i flera av de indikatorer som används tar lång tid att detektera, t.ex. kvalitet på habitat för arter eller effekter på havsmiljöer.

Tabell 3.2: Utbetalda belopp (Mkr) från 2000 till 2009 under de tre olika programperioderna. (Siffror för 2007-2009 är preliminära och kommer att justeras).

	Ar									
	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08	-09
Miljöstöd (-2000)	1929	670	604	81						
Öppet odlingslandskap	582	14	6	2						
Ekologisk odling	268	105	61	30						
Flerårig vallodling	433	426	423	21						
<i>Biologisk mångfald o. kulturmil-</i>										
Betesmarker	333	16	8	3						
Slätterängar	14	1								
Kulturmiljö	173									
<i>Miljö känsliga områden</i>										
Våtmarker och småvatten	9	8	7	6						
Extensiv vall, skyddszoner	6	3	2	1						
Fånggrödor	9	1	1							
Resurshållande konventionellt	94	93	92	16						
Återskapande av slätterängar	3	3	3	1						
Odling av bruna bönor på Öland	2	0,2								
Utrotningshotade djurraser	3	0,4								
Kulturmiljöstöd för renskötsel-										
Miljöersättning, (2000-2006)	128	1716	1884	2004	2110	2345	2344	652	482	268
<i>Bevarade av biologisk mångfald och</i>										
Betesmarker och slätterängar		579	617	641	669	754	739	181	129	57
Natur- och kulturmiljöer		148	156	161	165	168	190	25	16	9
Kulturmiljöer i renskötselområdet			1	2	2	5	7	11	15	12
Utrotningshotade husdjursraser			3	4	4	5	5	6	1	0,7
<i>Öppet och varierat odlings-</i>										
Miljövänlig vallodling		479	499	503	503	509	513	27	17	12
Vallodling						85	91	56	51	49
<i>Miljöanpassat jordbruk</i>										
Ekologiska produktionsformer	126	347	415	466	520	573	585	292	222	144
Minskat kväveläckage		151	177	197	203	197	177	19	10	4
Våtmarker och småvatten		0,4	2	5	7	8	11	5	5	5
Bruna bönor på Öland		2	2	2	2	2	2	0,2	0,1	0,1
Socketbetor på Gotland		2	3	3	3	3	2	0		
Skyddszoner		5	7	18	26	28	29	22	10	0,3

Miljöersättningar (2007-2009)	1574	1757	1874
Betesmarker och slätterängar	550	595	618
Natur- och kulturmiljöer	90	94	97
Natur- och kulturmiljöer i ren- skötselområdet	3	8	11
Hotade husdjursraser	5	6	7
Vallodling	535	539	545
Ekologiska produktionsformer	220	288	351
Minskat kväveläckage	124	119	108
Våtmarker och småvatten	0,1	0,7	2
Bruna bönor på Öland	0,7	0,6	0,6
Skydds zoner	2	4	5
Miljöskyddsåtgärder	31	32	32
Nat. främjande insatser på åkermark		0,8	2
Regionalt prioriterade ersättnin- gar	14	70	96

Ekologisk produktion 2007=17miljoner kr.

De kvantifierade målen för de EU-gemensamma effektindikatorerna för åtgärden Ersättningar för miljövänligt jordbruk och Icke-produktiva investeringar – jordbruk sammanfattas i tabell 3.3

Tabell 3.3. Kvantifierade mål för de EU- gemensamma indikatorerna för Ersättning för miljövänligt jordbruk och Icke-produktiva investeringar - jordbruk (utfall för 2009)

Typ av indikator/mål	Indikator	Mål
Effekt/ övergripande mål	Åtgärdens bidrag för att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (farmland bird index)	15-20 %
	Åtgärdens bidrag i procent, till att bevara jordbruksmark med höga	30 % (40 % av be-

	naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)	tesmarkerna)
	Åtgärdens bidrag för att förbättra vattenkvaliteten	Inget mål
	Åtgärdens bidrag för att bekämpa klimatförändring	Inget mål
Resultat/ särskilt mål	Se under respektive ersättning/insats	
Omfattning/ operativt mål	Se under respektive ersättning/insats	

Tabell 3.4. Kvantifierade mål för de programspecifika indikatorerna för Ersättning för miljövänligt jordbruk och Icke-produktiva investeringar - jordbruk (utfall för 2009)

Typ av indikator/mål	Indikator	Mål
Effekt/ övergripande mål	Andelen betesmarker och slåtterängar som är utpekade som Natura 2000 områden och som erhåller ersättning för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker och slåtterängar.	80 %
	Minskat kväveläckage	2 600 ton
	Landskapselement som får ersättning (index i förhållande till 2006)	100
Resultat/särskilt mål	Antalet hektar jordbruksmark som brukas på sådant sätt att marken inte överges eller att igenväxning förhindras	1 200 000 ha
	Antalet brukare med mer än ett åtagande för miljövänligt jordbruk	60 000 st

Antalet hektar jordbruksmark som täcks av åtminstone ett åtagande för miljövänligt jordbruk	2 500 000 ha
Antalet hektar som täcks av ett åtagande för miljövänligt jordbruk med målet att reducera riskerna vid användning av växtskyddsmedel	1 000 000 ha

Interventionslogik och indikatorer

En översiktlig presentation och diskussion av interventionslogiken för åtgärd 214 och 216 kompliceras av den stora mängden insatser. En schematisk beskrivning ges i Figur 3.1 nedan.

Som synes är åtgärderna inriktade mot *två behov*; (1) att bevara och utveckla natur- och kulturvärden i landskapet samt (2) att minska jordbrukets negativa miljöeffekter. För att mäta insatsernas effekter i dessa båda behovsområden har ett antal *effektindikatorer* definierats och kvantifierats i s.k. *övergripande mål*. Kvantifierade mål för effekter på vattenkvalitet och klimatförändringar saknas dock. Det kan också noteras att samtliga effektindikatorer tycks fokusera på att mäta insatsernas bidrag till att bevara landskapets naturvärden samt att minska jordbrukets negativa miljöeffekter.

Effektmålen antas möjliga att nå om insatserna i programmet bidrar till att uppnå *resultatindikatorernas* mål. Resultatindikatorerna kvantifierats i s.k. *särskilda mål*. Samtliga resultatindikatorer är specifika för Sverige till skillnad från effektindikatorerna. Det kan noteras att resultatindikatorerna är utformade som antal hektar och antal brukare, det vill säga i princip beskriver utvecklingen av denna målvariabel, men inte svarar på frågan huruvida den uppnådda arealen eller antalet anslutna brukare är en konsekvens av ersättningen jämfört med att ersättning inte hade betalats ut. För att svara på den frågan skulle resultatindikatorn behövt vara uttryckt som *ökningen* av areal och/eller anslutna brukare. För att fastställa denna ökning krävs det i princip en kontrafaktisk analys, vilket gör att

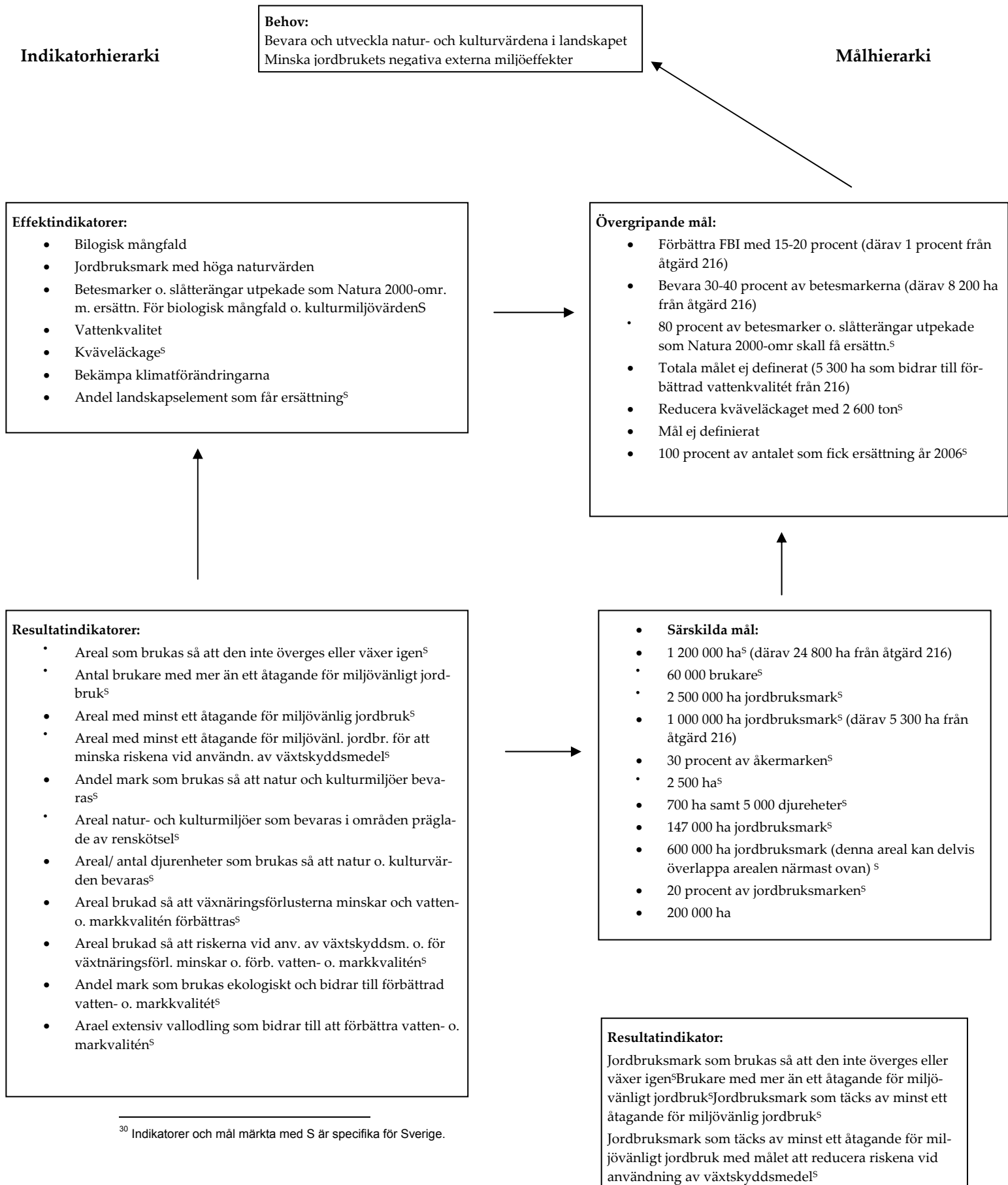
resultatindikatorerna inte på ett enkelt sätt kan avläsas från befintlig statistik. I axel 2 uttrycker resultatindikatorerna i princip samma sak som omfattningsindikatorerna.

”Resultaten” antas i sin tur bero på hur programmets insatser fördelas. Hur detta förväntas ske anges av de s.k. *omfattningsindikatorerna* som kvantifierats i termer av *operativa mål* för åtta områden.

Insatserna (som visas i den understa boxen i figur 3.1) beskriver hur de finansiella medlen fördelas mellan olika slag av stöd. Tre insatser utmärker sig genom sin storlek; ersättning till *skötsel av betesmarker och slåtterängar* (775 Mkr per år), ersättning till *ekologiska produktionsformer* (700 Mkr per år) och ersättning till *extensiv vallodling* (634 Mkr per år) som tillsammans förbrukar 77 procent av budgeten. Det kan noteras att samtliga insatser under åtgärdskod 216 också finns under åtgärdskod 214. Syftet med att lägga en del av ersättningarna till skötsel av betesmarker och slåtterängar, anläggning och skötsel av våtmarker samt bevarande av kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdet under åtgärd 216, som administreras av länsstyrelserna, är att dra nytta av lokal kunskap om hur dessa ersättningar kan användas effektivast.²⁹

²⁹ Jordbruksdepartementet, 2009.

Figur 3.1: Schematisk framställning av interventioneslogiken för stödet till miljövänligt jordbruk (214) och icke-produktiva investeringar (216)³⁰ (figuren fortsätter t.o.m. sid. 73)



**Ofattningsindikatorer:**

1) *Biologisk mångfald o. kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar o. våtmarker(åtgärd 214)*

Mark m. ersättn. för bevarande av betesmarker o. slätterängar^s

Mark m. ersättn. för skötsel av våtmarker^s

Brukare m. ersättn. för bevarande av betesmarker o. slätterängar samt skötsel av våtmarker^s

Fäbodrar i bruk som får ersättning^s

Betesmarker o. slätterängar utpekade som Natura 2000-områden m. ersättn. för bevarande^s

2) *Värdefulla natur o. kulturmiljöer i odlings.landskapet o. renskötselområdena(åtgärd 214)*

Brukare m. ersättn. för att bevara natur o. kulturmiljöer i odlings-landskapet^s

Samebyar m. ersättn. för att bevara natur o. kulturmiljöer i omr. präglade av renskötsel^s

Totalt antal brukare m. ersättn. för att bevara natur o. kulturmiljöer i odlingslandskapet o. omr. präglade av renskötsel^s

Andel av landets åkerareal som får ersättning^s

Mark m. ersättn. för att bevara natur o. kulturmiljöer i omr. präglade av renskötsel^s

3) *Traditionella kulturväxter o. husdjursraser(åtgärd 214)*

Brukare m. ersättn. för odling av bruna bönor^s

Mark m. ersättn. för odling av bruna bönor^s

Brukare m. ersättn. för bevarande av traditionella husdjursraser^s

Rasföreningar m. ersättn. för bevarande av traditionella husdjursraser^s

Djurenheter m. ersättn. för bevarande av traditionella husdjursraser^s

4) *Minskade växtnäring förluster från jordbruksmark(åtgärd 214)*

Brukare m. ersättn. för minskat kväveläckage^s

Mark m. ersättn. för minskat kväveläckage^s

Brukare m. ersättn. för skydds zoner mot vattendrag^s

Mark m. ersättn. för skydds zoner mot vattendrag^s

5) *Miljöskyddsåtgärder(åtgärd 214)*

Brukare m. ersättn. för miljöskyddsåtgärder^s

Mark m. ersättn. för miljöskyddsåtgärder^s

Operativa mål:

1) *Biologisk mångfald o. kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar o. våtmarker(åtgärd 214)*

500 000 ha^s

11 300 ha^s

38 000 brukare eller andramarkförvaltare^s

230 fäbodrar^s

70 000 ha^s

2) *Värdefulla natur o. kulturmiljöer i odlings.landskapet o. renskötselområdena(åtgärd 214)*

15 000 brukare^s

200 samebyar, samiska org. eller förvaltare.^s

15 200 brukare^s

30 procent^s (810 000 hektar)

2 500 ha^s

3) *Traditionella kulturväxter o. husdjursraser(åtgärd 214)*

70 brukare^s

700 ha^s

1 000 brukare^s

15 rasföreningar^s

5 000 djurenheter^s

4) *Minskade växtnäring förluster från jordbruksmark(åtgärd 214)*

5 500 brukare^s

140 000 ha^s

3 500 brukare^s

7 000 ha^s

5) *Miljöskyddsåtgärder(åtgärd 214)*

10 000 brukare^s

600 000 ha^s



Ofattningsindikatorer (fortsättning):6) *Ekologiska produktionsformer (åtgärd 214)*

Brukare m. ersättn. för ekologiska produktionsformer⁵ Andel ekologisk certifierad jordbruksmark (inkl. karens)⁵

Djurenheter i ekologiskt certifierade produktionsformer (inkl. karens)⁵

7) *Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet (åtgärd 214):*

Brukare m. grundersättning för delinsats A⁵

Mark m. grundersättning enligt delinsats A⁵

Mark m. tilläggsersättning för delinsats A (utgår till mark med grundersättn. förutsatt att man också har betande djur)⁵

Brukare m. grundersättning för delinsats B⁵

Mark m. grundersättning för delinsats B⁵

8) *Icke-produktiva investeringar (åtgärd 216)*

Totala invest. syftande till restaurering av av överlopsbyggnader, byggnader vid samevisten, trädgårdsgårdar i odlingslandskapet, alléer, stenmurar, bevarandevärd o. svårbrukad åkermark samt i åtgärder för att förstärka våtmarkers effekt⁵

Anlagda eller restaurerade våtmarker under perioden⁵

Restaurerade betesmarker o. slätterängar under perioden⁵

Brukare som anlagt eller restaurerat våtmarker⁵

Brukare som restaurerat betesmarker o. slätterängar⁵

Operativa mål (fortsättning):6) *Ekologiska produktionsformer (åtgärd 214)*

21 000 brukare⁵ 20 procent⁵

150 000 djurenheter⁵

7) *Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet (åtgärd 214):*

31 000 brukare⁵

700 000 ha⁵

500 000 ha (arealen inkluderad i de 700 000 ha som avses få grunder-
sättn.)⁵

10 000 brukare⁵

200 000 ha⁵

8) *Icke-produktiva investeringar (åtgärd 216)*

100 Mkr per år (11 miljoner €)⁵

5 300 ha⁵

18 000 ha⁵

850 brukare⁵

650 brukare⁵

**Insatser (personlig kommunikation med jordbruksdepartementet):**

Totalt 2 708 Mkr (267,6 M€) per år

Insatser under åtgärd 214 (Stöd för miljövänligt jordbruk):

- Stöd till skötsel av betesmarker o. slätterängar (inkl. fäbod-, skogs- o. alvarbeten) 775 Mkr per år
- Stöd till skötsel o. anläggning av våtmarker 30 Mkr per år
- Stöd till bevarande av kulturmiljöer i odlingslandskapet 148 Mkr per år
- Stöd till bevarande av kulturmiljöer i renskötselområdet 22 Mkr per år
- Stöd till bevarande av traditionella växter o. husdjursraser 10 Mkr per år
- Stöd till anläggande av skyddszoner mot vattendrag 7 Mkr per år
- Stöd till fånggröda och vårbearbetning 140 Mkr per år
- Stöd till andra miljöskyddsåtgärder 96 Mkr per år
- Stöd till ekologiska produktionsformer 700 Mkr per år
- Stöd till extensiv vallodling i norra Sverige (delinsats A) 534 Mkr per år
- Stöd till extensiv vallodling i i södra Sverige (delinsats B) 100 Mkr per år

Insatser under åtgär 216 (icke-produktiva investeringar):

- Stöd till skötsel av betesmarker o. slätterängar (inkl. fäbod-, skogs- o. alvarbeten) 25 Mkr per år
- Stöd till anläggning o. skötsel av våtmarker 55 Mkr per år
- Stöd till bevarande av kulturmiljöer i odlingslandskapet 10 Mkr per år
- Stöd till bevarande av kulturmiljöer i renskötselområdet 10 Mkr per år

Ersättningen till skötsel av *betesmarker, slätterängar*, 800 Mkr per år (775 + 25) och *våtmarker* 85 Mkr per år (30 + 55), avses således nå 39 500 brukare (38 000 + 650 + 850) eller andra markförvaltare och 230 fåbodar samt där täcka kostnaderna för skötsel av 518 000 ha (500 000 + 18 000) betesmarker och slätterängar inklusive fåbod-, skogs- och alvarbeten samt 16 600 ha (11 300 + 5 300) våtmark under programperioden. Vidare avses 80 procent av betesmarker och slätterängar utpekade som Natura 2000-områden få ersättningar under programperioden (operativa mål). Detta förväntas bidra till att 1 200 000 ha jordbruksmark inte överges eller växer igen, till att 2 500 000 ha jordbruksmark omfattas av minst ett åtagande för miljövänligt jordbruk samt till att 60 000 brukare omfattas av mer än ett åtagande för miljövänligt jordbruk under programperioden (särskilda mål). Realiserandet av de särskilda målen förväntas i sin tur bidra till att den biologiska mångfalden förbättras eller bevaras (FBI förbättras med 15-20 procent), till att 30-40 procent av betesmarkerna bevaras och att 80 procent av betesmarker och slätterängar utpekade som Natura 2000-områden omfattas av ersättningen (övergripande mål).

Ersättningen till *bevarande av kulturmiljöer i odlings- respektive renskötselområdena*, 158 Mkr per år (148 + 10) respektive 32 Mkr per år (22 + 10), avses nå 15 000 respektive 200 brukare och täcka kostnaderna för dessa insatser på 30 procent av landets åkerareal, vilket motsvarar 810 000 ha, respektive 2 500 ha mark i områden präglade av renskötsel under programperioden (operativa mål). Detta förväntas också bidra till att 30 procent av åkermarken med natur- och kulturvärden bevaras, vilket motsvarar 810 000 ha, samt att 2 500 ha mark med natur- och kulturvärden bevaras i områden präglade av renskötsel (särskilda mål). Det övergripande målet innebär att landskapselement som får ersättning ska vara 100, uttryckt som index av omfattningen år 2006.

Ersättningen till bevarande av *traditionella växter och husdjursraser*, 10 Mkr per år, avses nå 70 brukare och täcka kostnaderna för odling av 700 ha bruna bönor på Öland samt samt nå 1000 brukare, 15 rasföreningar och täcka kostnaderna för bevarande av 5 000 djurenheter under perioden (operativa mål). På samma sätt som vad gäller ersättning för bevarande av natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet- och renskötsel-

området förväntas detta också leda till att 700 ha bruna bönor på Öland bevaras, och därmed bidra till att 1 200 000 ha jordbruksmark inte överges, samt till att 5 000 djurenheter av traditionella husdjursraser bevaras (särskilda mål). Inte heller för detta stöd tycks det finnas något övergripande mål.

Ersättningen till *odling av fånggröda i kombination med vårbearbetning*, 140 Mkr per år, samt *anläggning av skyddszoner mot vattendrag*, 7 Mkr per år, avses nå 5 500 brukare och täcka kostnaderna i samband med odling av fånggröda och vårbearbetning på 140 000 ha jordbruksmark respektive nå 3 500 brukare och täcka kostnaderna för anläggning av 7 000 ha skyddszoner under perioden (operativa mål). Sammantaget förväntas detta leda till att 147 000 ha jordbruksmark (140 000 + 7 000) brukas så att växnäringsförlusterna minskar och vatten- och markkvaliteten förbättras samt bidra till att 1 200 000 ha inte överges eller växer igen, att 60 000 brukare har mer än ett åtagande för miljövänligt jordbruk och att 2 500 000 ha jordbruksmark täcks av minst ett åtagande för miljövänligt jordbruk (särskilda mål). Detta förväntas i sin tur bidra till att reducera kväveläcket med 2 600 ton samt till att vattenkvaliteten förbättras, dock ej kvantifierat med hur mycket (övergripande mål).

Ersättningen till *miljöskyddsåtgärder* (96 Mkr per år) syftar både till att minska riskerna med användningen av växtskyddsmedel och till att minska riskerna för förluster av växtnäringsämnen. Avsikten är att nå 10 000 brukare och täcka kostnaderna för insatserna på 600 000 ha jordbruksmark under programperioden (operativa mål). Detta förväntas leda till att 600 000 ha jordbruksmark också brukas på ett sådant sätt att riskerna vid användning av växtskyddsmedel och växtnäringsförlusterna minskar och vatten- och markkvaliteten därmed förbättras samt bidra till att 1 000 000 ha jordbruksmark omfattas av minst ett åtagande för att minska riskerna vid användning av växtskyddsmedel, att 2 500 000 ha omfattas av minst ett åtagande för miljövänligt jordbruk, att 60 000 brukare har mer än ett åtagande för miljövänligt jordbruk, att 1 200 000 ha jordbruksmark brukas och inte överges eller växer igen samt till att 30 procent av åkermarken brukas på ett sådant sätt att natur- och kulturmiljöer bevaras (särskilda mål). Detta förväntas i sin tur bidra till att

minska förlusterna av kväve med 2 600 ton samt till att förbättra vattenkvaliteten (övergripande mål)

Ersättningen till *ekologiska produktionsformer* (700 Mkr per år) avses nå 21 000 brukare och täcka kostnaderna för ekologisk odling på 20 procent jordbruksmarken samt för 150 000 djurenheter under programperioden (operativa mål). Detta förväntas leda till att också 20 procent av jordbruksmarken bli ekologiskt certifierad samt bidra till att 1 200 000 ha inte växer igen eller överges (särskilda mål). Detta antas i sin tur bidra till att förbättra vattenkvaliteten, dock ej definierat hur mycket (övergripande mål).

Ersättningen till *extensiv vallodling* (1 168 + 100 Mkr per år) avses nå 31 000 brukare och täcka kostnaderna för extensiv vallodling på 700 000 ha – av vilka 500 000 ha också skall betas – i norra Sverige samt nå 10 000 brukare och täcka kostnaderna för extensiv vallodling på 200 000 ha i södra Sverige (operativa mål). Stödet till de 700 000 ha i norra Sverige förväntas bidra till att 1 200 000 ha jordbruksmark inte växer igen eller överges samt till att 30 procent av åkermarken brukas så att natur- och kulturvärden bevaras medan stödet till de 200 000 ha i södra Sverige förväntas leda till att 20 procent av jordbruksmarken bidrar till att förbättra vatten- och markkvaliteten (särskilda mål). Insatsen resultat vad gäller förbättring av vattenkvaliteten utgör också ett bidrag till de övergripande målen, dock ej kvantifierat.

Allmänt kan konstateras att insatserna antingen syftar till att ersätta jordbrukare och andra markförvaltare för produktionen av s.k. *kollektiva varor* eller till att ersätta dem för att vidta åtgärder för att begränsa jordbrukets *negativa externa effekter*.

Kollektiva varor är varor som det är svårt att utesluta den som inte betalar från att dra nytta av.³¹ Privata entreprenörer som är beroende av försäljningsintäkter för att finansiera sin verksamhet har därför begränsade incitament att producera kollektiva varor. Ersättning från den offentliga sektorn kan öka produktionen av kollektiva varor vilket i sin tur kan öka

³¹ Se t.ex. Stiglitz, 2000.

samhällets välfärd. En förutsättning är att ersättningen inte kostar mer än vad produktionen av kollektiva varor är värd. Exempel på kollektiva varor som får ersättning under åtgärd 214 och 216 är; (1) *biologisk mångfald och kulturvärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker*, (2) *värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdet* och möjligen (3) *traditionella kulturoväxter och husdjursraser* samt (4) *extensiv vallodling* (i den mån insatsen är avsedd att bidra till att bevara ett öppet landskap).

Negativa externa effekter av jordbruksproduktion är sådana som innebär en kostnad för någon annan än producenten och som således inte ingår i de kostnader som påverkar dennes beslut om produktionens inriktning och omfattning.³² Ersättning från den offentliga sektorn till åtgärder för att minska de negativa externa effekterna, som i sig medför kostnader för producenten, skulle kunna bidra till att öka dennes intresse av att vidta dem och därmed till att öka samhällets välfärd. Detta gäller åter under förutsättning av att ersättningen inte kostar mer än vad det är värt att undvika den negativa externa effekten. Exempel på ersättningar under åtgärd 214 för åtgärder för att begränsa negativa externa effekter är; (1) *minskade växtnäringsförluster från jordbruket*, (2) *miljöskyddsåtgärder*, (3) *ekologiska produktionsformer* och möjligen (4) *extensiv vallodling* (i den mån insatsen är avsedd att minska växtnäringsförluster).

Så långt kan insatserna således sägas finna stöd i ekonomisk teorin. Det som komplicerar beräkningen av nivåerna på insatserna är det faktum att jordbruket skiljer sig från andra sektorer. Typiskt för kollektiva nyttigheter som förknippas med sektorn är förekomsten av "jointness" och "cost complementarities" (Brunnstad, 2007). Kollektiva nyttigheter samproduceras med jordbruksproduktion, exempelvis producerar betesmarken både privat vara i form av nötkött och en kollektiv vara i form av biologisk mångfald och kulturlandskap. Den kollektiva och den privata varan står dock inte i en fast proportion till varandra. Ersättningarna syftar i många fall till att få producenter att välja de produktionsmetoder där inslaget av kollektiva nyttigheter är stort med där lönsamheten är lägre, d.v.s. generellt sett mer extensiva produktionsmetoder. Hur

³² Se t.ex. Stiglitz, 2000.

mycket av de kollektiva nyttigheterna som produceras påverkas dock på grund av den ovan nämnda samproduktionseffekten inte bara av miljöersättningar utan även av de ekonomiska förutsättningar som gäller för primärproduktionen, såväl priser som ersättningarna och de villkor som är förknippade med dessa. En annan svårighet är att vissa av de kollektiva nyttigheterna, t.ex. ett vackert och varierat landskap, kan vara en nytta även för lantbrukaren själv och dennes familj. Därför kan lantbrukaren ha ett visst eget intresse av att bevara t.ex. en stenmur eller en åkerholme. Slutligen finns det i vissa fall en merbetalning på marknaden för produkter med ett miljövärde.

De omständigheter som diskuteras ovan gör sig i olika grad gällande för olika miljöersättningar. Exempelvis samverkar vallstödet och betesmarksstödet starkast med gårdsstödet och påverkas vidare av produktprisutveckling. Resultatet av stöd till natur- och kulturmiljöer kan påverkas av lantbrukarnas egna preferenser om hur en vacker närmiljö bör se ut. I andra fall, exempelvis angående skyddszoner, saknades det samproduktionseffekter och en eventuell egen nytta av åtgärden fram till 2010 då en ändring i ersättningen nu möjliggjort att skyddszoner skördas. Detta gör, förhoppningsvis, att skyddszoner förblir permanenta samtidigt som näring tas bort från marken vilket eventuellt kan öka effektiviteten av zonen. Detta diskuteras i detalj längre fram i rapporten i de genomgångar som görs för respektive ersättning.

Syftet med ersättningarna är de skall kompensera brukaren för de merkostnader eller inkomstförluster som uppstår p.g.a. deltagande i en åtgärd. På grund av de problem som diskuterades ovan är det dock svårt att exakt bedöma hur stora dessa merkostnader är. Informationen är asymmetrisk och brukaren har en mycket bättre kännedom om merkostnaderna än lagstiftaren. De beräkningarna som ligger till grund för att fastställa ersättningsnivån bygger på bidragskalkyler och liknande företagsekonomiska metoder. Svårigheterna med att använda dessa metoder ligger i att vissa kostnadsposter är mycket svåra att skatta. Så är i synnerhet fallet när det gäller producenternas alternativkostnad för de egna resurserna mark, arbete och kapital. Endast de brukare vilkas kostnader för insatserna inte överstiger ersättningen kommer att göra insat-

sen ifråga. Brukare med låga kostnader för insatserna kan också komma att överkompenseras i den meningen att de skulle ha varit beredda att göra dem mot en lägre ersättning.

Sammanfattningsvis leder detta till att det är svårt att avgöra om de nuvarande ersättningarna är optimalt utformade och kommer att leda till de förväntade effekterna såsom de kvantifierats i de särskilda och övergripande målen.

Budget och utfall

Budgeten för *Ersättning för miljövänligt jordbruk* och *Icke-produktiva investeringar – jordbruk* finns endast på samlad nivå och är inte uppdelad per ersättning. Detta betyder att andel utbetalat belopp av budgeten redovisas summerat för alla de ersättningar som ligger under åtgärderna *Miljövänligt jordbruk* och *Icke-produktiva investeringar – jordbruk* (tabell 3.5). Av tabellen framgår att utbetalningarna inte är i fas i förhållande till en jämn utbetalningstakt under perioden, utan släpar efter. Vid en jämn utbetalningstakt i nivå med budgeten skulle utbetald andel uppgått till ca 43 procent.

Tabell 3.5: Åtgärderna 214, 216: Utbetalt belopp och andel av total budget (för åren 2007 och 2008), beviljat belopp för år 2009

	Belopp (Mkr)	Andel av budget som är utbetald
2009	2 141	35%
2008	2 254	23%
2007	2 278	12%

Jordbruksdepartementet har tillhandahållit en indikativ budget per ersättning, vilket framgår i den box i figur 3.1 som beskriver insatserna. Den indikativa budgeten bygger på en maximal anslutning till respektive ersättningsform.

3.2 Utvärderingsfrågorna

Kommissionen har fastställt sju utvärderingsfrågor för åtgärden 214 *Ersättning för miljövänligt jordbruk* och tre utvärderingsfrågor för 216 *Icke-*

produktiva investeringar - jordbruk som ska besvara med hjälp av bland annat de redovisade indikatorerna.

Frågor för åtgärd 214:

1. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?
2. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden?
3. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra vattenkvaliteten?
4. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra markkvaliteten?
5. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att mildra klimatförändringar?
6. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara och förbättra landskapet med dess särdrag?
7. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att förbättra miljön? Skilj mellan bidraget från åtgärder för miljövänligt jordbruk som genomförs som krävande, anläggningsspecifika åtgärder och mindre krävande åtgärder som tillämpas på bred front.

Frågor för åtgärd 216 (miljöinvesteringar inom RPE):

1. Hur har investeringarna bidragit till att nå målen för miljövänligt jordbruk?
2. Hur har investeringarna bidragit till att höja skönhets- och rekreationsvärdet för allmänheten i Natura 2000-områden eller andra områden av högt naturvärde?
3. Hur har investeringarna bidragit till att bevara landsbygden och förbättra miljön?

Tolkning av utvärderingsfrågorna

Frågor för åtgärd 214

Enligt en klassisk definition av Conway (1985) handlar hållbarhet om förmåga att upprätthålla produktionen även om väsentliga störningar inträffar. Hållbarhet omfattar flera delkomponenter: social, ekonomisk och miljömässigt. Eftersom åtgärd 214 framför allt är inriktad på miljö och naturvård tolkas frågan främst gälla den miljömässiga aspekten av hållbarhet. Den ekonomiska hållbarheten för ett jordbruksföretag brukar definieras som företagets förmåga att fortsätta driften dvs. överlevnadsförmåga (Lien, Hardaker et al, 2007). Med miljömässigt hållbara jordbruksmetoder menas sådana produktionsmetoder som inte äventyrar framtida möjligheter att producera livsmedel och andra jordbruksprodukter. Detta innebär att markens bördighet bevaras och både den biologiska mångfalden och jordbrukslandskapets särdrag värnas. Ett hållbart jordbruk är vidare ett jordbruk där såväl förluster av näringsämnen till vattendrag som negativ påverkan av pesticider på den omgivande miljön undviks. Ett hållbart jordbruk bidrar dessutom till att mildra klimatförändringar. Samtliga av dessa aspekter täcks av frågor två till sex. För att undvika upprepningar begränsas analysen för att besvara fråga 1 till den ekonomiska hållbarheten.

Fråga två handlar om åtgärdernas bidrag till att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden. Med biologisk mångfald menas: variationsrikedomen bland levande organismer vilket innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem. För givna system som t.ex. naturliga gräsmarker betyder det att det innefattar arter som har dessa marker som livsmiljö. Livsmiljöer är av olika storlek – det kan handla om hela landskapet i en viss region likväl som i en annan situation om en begränsad åkerholme i ett slättlandskap.

För att kunna besvara fråga två krävs en syntes av både mängddata och kvalitativ data, d.v.s. arealer och bidraget till bevarandet av biologisk mångfald per ytenhet. Eftersom biologisk mångfald och livsmiljöer är mycket diverst är denna syntes svår att göra genom en enkel metod. Vissa arter reagerar tvärt emot varandra på en typ av skötsel medan andra har samma krav. Frågan tolkas alltså som om insatserna bidragit till att bevara tillräckligt mycket livsmiljöer av tillräckligt god kvalitet för att

den biologiska mångfald som fanns i början av programperioden, i de marker som kan erhålla ersättning, har en gynnsam bevarandestatus³³. De ersättningar som är tänkta att bidra till att förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden är: "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker", "Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområden", "Regionalt prioriterade ersättningar", "Traditionella kulturväxter och husdjursraser", "Ekologiska produktionsformer" och "Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet".

Fråga tre handlar om att bevara eller förbättra vattenkvaliteten. Förbättrad vattenkvalitet tolkas som att förlusterna av växtnäring och bekämpningsmedel, p.g.a. läckage eller ytavrinning, till vattendrag är oförändrad eller minskar. Det är framför allt ersättningarna för "Minskade växtnäringsförluster", "Miljöskyddsåtgärder", "Ekologiska produktionsformer", "Anläggning eller restaurering av våtmarker på jordbruksmark" samt "Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet" som skall bidra till att minska förlusterna av kväve, fosfor och bekämpningsmedel från jordbruksmarken och därmed även till att förbättra vattenkvaliteten.

Fråga fyra handlar om hur miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra markkvaliteten. Denna fråga antas avse om erosionen har minskat, om mängden organiskt markinnehåll är gynnsam och om kemiska rester i jorden orsakar av jordbruksproduktionen minskar. De ersättningar som har som ett av sina syften att bevara eller förbättra markkvaliteten är "Minskade växtnäringsförluster", "Miljöskyddsåtgärder", "Ekologiska produktionsformer" samt "Extensiv vallodling". Frågan behandlas endast översiktligt utifrån bekämpningsmedel, då övriga problem inte bedöms relevanta för Sverige och det inte finns information/indikatorer tillgängliga.

Fråga fem avser bidraget av åtgärderna till mildrandet av klimatförändringar. Detta antas beröra åtgärder som minskar avgivandet av växthusgaser till atmosfären orsakade av jordbruket och de ingående kompo-

³³ §16, Förordning (1998:1 252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

nenterna betesmarker, åkrar, maskiner, djur mm. Inga indikatorer finns att tillgå och ingen systematisk datainsamling av information som skulle göra det möjligt att bedöma klimatpåverkan av de vidtagna miljöåtgärderna äger rum.

Fråga sex handlar om att bevara och förbättra landskapet med dess särdrag. Denna fråga antas avse såväl landskapets utseende och innehåll som kulturhistoriska lämningar och biologisk mångfald. Frågan kan möjligtvis avse en upplevelsemässig känsla av landskapet. Alltså antas frågan gälla hur ersättningarna bidragit till att landskapet i olika regioner har bibehållit eller återfått sin specifika karaktär och därför skiljer sig från andra delar av landet. Det inte möjligt att kvalitativt besvara frågan d.v.s. om landskapet har förbättrats, utan svaret kan endast redovisas deskriptivt.

Fråga sju handlar om hur åtgärderna till miljövänligt jordbruk bidragit till att förbättra miljön samtidigt som svaret ska delas upp på anläggningsspecifika och mindre krävande åtgärder som tillämpas på bred front. Frågan tolkas dels som en summering av analyserna av de tidigare frågorna med uppdelning på de nämnda kategorierna dels som en analys av huruvida åtgärderna på ett relevant sätt täcker alla väsentliga jordbruksrelaterade miljöproblem. När det gäller uppdelningen i anläggningsspecifika och mindre krävande åtgärder som tillämpas på bred front är bör det dock påpekas att det är svårt att dra en tydlig gräns mellan dessa två kategorier. Alla ersättningar måste uppfylla vissa krav men vissa ersättningar har ett mindre komplicerat regelverk knutet till sig och kan då anses vara de som är generella till sin utformning. Här har ett förslag till uppdelning ändå gjorts.

Specifika ersättningar är de som kräver specifika förutsättningar, t.ex. en viss marktyp, fasta element eller specifika husdjursraser på gården för att ersättning ska kunna utgå. Dessa är: ersättning till betesmarker, skyddszoner, våtmarker, husdjur och landskapselement, samt flera insatser inom RPE.

Ersättningar som tillämpas på bred front tolkas här som ersättningar som kan sökas av i princip vilken jordbruksföretagare som helst (förutsatt att

marken ligger i rätt region). Dessa är: ersättningar för ekologisk produktion, miljöskyddsåtgärder, fånggröda och för miljövänlig vallodling.

Frågor för åtgärd 216 (miljöinvesteringar inom RPE, Utvald miljö)

Flertalet av insatserna inom RPE (Utvald miljö) kunde inte sökas förrän från och med 2008 och det saknas också indikatorer och kvantifierade mål för flera av dem. För två insatser – *anläggning och restaurering av våtmarker* och *restaurering av betesmarker och slätterängar* - finns program-specifika indikatorer och mål. Dessa två insatser följs därför upp och slutsatser dras angående måluppfyllnad, men detta är otillräckligt som underlag för att besvara de tre frågor som hör till åtgärd 216 (se ovan).

Frågorna är av långsiktig och framåtsyftande karaktär, och insatserna har inte hunnit få genomslag ännu. Frågorna kan inte besvaras inom ramen för denna halvtidsutvärdering, utan får tas upp i samband med utvärderingen i efterhand. Däremot beaktas de erfarenheter som kan dras från uppföljningen av insatserna – *anläggning och restaurering av våtmarker* och *restaurering av betesmarker och slätterängar* – i samband med att frågorna för åtgärd 214 besvaras.

3.3 Övergripande erfarenheter från tidigare utvärderingar

Här redovisas kortfattat de erfarenheter som kan dras från tidigare utvärderingar av miljöersättningarna och de övergripande slutsatserna från Miljömålsrådets utvärdering. I tillämpliga fall och delar utvecklas detta i samband med genomgången av effekterna av de olika ersättningarna i avsnitt 3.6 .

*Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006*³⁴

Angående måluppfyllelsen av programmet bedömde halvtidsutvärderaren att måluppfyllelsen inom Insatsområde I (miljöersättningarna) överlag var hög. Valda delar refereras kortfattat nedan.

Avseende de miljöersättningar som berörde växtnärläckage och bekämpningsmedelsanvändning bedömde halvtidsutvärderaren att ersättningen för ekologisk odling genom att öka förekomsten av miljövänliga

³⁴ SOU 2003:105.

odlingsformer på ett märkbart sätt hade bidragit till att uppfylla det specifika målet liksom de övergripande miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*". För de viktigaste miljö aspekterna, dit övergödning och förekomst av bekämpningsmedel hör, konstaterades dock att intensiteten i jordbruket är störst i södra Sveriges slättbygder, där samtidigt andelen ekologisk odling var som lägst.

Betydligt större kväveretention skulle enligt halvtidsutvärderaren kunna erhållas om lokaliseringen och dimensioneringen av våtmarker skedde med större precision. Detta gällde även skydds zoner som borde lokaliseras där de gör nytta. Halvtidsutvärderingen ansåg vidare att stödet till våtmarker dittills delvis bidragit till uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Man bedömde därför att fortsatta satsningar behövdes för att öka måluppfyllelsen och undanröja oklarheter beträffande våtmarkers miljö nytta.

Trots bristen på vetenskapliga studier och underlag för att kunna bedöma skydds zonernas effektivitet, fanns det enligt halvtidsutvärderingens uppfattning övervägande skäl som talade för att skydds zoner bidrar till att minska miljö belastningen från jordbruket. Halvtidsutvärderingens sammanfattande slutsats var att de anslutna skydds zonerna hade bidragit till uppfyllelsen av såväl det specifika målet liksom de övergripande miljö målen.

Halvtidsutvärderaren såg positivt på uppfyllelsen av det operativa målet på 450 000 ha ängs- och betesmarker. Ökningen i arealen specialbeten ansågs tillfredsställande, medan måluppfyllelsen i ökningen i arealen slåttermark ansågs låg. Utredningen ansåg också att miljö ersättningen för hävd av ängs- och betesmarker påtagligt bidragit till uppfyllelsen av det övergripande miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap", men påpekade att frågan om utvecklingen för typiska och sällsynta arter behövde aktualiseras.

Avseende natur- och kulturmiljöer i jordbrukslandskapet bedömdes att målet om att landskapets särdrag skulle bevaras lokalt och regionalt i hela landet inte skulle uppnås p.g.a. den låga anslutningen i Norrland. Reviderade krav och införande av åtgärdsplaner med råd om skötsel

framfördes som möjliga förändringar av ersättningarna. När det gällde natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet ansågs att målet var för högt satt att ersättningarna inte motsvarade kostnaderna.³⁵

Halvtidsutvärderaren konstaterade att målet att uppnå ett tillräckligt stort antal (vuxna) djur av alla utrotningshotade husdjursraser inom ersättningsformen är inte hade uppnåtts och att beståndet var litet för ungefär hälften av de raser som inkluderades i ersättningsformen. Det ifrågasattes om listan över husdjursraser var tillräckligt omfattande för att bevara alla traditionella raser.

Halvtidsutvärderaren drog slutsatsen att ersättningen för miljövänlig vallodling tillsammans med kompensationsbidraget och nationellt stöd hade bidragit till att förhindra nerläggning av jordbruksmark i norra Sverige och i södra Sveriges skogs- och mellanbygder.

*Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006*³⁶

Först redovisas slututvärderarens slutsatser angående ersättningarnas effekter på minskat läckage av växtnäring och bekämpningsmedel, därefter effekterna på landskapet, den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena.

När det gäller miljöersättningen till ekologisk produktion konstaterades att stora delar av ersättningen gått till vallodling i Norrland, vilket i praktiken inte inneburit någon egentlig omställning och effekten av ersättningen på läckaget därför endast kunde beskrivas som marginell.

Avseende miljöersättning till fånggröda och vårbearbetning kunde viss överkompensation i förhållande till kostnaderna för åtgärderna misstänkas. Effekten per arealenhet blev inte den kalkylerade beroende på att målsättningen byggde på antagandet om att åtgärderna skulle lokaliseras till de områden där det fanns störst förutsättningar för positiva effek-

³⁵ Ersättningarna har sedan dess höjts.

³⁶ SLU, 2009.

ter. Beroende på den stora anslutningen till ersättningen blev dock den totala belastningsminskningen större än förutspått.

Totalt sett utgjorde arealen skyddszoner mindre än en procent av den svenska åkerarealen och vissa skyddszoner låg på ställen där de inte gjorde någon nytta alls. När det gällde våtmarker föreföll det som att anläggandet till stor del gjordes för att fånga kväve och sammantaget beräknades kvävetransporten till havet ha minskat tack vare de anlagda våtmarkerna.

Reglerna för vinterbevuxen mark antogs ha ökat behovet av kemisk bekämpning under perioden och miljöersättningen bedömdes därför ha bidragit till att användningen av växtskyddsmedel ökade. Minskningen i användningen av växtskyddsmedel som en konsekvens av att arealen ekologisk odling ökade var marginell beroende på den stora andelen vall på de ekologiska gårdarna. För en större effekt skulle en större andel av den ekologiskt anslutna arealen behövt ingå i växtföljder i slättbygderna.

Avslutningsvis drogs slutsatsen att träffsäkerheten när det gäller växt-näringsläckage skulle ha varit större genom en bättre anpassning till var i landskapet ersättningen kunde utgå.

Avseende effekter på ett öppet landskap, biologisk mångfald och kulturmiljövården kunde konstateras att den hävdade arealen hölls kvar i den önskade användningen. Det var dock svårare att bedöma själva miljöeffekterna. Utvärderingen av effekter på biologisk mångfald byggde främst på litteraturuppgifter i brist på adekvata fältdata. För att den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet ska bevaras krävs bland annat att tillräckligt stora arealer betesmark utifrån ett landskapsekologiskt perspektiv bevaras, något som enligt slututvärderaren inte förföll vara fallet.

Ersättningen till ekologiska produktionsmetoder visade sig ha haft en viss positiv påverkan på den biologiska mångfalden. Mycket tydde dock på att andra faktorer har större inverkan på biologisk mångfald, t ex he-

terogeniteten på åkrarna (dess flikighet och mängden av ingående impediment) och omgivande landskap.

Sammantaget föreföll inte miljöersättningarna ha lyckats vända den negativa trend som avseende vissa arter pågått under en längre period. Tillgängliga uppgifter tydde på att många arter (t ex jordbruksfåglar) minskar nationellt och att arter (t ex hävdberoende kärlväxter) minskar i betesmarkerna trots fortsatt hävd. Detta trots att arealen skött ängs- och betesmark har ökat sedan ersättningarna infördes. Avslutningsvis konstaterades att situationen troligen skulle ha varit avsevärt sämre utan ersättningarna.

Slututvärderaren gjorde också kostnadseffektivitetsberäkningar. Med hjälp av modellberäkningar skattades den minskade belastningen av kväve och kostnaden i form av ett riksgenomsnitt per kilo reducerat kväve beräknades för olika åtgärder. Lägst kostnad per kg reducerat kväve uppvisade våtmarkerna (43 kr), därefter fånggrödor och vårbearbetning (119 kr). Kostnaden per kg reducerat kväve från ekologisk odling beror på om hela ersättningen skall anses gälla ett minskat kväveläckage eller om viss del av kostnaden skall betraktas som ersättning för ökad biologisk mångfald; ersättningen hade båda dessa mål. Om hälften av ersättningen till ekologiskt jordbruk bokfördes på kontot för ökad biologisk mångfald blev beloppet 779 kr. Någon bedömning av kostnadseffektiviteten när det gällde de ersättningar som skulle öka den biologiska mångfalden gick inte att göra.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013³⁷

Förhandsutvärderaren konstaterade att eftersom "miljö" är en kollektiv vara så finns det i princip argument för åtgärderna under axel 2. Ett möjligt undantag pekades dock ut i form av ersättning till ekologisk produktion, eftersom det rör sig om subventioner till produktion av privata varor (animaliska och vegetabiliska livsmedel). Vallodlingar och betesmarker bidrar till att hålla landskapet öppet och eventuellt till att öka den biologiska mångfalden. Ett ekologiskt produktionssätt kan också ha

³⁷ Jordbruksdepartementet, 2006.

positiva effekter på den biologiska mångfalden samt kan bidra till att minska utsläpp av växtskydds- och växtnäringssmedel.

Ersättning till vallodlingar och betesmarker kunde enligt förhandsutvärderaren motiveras med att de har positiva externa effekter på den kollektiva varan miljö medan ersättning till ekologisk produktion möjligen skulle kunna motiveras med att det bidrar till att minska jordbrukets negativa externa effekter på miljön.

***Miljömålen- nu är det bråttom!*³⁸**

Miljömålsrådets andra samlade utvärdering av om miljömålen kommer att nås inom tidsramen färdigställdes under 2008. Rapporten är ett underlag inför regeringens nästa miljömålsproposition. Nedan redogörs kortfattat för Miljömålsrådets bedömning då det gäller de nio miljökvalitetsmål som har kopplingar till åtgärder och medel genom Landsbygdsprogrammet. Resultat från Miljömålsrådets utvärdering plockas också upp i tillämpliga delar i samband med genomgången av de olika ersättningarna i avsnitt 3.6.

Ett rikt odlingslandskap: *Miljömålsrådets bedömning är att målet kan nås till 2020 om ytterligare åtgärder sätts in. Utvecklingsriktningen för tillståndet i miljön är positiv.*

Odlingslandskapets natur- och kulturvärden hotas av både igenväxning och intensifiering av jordbruket. Den totala arealen ängs- och betesmarker har dock utvecklats positivt under det senaste decenniet. För den biologiska mångfalden och de kulturhistoriska värdena sker förbättringar bland annat i form av ökade arealer skötta marker med höga värden. Samtidigt är många av odlingslandskapets arter hotade eller minskar. Mångfalden av byggnader och bebyggelsemiljöer är utsatt för stora förändringar. Tillståndet för åkermarken och den långsiktiga produktionsförmågan är tillfredsställande.

³⁸ Naturvårdsverket, 2008

Vad krävs för att nå målet? Enligt Miljömålsrådet är det inte möjligt att bedöma hur långt det är kvar tills miljökvalitetsmålet är uppnått. Ytterligare kunskap om hur mycket marker eller hur omfattande åtgärder som behövs för att bevara natur- och kulturvärdena i odlingslandskapet krävs. Långsiktig finansiering av åtgärder är nödvändig. Viktiga faktorer som påverkar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet är EU:s gemensamma jordbrukspolitik, den ekonomiska och tekniska utvecklingen inom jordbruket samt landsbygdspolitiken och den allmänna landsbygdsutvecklingen. Odlingslandskapets värden är beroende av att markerna brukas och av att det är attraktivt att leva och verka på landsbygden.

Ingen övergödning: *Miljömålsrådets bedömning* är att målet är mycket svårt eller inte möjligt att nå till 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.

Utsläppen av övergödande ämnen till både luft och vatten minskar men tillståndet i miljön förbättras inte i motsvarande grad. De största problemen finns i havsmiljön, där algblomningarna bedöms ha ökat i både antal och omfattning som en följd av övergödningen. År 2005 och 2006 skedde mycket kraftiga blomningar i Östersjön; 2006 års algblomning var den kraftigaste på tio år. Syrgas- och svavelväteförhållandena i norra och västra Gotlandsbassängen var de sämsta som någonsin uppmätts. Samtidigt som tillståndet ännu inte visar någon storskalig förbättring minskar utsläppen till både luft och vatten i såväl Sverige som delar av Europa. Halterna av näringsämnen minskar i jordbruksdominerade vattendrag i södra Sverige, och prognoserna pekar på fortsatta minskningar.

Vad krävs för att nå målet? Även om miljökvalitetsmålet inte kan nå till år 2020 bedömer Miljömålsrådet att det till dess är möjligt att skapa de förutsättningar som krävs för att målet ska kunna uppfyllas på sikt. Men detta förutsätter att samtliga länder inom Helsingforskommissionen, HELCOM, genomför sina åtaganden inom aktionsplanen för Östersjön, Baltic Sea Action Plan, BSAP. Jordbrukets framtida utveckling får stor

betydelse för möjligheterna att nå målet. Enskilda avlopp är ett annat viktigt område, med ett växande antal fritidshus som blir åretruntbostäder, otillräcklig tillsyn och bristande rening.

Myllrande våtmarker: *Miljömålsrådets bedömning* är att målet kan nås till 2020 om ytterligare åtgärder sätts in. Utvecklingsriktningen för tillståndet i miljön är positiv.

Arbetet med skydd av myrar och återskapande av våtmarker i odlingslandskapet går framåt, om än alltför långsamt. Även om tre viktiga delmål inte nås i tid ser situationen för Sveriges våtmarker ändå ganska ljus ut på lite längre sikt. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har reviderat "Myrskyddsplan för Sverige" och arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter rullar på. Jord- och skogsbrukets hänsyn till vattenmiljöer och våtmarker kommer sannolikt att öka som följd av genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten. Regeringen har avsatt särskilda pengar för länsstyrelsernas arbete med att anlägga och restaurera våtmarker. Återskapande av våtmarker kan bli viktigt för att mildra effekterna av klimatförändringar och ändrade nederbördsmonster.

Vad krävs för att nå målet? Hänsynen till våtmarkerna måste öka, främst inom skogsbruket. Fler våtmarker behöver återskapas på rätt plats i odlingslandskapet, dels som livsmiljöer för djur och växter, dels för att minska övergödningen av havet. Dessutom behöver fler myrar skyddas och våtmarkernas kulturhistoriska värden inventeras. Den kanske viktigaste faktorn som påverkar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet är markägares kunskap och intresse både för att återskapa våtmarker och för att undvika våtmarksskador. Efterlevnaden och tillsynen av befintlig lagstiftning är central, inte minst rörande skogsbrukets miljöhänsyn. Dessutom behövs politiska beslut om resurser för intrångsersättning och naturvårdsavtal för att skydda myrar.

Storslagen fjällmiljö: *Miljömålsrådets bedömning* är att målet kan nås till 2020 om ytterligare åtgärder sätts in. Utvecklingsriktningen för tillståndet i miljön är positiv.

En positiv trend kan urskiljas för tillståndet i fjällmiljön. Skadorna på mark och vegetation som orsakas av terrängfordon har ökat obetydligt, och andelen sålda terrängskotrar med låg bullernivå har ökat markant vilket kommer att sänka bullernivåerna om utvecklingen fortsätter. Det regionala miljö- och hushållningsprogram som gemensamt upprättats av länsstyrelserna har nu börjat tillämpas. Syftet är att förbättra förutsättningarna för hållbar utveckling i fjällmiljön. Av särskild betydelse är den föreslagna modellen för samverkan kring fjällfrågor, fjällanpassad resurs- och utvecklingsplanering samt fortsatt kunskapsuppbyggnad.

Vad krävs för att nå målet? De viktigaste faktorerna som påverkar möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö är mineralprospektering och provbrytning eftersom ansökningarna ökar, det ökande intresset för att bygga ut vindkraft samt störningar från terrängfordon där en växande turism väntas leda till att trafiken ökar. Det är av stor vikt att redan i dagsläget uppmärksamma och vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra negativa effekter i fjällmiljön av ett förändrat klimat.

Giftfri miljö: *Miljömålsrådets bedömning är att målet är mycket svårt eller inte möjligt att nå till 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.*

Halterna i miljön av kända miljögifter som dioxinlika ämnen, kvicksilver och kadmium kommer fortfarande att vara ett problem år 2020. Punktutsläppen av miljö- och hälsoskadliga ämnen har minskat, men produktionsvolymen har ökat. Detta gör diffusa och sekundära källor allt viktigare. Kunskapen om många ämnens farliga egenskaper och förekomst i miljön är dålig, och nya problemämnen identifieras löpande. Arbetet för att minska riskerna i arbetsmiljön har varit framgångsrikt men allergier och annan överkänslighet är fortfarande ett stort problem. Barns exponering för kemikalier under fosterstadiet och nyföddhetsperioden har väckt ökade farhågor under de senaste åren. Alltmer data tyder på att sådan exponering kan orsaka bestående förändringar i utvecklingen.

Vad krävs för att nå målet? För att Giftfri miljö ska kunna nås räcker det inte med nationella åtgärder; det krävs förändringar inom EU och internationellt. Globaliseringen av produktion och handel har stor betydelse för utvecklingen. Användningen av farliga ämnen i varor måste minska, men samtidigt blir efterfrågan på kemiska produkter allt större. Svensk satsning på globalt kemikaliearbete är viktig för möjligheterna att nå målet, liksom skärpt lagstiftning och effektivare tillsyn samt svensk forskning på hög nivå.

Grundvatten av god kvalitet: *Miljömålsrådets bedömning är att målet är möjligt att nå till år 2020 om ytterligare åtgärder sätts in. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.*

Genom de nya vattenmyndigheterna har både länsstyrelsernas och kommunernas insatser och engagemang för grundvattenfrågorna ökat. Även inom vägtransportsektorn, dricksvattenförsörjningen, jordbrukssektorn och brunnsbollarbranschen pågår arbete som bidrar till att målet kan nås. Det finns många exempel på förbättringar: mer anpassad vägsaltning, större försiktighet i användandet av bekämpningsmedel, bättre anpassad gödsling inom jord- och skogsbruket och betydligt minskad försurningsbelastning. Trögheter i mark- och grundvattensystemen gör dock att det tar tid för förbättringar att slå igenom, och troligtvis kommer höga halter av exempelvis nitrat att kvarstå i vissa grundvattenförekomster även efter år 2020. Kunskapsluckorna om grundvattnets kvalitet vad gäller föroreningar är dessutom fortfarande stora.

Vad krävs för att nå målet? En förutsättning för att miljökvalitetsmålet ska nås är att vattenmyndigheternas övergripande åtgärdsprogram på regional och lokal nivå svarar upp mot de krav som ställs på vattenförvaltningen. Vid kommunalt planarbete samt hantering av vattenförsörjnings-, avlopps- och avfallsfrågor måste skyddet av grundvattnet beaktas. Ett annat område med betydelse för målet är utvecklingen inom jordbruket, eftersom gödselhantering, bekämpningsmedel och bevattning ofta försämrar grundvattenresursernas status. Även skogsbrukets utveckling, med till exempel ökad kvävegödsling, riskerar att påverka grundvattnet negativt.

Levande sjöar och vattendrag: *Miljömålsrådets bedömning är att målet kan nås till 2020 om ytterligare åtgärder sätts in. Utvecklingsriktningen för tillståndet i miljön är positiv.*

Utvecklingen är positiv för miljö kvalitetsmålet, under förutsättning att länsstyrelsernas arbete med miljömålen fortsatt prioriteras och i vissa avseenden förstärks. Höjda anslag för naturvård tillsammans med strategier, förbättrat kunskapsunderlag och kommande arbete för att nå vattenförvaltningens mål om god vattenstatus väntas på sikt generera ökad biologisk mångfald och ökad hänsyn till natur- och kulturmiljö värden. Miljö kvalitetsmålet delmål om utsättning av djur och växter samt åtgärdsprogram för hotade arter har uppfyllts, och delmålet om restaurering av vattendrag kan nås om ytterligare åtgärder sätts in. Delmålen om skydd av natur- och kulturmiljöer och om vattenförsörjningsplaner dock blir mycket svåra att nå inom tidsramen, även om ytterligare åtgärder sätts in.

Vad krävs för att nå målet? För att miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag ska kunna nås behöver ytterligare åtgärder vidtas. Hänsynen från de areella näringarna, särskilt jord- och skogsbruket, måste öka, och arbetet med att bevara kultur- och naturmiljöer går för sakta. Andra betydelsefulla faktorer är vattenkraftens påverkan på den biologiska mångfalden, och strandnära byggande eftersom det påverkar djur- och växtlivet negativt. När ekologisk restaurering planeras och genomförs behöver hänsyn tas också till värdefulla kulturmiljöer.

Hav i balans samt levande kust och skärgård: *Miljömålsrådets bedömning är att det blir mycket svårt eller inte möjligt att nå målet till år 2020, även om ytterligare åtgärder vidtas. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.*

Trots stora insatser under de senaste trettio åren är miljö tillståndet i Östersjön och Västerhavet fortsatt dåligt. Läget är fortfarande mycket allvarligt för flera fiskarter och bestånd, och det finns problem med bifångster av såväl fisk som fåglar och marina däggdjur. Vissa kust- och skärgårdsområden är utsatta för hårt tryck genom ökad bebyggelse, fri-

luftsliv och turism. Andra områden avfolkas, vilket leder till igenväxta odlingslandskap och att byggnadskultur och unika upplevelsevärden förminkas eller förfaller. Samtidigt finns också positiva trender; till exempel går arbetet med att bilda marina naturreservat och skapa fiskefria områden framåt, och de illegala utsläppen av olja i Östersjön blir allt färre.

Vad krävs för att nå målet? Samarbetet inom EU och internationellt är avgörande för att Hav i balans samt levande kust och skärgård ska kunna nås. Sverige är beroende av gränsöverskridande överenskommelser för att utsläppen till haven av giftiga och övergödande ämnen ska minska, för att genomföra nödvändiga regleringar inom fisket och för att öka miljöhänsynen inom sjöfarten. En framtida temperaturhöjning kan ge dramatiska förändringar med utspädd salthalt, förändrad artsammansättning och ökat läckage av närsalter.

Ett rikt växt- och djurliv: *Miljömålsrådets bedömning är att målet är mycket svårt eller inte möjligt att nå till 2020, även om ytterligare åtgärder sätts in. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.*

Trots åtgärder fortsätter förlusten av biologisk mångfald, både arter och ekosystem. Utnyttjandet av biologiska resurser är inte hållbart. Det finns många arter vars populationer i dag inte är långsiktigt livskraftiga. För dessa räcker det inte att tillbakagången stoppas; de måste också öka i antal. I dagsläget är trenden för hotade arter dock den motsatta – de blir mer hotade. Kunskapen om ekosystemens funktioner och processer är i många fall fortfarande bristfällig. Även om utvecklingen på alla nivåer skulle peka i rätt riktning i dag, är det inte givet att miljö kvalitetsmålet nås till år 2020. För arter som till exempel är beroende av gamla, ihåliga träd kan det ta mycket lång tid att återfå eller återskapa livsmiljöer i tillräcklig mängd. Vissa arter kan finnas kvar lång tid efter att deras livsmiljöer har tappat den kvalitet som behövs för överlevnad på lång sikt.

Vad krävs för att nå målet? Viktiga faktorer som påverkar möjligheterna att nå Ett rikt växt- och djurliv är överutnyttjandet av den biologiska

mångfalden, negativa förändringar i livsmiljöerna och införseln av främmande arter. Klimatförändringarna i form av högre medeltemperatur och ändrade väderförhållanden kan komma att utsätta ekosystemen för nya eller mer intensiva prövningar.

3.4 Övergripande om metod och dataunderlag

Att utvärdera ersättningarna inom axel 2 är generellt sett svårare än vad som är fallet för de andra axlarna. Ett flertal olika metoder har därför använts. Två frågor är centrala för varje utvärderingsarbete. Den första är hur/hur mycket ersättningen har bidragit till att förändra stödmottagarens beteende, d.v.s. ersättningens resultat. Den andra frågan gäller hur denna beteendeförändring påverkat måluppfyllelsen, d.v.s. ersättningens effekter, i detta fall på miljön. Både när det gäller att fastställa resultat och när det gäller att bedöma effekter finns det betydande svårigheter då analysen avser miljöersättningarna.

För att bedöma vilket *resultat* en ersättning har haft behövs det en kontrafaktisk analys. Endast då kan man med någorlunda säkerhet fastställa hur mycket av den observerade utvecklingen av målvariablerna som berodde på att ersättningen betalades ut. I vissa fall kan det vara mycket troligt att det finns en stark direkt koppling till ersättningen, men generellt sett kan detta inte tas för givet. Det är t.ex. inte sannolikt att det skulle anläggas skyddszoner utan en kompensation för de kostnader detta medför, men det är knappast troligt att betesmarker *helt* skulle ha försvunnit utan betesmarksersättningar. Av detta skäl mäter *resultatindikatorer*, som tidigare påpekades, inte ersättningarnas *egentliga* resultat. Det är främst fyra omständigheter som gör det svårt att bedöma resultat:

- I de fall där ersättningar betalas ut till alla/så gott som alla lantbrukare kan kontrollgrupper inte bildas. Detta är fallet med betesmarkstödet och vallstödet som tillsammans tar en betydande andel av budgeten i anspråk
- Ersättningarna interagerar med varandra och med kompensationsbidraget, gårdsstöden och andra stödformer. Producenterna beteende påverkas vidare av prisutvecklingen på avsalugrödorna. En viktig förklaring till detta är som tidigare påpekats att

jordbrukets kollektiva nyttigheter samproduceras med jordbruksprodukterna.

- Åtgärden Miljövänligt jordbruk är mycket komplex och består av åtta olika ersättningsformer som i sin tur består av flera undergrupper i form av insatser. Exempelvis betalas åtta olika typer av betesmarksersättningar ut.
- Avsaknad av data gäller för de flesta av insatserna. Även om omfattande arbete har påbörjats tar det tid innan miljöövervakningsdata kan användas för utvärderingsarbete.

När det gäller att bedöma ersättningsarnas *effekter* på miljön kan effekterna inte på ett enkelt sätt knytas till ersättningsmottagarna. I fallet med exempelvis investeringsstödet kan man observera hur den enskilde stödmottagarens produktivitet (dvs. effekt) har förändrats efter investeringsökningen (som var ett resultat av stödet) med hjälp av registerdata. Saknas registerdata (som det är fallet för andra stöd) kan stödmottagarna intervjuas eller få en enkät att besvara. Det senare är inte lika tillförlitligt men ger i alla fall en viss ledning. När det gäller effekter på vattenkvalitet, den biologiska mångfalden mm. eftersträvas positiva förändringar/avsaknad av negativa förändringar i ett mycket större sammanhang. Data kan vanligtvis inte inhämtas genom en kompletterande insamling hos de lantbrukare som fått ersättning. En ytterligare komplikation är att olika miljöersättningar vanligtvis har flera mål, och att olika ersättningar kan verka mot samma mål. Ett alternativt sätt att *direkt* studera ersättningsarnas effekter vore att analysera sambandet mellan uppmätta förändringar i miljön i ett område och stödutbetalningar (per hektar) som går till samma område. För att detta skall vara möjligt behövs utöver statistik över stödutbetalningar (som är tillgänglig) även systematiskt insamlade och omfattande fältdata som visar hur tillståndet för relevanta miljövariabler har förändrats över tiden. Data av detta slag är inte tillgängliga.

Dessa omständigheter har påverkat utformningen av analysen. Det alternativa som står till buds är att använda sig av modeller där sambanden mellan de relevanta variablerna har specificerats på teoretisk väg och där parametrarna kan komma från ett flertal olika källor (vetenskapliga artiklar, fältförsök, laboratorieexperiment m.m.). Idealiskt vore om utvär-

deringar av miljöersättningar kunde bygga på en ekonomisk-ekologisk (biologisk) modellering där ersättningarnas *resultat* dvs. förändringar i resursallokeringen på grund av beteendeförändringar hanteras av den ekonomiska delen och *effekterna* av dessa förändringar analyseras i den biologiska komponenten. Heltäckande och omfattande modeller av detta slag är naturligtvis inte tillgängliga.

I halvtidsutvärderingen används fyra olika modeller: CAPRI, AgriPoliS Enviro, SOILNDB och ICECREAMDB. Modellerna beskrivs närmare nedan. CAPRI är en jordbrukssektormodell över jordbruket i hela EU med det svenska jordbruket uppdelad i åtta regioner och modellen genererar huvudsakligen svar om miljöersättningarnas resultat. AgriPoliS Enviro kombinerar ekonomisk analys av ett mindre område där även rumsliga aspekter kan studeras med modellering av vissa miljöeffekter. SOILNDB används för att beräkna förlusterna av kväve från jordbruksmarken och ICECREAMDB för att beräkna fosforförlusterna.

Att utveckla en jordbrukssektorsmodell eller andra modeller specifikt för att utvärdera programmet är ogörligt inom ramen för ett utvärderingsuppdrag. Åtskilliga år av kvalificerad forskning krävs för att konstruera en modell av godtagbar kvalitet. I praktiken handlar det alltså om att använda befintliga modeller och anpassa dem till det specifika utvärderingsändamålet. Vidare är det omöjligt att representera miljöersättningarnas hela detaljrikedom med många småersättningar av olika slag i en modell. CAPRI-modellen används därför för att ge en aggregerad översiktlig bild av hela programmets effekter och bara några av ersättningarna modelleras separat, medan resten aggregeras tillsammans, se nedan för detaljer. Detta kompletteras av AgriPoliS som ger en mer detaljerad bild av vissa ersättningar i två (en åt gången) regioner i mindre gynnade områden. SOILNDB och ICECREAMDB belyser växtnäring-förlusterna. I övrigt, i synnerhet när det gäller kopplingen mellan mark och annan resursanvändning i jordbruket och miljöeffekter av olika slag får man förlita sig på den befintliga litteraturen.

Utvärderingar med hjälp av modellsimuleringar går ut på att jämföra nuläget med ett referensscenario som representerar den kontrafaktiska situationen där det aktuella stödet inte betalas ut. Uppdraget för utvär-

deringen är att studera effekter av det svenska Landsbygdsprogrammet. Detta program är dock en del av en EU-gemensam politik, även om utformningen varierar mellan länderna. Vad som konstituerar ett relevant referensscenario i denna situation är inte helt givet och inget alternativ är idealiskt. Bör man jämföra med en situation där ingen miljöersättning betalas ut i hela EU eller där inget betalas ut i Sverige men politiken fortsätter som förut i EU? Det senare alternativet svarar bättre mot utvärderingsuppdraget för svensk del även om referensscenariot kan förefalla konstlat och orealistiskt. I det första alternativet utvärderar man programmet i hela EU. Om borttagande av åtgärden i EU inte skulle någon effekt på produktion och därmed priserna och om detta i sin tur inte hade en påverkan på markanvändningen i Sverige hade effekterna av båda simuleringar varit identiska för svensk del.

I CAPRI som är en modell över hela EUs jordbruk ställs man explicit inför valet av referensscenariot. Utvärderingen har valt att endast ta bort det svenska bidraget (resp. miljöersättningar, jfr nästa kapitel). I AgriPolis frågan "inbakad" i utformningen av modellsimuleringarna. Användes samma priser i referensscenariot och i det scenario där bidraget tas bort, utvärderar man implicit det svenska programmet under förutsättning att åtgärderna är kvar i resten av Europa. Detta alternativ valdes av utvärderingen.

CAPRI-modellen

Att fullständigt beskriva CAPRI-modellen är inte möjligt här. En utförligare presentation ges i bilaga 1. En fördjupad presentation ges i Britz och Witzke (2008). Jordbruket i CAPRI modelleras som en interaktion mellan ett större antal *produktionsaktiviteter*. Interaktionen består i växternas behov av insatsvaror, djurens behov av foder och avkastningen av olika produkter i de olika produktionsaktiviteterna. Till detta kommer en ekonomisk modell som innebär att samtliga producenter i en region tillsammans agerar som om de försökte maximera sin vinst, men de är tvungna att acceptera de produktpriser som marknaden erbjuder. I modellen finns därför information om priser på produkter och insatsvaror och om de olika stöd som finns för jordbruket i EU. Kompensationsbidraget och miljöersättningarna är några av dessa. Exakt hur en föränd-

ring i de ekonomiska faktorerna påverkar jordbruket styrs genom en mängd parametrar. De mest centrala när det gäller att modellera resultat av miljöersättningarna är markutbudselasticiteten/er som i modellen styr i vilken takt ny mark görs tillgänglig/minskar när den marginella markräntan (dvs. det ekonomiska värdet av att använda ytterligare en hektar mark) ändras. Modellen arbetar med regionaldifferentierade elasticiteter som estimerats med hjälp av olika källor, se bilaga 1. Modellen skiljer vidare mellan olika teknologier för att beakta olika intensitet i produktionen.

CAPRI simulerar förändringar av markanvändning, produktion, antal djur av olika slag, inkomster, klimatpåverkan och vissa andra miljöindikatorer.

AgriPolis Enviro

AgriPolis är en spatial, dynamisk, agent-baserad simuleringsmodell av strukturomvandling i en jordbruksregion (Kellermann m fl 2008; Happe m fl 2006). Med hjälp av modellen kan man simulera jordbrukets utveckling både över tiden och i rummet. Kärnan i modellen är ett system av heterogena och målorienterade agenter (enskilda gårdar) som är sammanlänkade via faktor- och produktmarknader. Dessa gårdar är belägna i två regioner (Jönköpings län och Västerbottens län) som har det gemensamt att de är bygder inom mindre gynnade områden. Varje gård antas maximera hushållens samlade inkomster genom att optimera finansiering, investeringar, jordbruksproduktion och användningen av familjens arbetskraft (på eller utanför gården). Utifrån detta optimeringsramverk kan gårdar delta i arrendemarknaden eller välja att sluta med jordbruk: den ena gårdens expansion förutsätter att en annan gård läggs ner då jordbruksmark är en nödvändig men begränsad resurs. Brukarens intresse av att köpa/arrendera mark som utbjuds av lantbrukare som vill sluta beror på avståndet till gårdscentrum.

Simuleringarna visar effekter på strukturutveckling (gårdsstruktur, markanvändning och djurhållning), ekonomiskt resultat och jordbrukarfamiljens inkomster, ett öppet och varierat landskap (dvs. markanvänd-

ning) och i viss mån bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet, se bilaga 2.

Skillnader mellan CAPRI och AgriPoliS

Som framgår av presentationen ovan skiljer sig de båda modellerna åt på ett flertal punkter. Eftersom modellerna kommer att delvis användas för att belysa samma problematik är det viktigt att ha dessa skillnader klart för sig. Båda modeller utgår från ett vinstmaximeringsbeteende med hänsyn tagen till de biologisk-tekniska relationerna, produktpriserna och jordbruksstöden. Nedan sammanfattas de viktigaste skillnaderna.

- CAPRI omfattar hela Sverige/EU medan AgriPoliS endast täcker en mindre region åt gången och finns tillgänglig för två regioner i Sverige.
- I CAPRI ses var och en av modellens åtta regioner (NUTS2) som ett enda företag; AgriPoliS utgår från individuella företag som samspelar med varandra och omgivningen.
- CAPRI är en komparativ statisk modell som visar effekter av stödförändringar när alla anpassningar har ägt rum, medan AgriPoliS är en dynamisk modell och också illustrerar vägen till den nya jämvikten.
- AgriPoliS kan visa strukturomvandlingen (antal och storlek på företagen) på grund av att den är dynamisk, spatial och arbetar med individuella företag.
- Anpassningen till förändrade ekonomiska villkor styrs i CAPRI av elasticiteter och (bl.a.) förändringar av markräntan. I AgriPoliS används inga elasticiteter. Marken används så länge markräntan är positiv när man tagit hänsyn till resursernas alternativkostnader.
- Både CAPRI och AgriPoliS modellerar olika miljöåtgärder/ersättningar, men det finns vissa skillnader. I CAPRI modelleras kompensationsbidraget, betesmarksersättningen, vällersättningen samt alla övriga miljöersättningar som *ett enda* miljöstöd. I AgriPoliS modelleras: kompensationsbidraget, vällersättningen och betesmarksersättningen för allmänna värden medan det bortses från övriga åtgärder/ersättningar. Dessa ingår implicit i basscenariot. Det innebär att scenariot när alla

åtgärder tas bort inte har fullt samma innehåll i båda modellerna.

SOILNDB och ICECREAMDB

Med hjälp av beräkningssystemet NLeCCS har teoretiska beräkningar av växtnäringsläckaget från svensk åkermark kunnat göras. I beräkningssystemet ingår simuleringsverktygen SOILNDB (baseras på SOIL/SOILN modellerna) för kväve och ICECREAMDB (baseras på ICECREAM modellen) för fosfor. Som utgångspunkt för dessa beräkningar har den svenska åkermarken, beroende av skiftande klimat, produktionsinriktning, gödsling samt produktionsnivåer, delats in i 22 läckageregioner. Med detta som grund har ett så kallat normalläckage beräknats för varje region, det vill säga läckaget för ett år med ett normaliserat klimat och en normaliserad skörd (Naturvårdsverket, 2008). Det bör i sammanhanget påpekas att det är svårt att särskilja de förändringar som syns i vattenkvaliteten till enskilda åtgärder då vattenkvaliteten påverkas av en mängd faktorer i avrinningsområdet. De effekterna som uppkommer av ett minskat användande av växtnäring visar sig dessutom inte på en gång utan kan vara fördröjda och bör därför mer ses som förväntade effekter.

GIS (Geographical Information System)

GIS används för att hantera och analysera lägesbunden data s.k. spatial information, exempelvis kan ett landskaps alla visuella karaktärer studeras. I utvärderingsarbetet har GIS använts för att analysera egenskaper hos de betesmarker som har försvunnit respektive tillkommit under utvärderingsperioden samt för att analysera Natura 2000, se bilaga 3.

Litteraturstudier, deskriptiv data

Som tidigare påpekats bildar ersättningsarna inom axel 2 ett mycket omfattande och komplicerat system. Modellbaserade analyser kan endast belysa vissa aspekter av detta system d.v.s. ge en översiktlig bild och göra fördjupade analyser av vissa delar av programmet. Utöver detta kan analyser göras på de olika ersättningsarna var för sig. Grunddata från Jordbruksverket har sammanställts för att följa upp indikatorer såsom utbetalt belopp, areal och antal brukare för respektive åtgärd. Litteratur-

studierna syftar sedan till att ta fram kvalitativa förklaringar till de trender som siffrorna uppvisar. Den kontrafaktiska ansatsen kan, av de skäl som identifierades i inledningen till detta kapitel, i strikt bemärkelse inte följas här. Det förs dock resonemang om kopplingen mellan ersättningen och utvecklingen av resultatindikatorerna. Analysen koncentreras vidare främst på miljöeffekter av de olika ersättningarna eftersom detta endast i en begränsad omfattning och indirekt kan täckas av modellering. Dessa analyser bygger huvudsakligen på den befintliga litteraturen. Litteraturstudierna syftar sedan till att ta fram kvalitativa förklaringar till de trender som siffrorna uppvisar. Den studerade litteraturen består framför allt av vetenskapliga artiklar, andra vetenskapliga publikationer samt den s.k. grå litteraturen: olika typer av uppföljningsrapporter från i första hand Jordbruksverket.

Data från miljöövervakning används i denna utvärdering liksom i tidigare utvärderingar för att analysera effekter av växtnäringssläckage. När det gäller biologisk mångfald och småbiotoper har det hittills saknats miljöövervakningsdata men i denna utvärdering görs ett första försök att använda miljöövervakningsprogrammet NILS (Nationell Inventering av Landskapet i Sverige) för att utvärdera Landsbygdsprogrammets effekter på biologisk mångfald. Tyvärr är NILS-projektet relativt nytt vilket begränsar användbarheten. För att kunna använda miljöövervakning för utvärdering av effekterna måste man ha flera avläsningar och gärna en lång tidsserie. En ytterligare svårighet är att det svårt att hitta helt överensstämmande kontrollgrupper för gräsmarker.

I de fall ökad biologisk mångfald är målet för en ersättning uppkommer ytterligare svårigheter. Dessa har att göra dels med själva begreppet som är svårt att entydigt definiera, dels med svårigheter att följa förändringar över tiden. Den vanligaste definitionen av biologisk mångfald är variationen inom arter, mellan arter och deras livsmiljöer. I vanligt tal sätts ofta likhetstecken mellan biologisk mångfald och antalet arter även om begreppet egentligen inrymmer mer. I vissa fall kan det vara svårt att definiera vad som är den "rätta" biologiska mångfalden på en viss plats eftersom olika arter kan efterträda varandra i en successiv igenväxning av t.ex. en betesmark. En annan svårighet är att man inte kan tillräckligt

om en artgrupp för att få en komplett bild av tillståndet för alla grupper. Vissa insatser gynnar t.ex. växter men inte fjärilar o.s.v. Detta gör att man får väldigt många responsvariabler att hantera. Halvtidsutvärderingen använder ett flertal olika sätt för att fastställa kopplingen mellan ersättningarna och förändringar i den biologiska mångfalden, men det är ändå inte alltid möjligt att göra helt rättvisande.

3.5 Resultat – arealförändring som beror på ersättningarna

Resultat – CAPRI samt AgriPolis-Enviro -modellen

I båda modellerna utvärderas effekter av bortagande av vissa ersättningar som ingår i åtgärd 214/216 Miljövänligt jordbruk. Modellsimuleringar gjordes även för att studera effekter av bortagande av kompensationsbidraget (jämför föregående kapitel) samt för att analysera den samlade effekten av både åtgärderna 211/212 och 214/216 inom axel 2. Detta ger upphov till ett antal scenarier. Dessa scenarier redovisas nedan, men analysen fokuserar på åtgärden 214 samt hela axeln. På motsvarande sätt presenterades scenarierna i föregående kapitel, men då med fokus på kompensationsbidraget. Presentationerna är översiktliga. För modelltekniska detaljer hänvisas till bilaga 1 angående CAPRI och bilaga 2 angående AgriPoliS.

CAPRI

CAPRI är en regionaliserad modell, där utbudet av jordbruksprodukter beräknas på NUTS2-nivå. Det innebär att det finns åtta regioner i Sverige. NUTS2 är en statistisk indelning som används av Eurostat, och som är aggregat av län. För att kunna bedöma resultaten av ersättningarna aggregerades de från län till NUTS2-nivå, vilket beskrivs i nedan. Därefter inkorporerades de i CAPRI enligt följande:

- Kompensationsbidraget modellerades som ett tillägg till gårdsstödet, vilket innebär ett arealstöd för all jordbruksmark (såväl åker- som betesmark).
- Betesersättningen modellerades som ett arealbidrag för betesmark

- Vällersättningen modellerades som ett arealbidrag för vall på åkermark
- Alla andra miljöersättningar (Exte) modellerades som ett tillägg till gårdsstödet men med bivillkoret att extensiva produktionsformer får dubbelt så mycket ersättning som intensiva.

Speciellt det sista antagandet, om Exte, är diskutabelt eftersom många sinsemellan olika ersättningar klumpas ihop. Generellt sett kan man dock säga att alla dessa ersättningar syftar till att extensifiera produktionen. Scenarierna beskrivs nedan.

RDSE	Referensscenariot. Ingen förändring av politiken fram till 2020, landsbygdsprogrammet 2014-2020 blir likadant som det 2007-2013. "Hälsokontrollen" genomförs fullt ut, med frikoppling av alla direktstöd utom till am- och dikor samt får och getter. Mjölkkvoter och trädeskrav avskaffas. Inget resultat nås i WTO-förhandlingarna i DOHA.
NOLFA	Som RDSE, men utan kompensationsbidrag i Sverige
NOAE	Som RDSE, men utan miljöersättningar i Sverige
LIB	Som RDSE, men utan kompensationsbidrag- och miljöersättningar i Sverige

I tabell 2.14 visas resultat på markanvändning av ett borttagande av kompensationsbidraget (NoLFA) samt borttagande av alla axel 2 stöd (dvs. även kompensationsbidraget). Utan miljöstöd skulle antalet hektar betsmarker, sett över hela landet, vara 45 procent lägre och åkermarken 2 procent längre jämfört med referensscenariot. Sammanlagt skulle 8 procent av jordbruksmarken försvinna. Betesmarken påverkas kraftigt i samtliga regioner även om en variation mellan regionerna förekommer. De regioner som påverkas mest är Östra mellansverige, Stockholm samt Småland.

Om även kompensationsbidraget tas bort mer än halveras betesmarken i hela landet och sjunker med så mycket som 60 procent i vissa regioner, t.ex. i Norra mellansverige.

Tabell CAPRI 1: Markanvändning per region och marktyp i varje scenario.

Region	Marktyp	Referens	NoLFA	NoAE	LIB
Sverige	Betesmark	450	-6%	-45%	-51%
Sverige	Åkermark	2832	0%	-2%	-2%
Sverige	Total jordbruksmark	3282	-1%	-8%	-8%
Stockholm	Betesmark	16	-1%	-50%	-51%
Stockholm	Åkermark	96	0%	-5%	-5%
Stockholm	Total jordbruksmark	112	0%	-12%	-12%
Östra mellansverige	Betesmark	97	-2%	-50%	-52%
Östra mellansverige	Åkermark	782	0%	2%	2%
Östra mellansverige	Total jordbruksmark	879	0%	-4%	-4%
Sydsverige	Betesmark	79	-2%	-37%	-39%
Sydsverige	Åkermark	514	0%	-1%	-1%
Sydsverige	Total jordbruksmark	593	0%	-6%	-6%
Norra mellansverige	Betesmark	29	-17%	-42%	-60%
Norra mellansverige	Åkermark	252	0%	-7%	-7%
Norra mellansverige	Total jordbruksmark	281	-2%	-11%	-12%
Mellersta norrland	Betesmark	23	-21%	-41%	-60%
Mellersta norrland	Åkermark	98	-1%	-4%	-5%
Mellersta norrland	Total jordbruksmark	121	-5%	-11%	-15%
Övre norrland	Betesmark	18	-25%	-30%	-51%
Övre norrland	Åkermark	116	-1%	-9%	-10%
Övre norrland	Total jordbruksmark	134	-5%	-12%	-15%
Småland med öarna	Betesmark	118	-6%	-50%	-55%
Småland med öarna	Åkermark	350	0%	-1%	-1%
Småland med öarna	Total jordbruksmark	468	-2%	-13%	-15%
Västsverige	Betesmark	70	-4%	-44%	-48%
Västsverige	Åkermark	623	0%	-3%	-3%
Västsverige	Total jordbruksmark	693	0%	-7%	-8%

* Referensscenariot avser tusen hektar

** Kontrafaktiska scenarier avser procentuell förändring gentemot referensscenariot

Källa: Egna beräkningar

Bortagande av alla ersättningar i åtgärd 214 leder i modellen till stora inkomstfall. Än starkare blir effekten om även kompensationsbidraget tas bort, se nedan. Inkomsteffekterna blir mycket kraftiga, i synnerhet i Norra mellansverige och i Mellersta Norrland.

Tabell CAPRI 2: Genomsnittlig inkomst (euro) per hektar total jordbruksmark i olika regioner och scenarier

Region	Inkomstindikator	Referens	NoLFA	NoAE	LIB
Sverige	Intäkter	1607	1%	6%	6%
Sverige	Variabla kostnader	1352	1%	5%	6%
Sverige	Stöd	340	-6%	-29%	-35%
Sverige	Inkomster	595	-4%	-13%	-16%
Stockholm	Intäkter	721	0%	8%	8%
Stockholm	Variabla kostnader	737	0%	6%	6%
Stockholm	Stöd	260	0%	-22%	-23%
Stockholm	Inkomster	244	-1%	-19%	-20%
Östra mellansverige	Intäkter	1061	0%	3%	3%
Östra mellansverige	Variabla kostnader	1066	0%	3%	3%
Östra mellansverige	Stöd	313	-1%	-22%	-23%
Östra mellansverige	Inkomster	308	-2%	-23%	-25%
Sydsverige	Intäkter	1834	0%	4%	4%
Sydsverige	Variabla kostnader	1608	0%	4%	4%
Sydsverige	Stöd	328	-1%	-17%	-18%
Sydsverige	Inkomster	554	-1%	-8%	-8%
Norra mellansverige	Intäkter	992	1%	8%	9%
Norra mellansverige	Variabla kostnader	922	1%	6%	7%
Norra mellansverige	Stöd	365	-18%	-39%	-56%
Norra mellansverige	Inkomster	435	-15%	-28%	-42%
Mellersta norrland	Intäkter	1255	4%	9%	13%
Mellersta norrland	Variabla kostnader	976	3%	8%	11%
Mellersta norrland	Stöd	405	-21%	-46%	-69%
Mellersta norrland	Inkomster	684	-10%	-22%	-33%
Övre norrland	Intäkter	1458	3%	10%	13%
Övre norrland	Variabla kostnader	1099	2%	8%	11%
Övre norrland	Stöd	378	-19%	-42%	-63%
Övre norrland	Inkomster	737	-7%	-15%	-23%
Småland med öarna	Intäkter	2420	1%	11%	12%
Småland med öarna	Variabla kostnader	1786	1%	10%	11%
Småland med öarna	Stöd	387	-9%	-41%	-50%
Småland med öarna	Inkomster	1021	-3%	-7%	-9%
Västsvrige	Intäkter	2038	0%	5%	5%
Västsvrige	Variabla kostnader	1662	0%	4%	4%
Västsvrige	Stöd	337	-4%	-28%	-32%
Västsvrige	Inkomster	714	-2%	-9%	-11%

I bilaga 1 visas fler och detaljerade resultat från modellsimuleringarna. Endast en kort sammanfattning följer nedan. Am- och dikor minskar med fyra procent i hela landet och som mest med nio procent i Norra mellansverige. Om alla ersättningar i axel 2 skulle tas bort minskar am- och dikorna med fem procent i hela landet och med 16 procent i Norra

mellansverige. Överskottet av kväve sjunker totalt men ökar per hektar eftersom många extensiva hektar försvinner och de kvarvarande hektaren brukas mer intensivt. När det gäller fosfat så blir underskottet lägre när stödet tas bort än det ursprungliga underskottet (dvs. det sker en ökning), se bilagan för förklaring av de underliggande mekanismerna. Utsläppen av växthusgaser sjunker med fyra respektive fem procent om alla ersättningar tas bort. Observera dock att denna effekt är mycket osäker eftersom det är oklart vad som händer med den mark som lämnar produktionen. Om marken beskogas kan den bli en kolsänka med tiden.

AgriPoliS Enviro

I AgriPoliS- modellen simuleras effekterna av tre olika ersättningar i Jönköpings och Västerbottens län. De ersättningar som analyseras är följande:

- Kompensationsbidraget till vallodling, naturbetesmark och spannmål (**Komp**)
- Ersättning för Miljövänlig vallodling, (tidigare ersättning till Öppet odlingslandskap) (**Vall**)
- Ersättning till allmänna värden/Grundersättning till naturbetesmark (**Bete**)
- Totala effekten av alla tre ersättningarna (**Alla**)

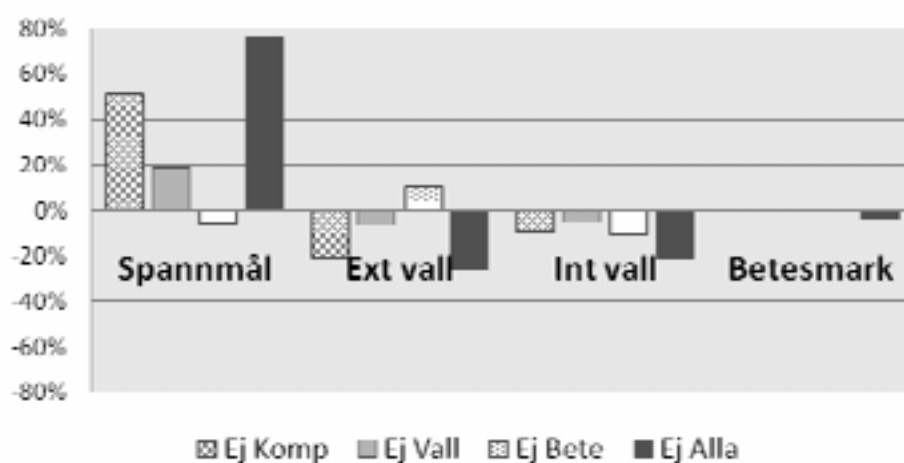
För att utvärdera effekterna av dessa ersättningar genomförs modellstimuleringar med AgriPoliS- modellen (Kellermann, Happe et al. 2008). Varje ersättning utvärderas enskilt genom att ersättningen sätts till noll (dvs. varje scenario beskriver effekten av borttagningen av den enskilda ersättningen samtidigt som allt annat är oförändrat i förhållande till referensscenariot) år 2001 och sedan följs utvecklingen fram till år 2010. Detta ger upphov till tre simuleringsresultat som betecknas **Ej Komp**, **Ej Vall** och **Ej Bete**. Ersättningarna analyseras också i sin helhet genom att alla tre sätts till noll samtidigt, **Ej Alla**. Referensscenariot återger den faktiska utvecklingen i regionerna under perioden 2001-2010. Genom att jämföra varje simuleringsresultat med referensscenariot kan effekten av ersättningarna utläsas. Modellen har i ett första steg kalibrerats till pro-

duktionsförutsättningar år 2001. I det andra steget kalibreras modellen till utvecklingen under perioden 2001 till 2010 (dvs. 10 år) och reproducerar därmed den faktiska utvecklingen i de analyserade länen (Jönköping och Västerbotten) under perioden.

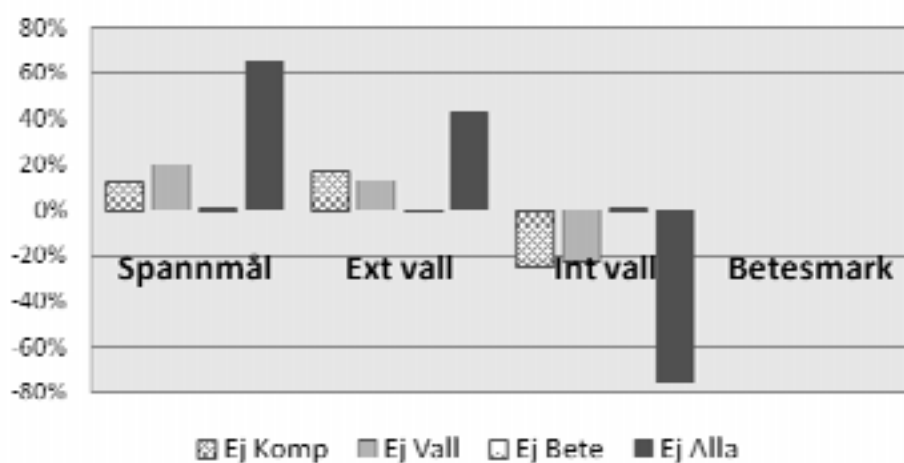
Nedan visas effekterna av bortagandet av de ersättningar som specificerades ovan, d.v.s. vall och betesmark med allmänna värden, på markanvändningen jämfört med referensscenariot i länen Jönköping och Västerbotten samt effekterna av att även kompensationsbidraget tas bort, scenariot Ej Alla.³⁹ Bortagandet i enlighet med Ej Alla leder till en förändrad användning av marken. Den totala arealen förblir i AgriPoliS-modellen oförändrad i båda länen, eftersom markräntan är fortfarande positiv. I Jönköping ökar spannmålsarealen kraftigt, medan både extensiv och intensiv vall minskar. Betesmarken är opåverkad. I Västerbotten ökar arealen spannmål och extensiv vall, medan intensiv vall minskar. Inte heller här påverkas betesmarken. Antalet dikor sjunker kraftigt i Västerbotten och något mindre i Jönköping. Inkomsterna per hektar sjunker kraftigt, i synnerhet i Västerbotten, samtidigt som inkomsterna per företag ökar på grund av en mycket kraftig strukturuomvandling. Även denna effekt är kraftigast i Västerbotten.

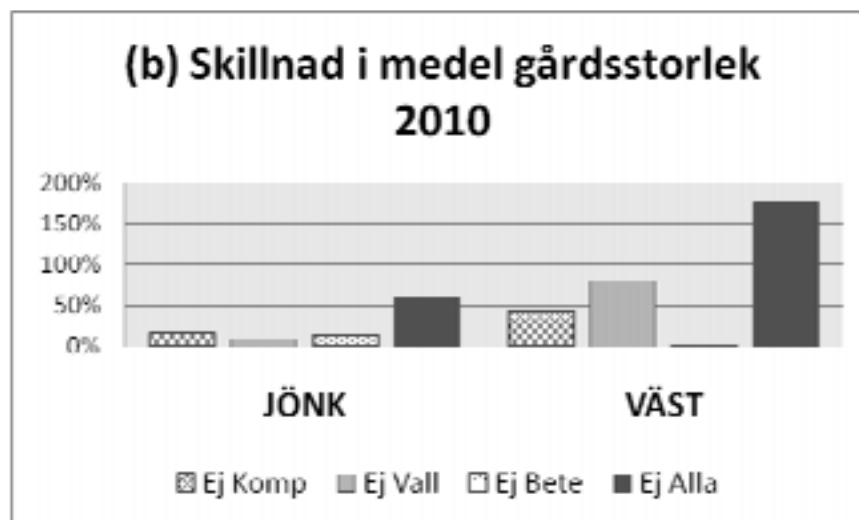
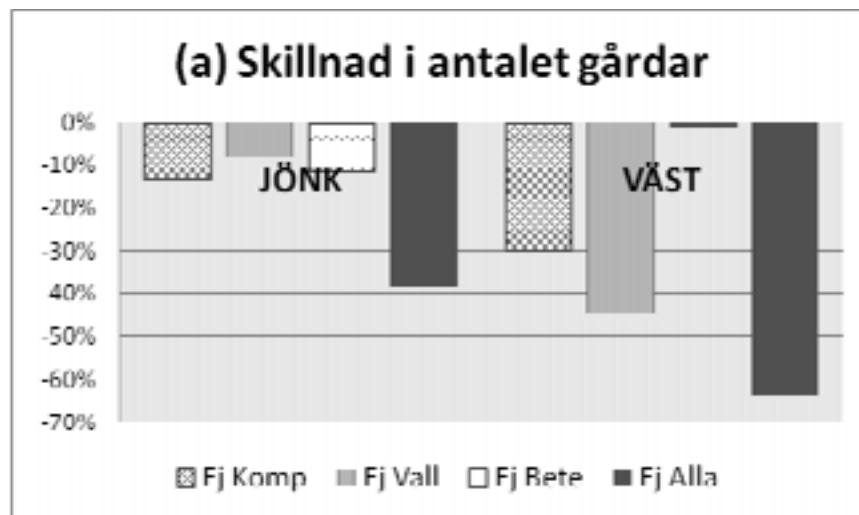
³⁹ Observera att detta scenario, (Ej Alla) är mindre långtgående än bortagandet av alla ersättningar i axel 2 som studerades med CAPRI-modellen ovan.

(a) Jönköping 2010



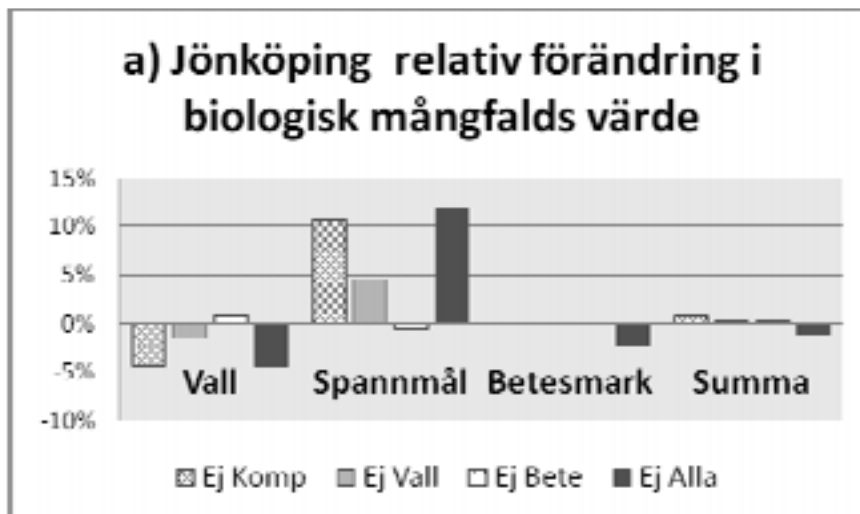
(b) Västerbotten 2010

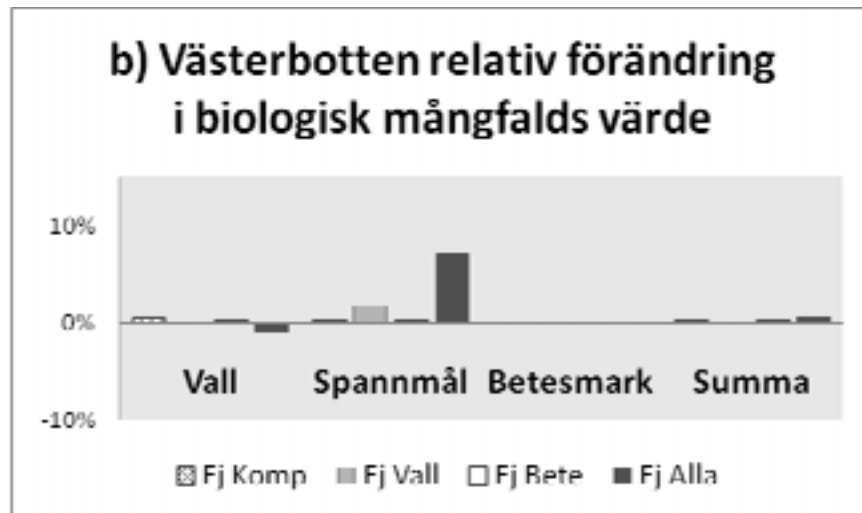




Bortagandet av kompensationsbidraget skyndar på strukturomvandlingen, i synnerhet i Västerbotten där antalet gårdar sjunker kraftigt och medelstorleken per gård ökar.

Förändring i markanvändningen har implikationer för möjligheterna att uppnå målet ett öppet och varierat jordbrukslandskap. Kompensationsbidraget leder till en relativt sett mindre varierad landskapsbild, eftersom odling av spannmål, vilket är den gröda som odlas relativt lite i de båda regionerna, minskar. Förändrad markanvändning påverkar den biologiska mångfalden eftersom olika markanvändningar utgör habitat för olika arter. För t.ex. fåglar kan vissa landskap bli för extensivt brukade och arter som är beroende t.ex. av spannmålsodling skulle klara sig bättre om spannmålsarealen ökade (Wretenberg et al. 2006). I AgriPolis skapas en värdeindikator baserad på rödlistade arter och sambandet mellan yta och artförekomsten. Effekterna visas nedan. Måttet för biologiska mångfald påverkas ytterst marginellt då ersättningsarna tas bort. Det är viktigt att påpeka att huvuddelen av de värdefulla betesmarkerna inte finns med i modellen d.v.s. marker med särskilda värden, varför resultaten på biologisk mångfald måste ses med mycket stor försiktighet.





Jämförelse av modellresultaten

Resultaten av modellkörningarna med de två modellerna är svåra att jämföra eftersom modellerna skiljer sig på ett antal väsentliga punkter, jämför modellpresentationen tidigare i kapitlet. Inte minst täcker AgriPoliS endast två mindre områden (jämfört med hela landet för CAPRI) och omfattar inte heller alla ersättningsområdena. Den "chock" som båda modeller utsätts för blir följaktligen inte lika stor. I båda fallen sker dock en kraftig reaktion på de förändringar som borttagande av ersättningsområden innebär. Denna tar sig uttryck i en kraftigt påskyndad struktumvandling eller betydande nedläggning av betesmark. Det bör påpekas att alla modellexperiment, i synnerhet när stora förändringar studeras, är behäftade med betydande osäkerhet samt att AgriPoliS simulerar scenarior i områden som inte representerar de områden i Sverige där huvuddelen av betesmarken finns. Möjligen överskattas effekterna. Det troliga är att struktumvandlingen skulle påskyndas och en viss nedläggning av främst jordbruksmark skulle ske. Båda modellerna indikerar dock att även utan ersättningsområden skulle betesmarksarealer finnas kvar.

3.6 Effekter av de olika ersättningsområdena

I det följande redovisas och analyseras de olika ersättningsområdena och vidhängande insatser med utgångspunkt från uppföljning av indikatorer

och befintlig litteratur om sambandet mellan omfattnings- och resultatindikatorerna å ena sidan och den biologiska och/eller skönhetsmässiga effekten på miljön å den andra.

Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Målet med ersättningen är att bidra till att hejda förlusten av biologisk mångfald fram till år 2010 genom att bevara biotoper och förbättra bevarandestatusen för hotade arter. Arealen hävdad ängsmark skall utökas med minst 5 000 hektar och arealen hävdad betesmark av de mest hotade typerna skall utökas med minst 13 000 hektar till år 2010. Insatserna skall också bidra till att förbättra förutsättningarna för våtmarkers funktion som ekosystem och minska växtnäringssläckaget till vattendrag, sjöar och hav.

Ersättningen är uppdelad för skötsel av nio markslag (för närmare definition se Landsbygdsprogrammet 2007-1013 (Jordbruksdepartementet, 2008).

- betesmark med allmänna värden,
- betesmark med särskilda värden,
- skogsbete,
- alvarbete,
- fåbodbete,
- slåtteräng med allmänna värden,
- slåtteräng med särskilda värden,
- våtmark på åker och
- våtmark på betesmark

Ersättningarna för skötsel av olika markslag överlappar med insatser inom Regionalt prioriterade ersättningar t.ex. insatserna restaurering av betesmarker och slåtterängar, skötsel av mosaikbetesmarker och ersättning för slåtter eller bete på svårtillgängliga platser. Eftersom dessa i stort är ängs- och betesmarker samredovisas de i viss mån i detta avsnitt. Utöver att t.ex. sköta marken efter bestämmelserna för de enskilda åt-

gårderna (Jordbruksdepartementet 2008) kan, för vissa markslag, ytterligare åtgärder göras. På betesmark med särskilda värden och på ängs- mark kan ersättning även ges till upp till 20 träd per hektar som hamlas, d.v.s. lövtäkt. På slåtteräng med särskilda värden kan ersättningen dessutom kombineras med efterbete och lieslätter. Ersättningarna kan förutom detta kombineras med insatser som finns under Regionalt priorite- rade ersättningar: bränning, särskild höhantering på slåtteräng, skötsel av landskapselement med särskilda värden samt bete och slätter på svårtillgängliga platser.

För skötsel av våtmarker kan ersättning sökas för marker som har an- lagts eller restaurerats 2007 eller senare. Äldre våtmarker bedöms i hög grad redan vara anslutna till åtaganden från tidigare programperioder. Den extra ersättningen för inkomstförlust med avseende på skördebort- fall kan endast sökas i Skåne, Hallands och Blekinge län. Ersättningar för skötsel av fäbod och alvarmarker är begränsade till de län där de är be- lägna. Den enda ersättning som kan sökas i hela landet är ersättningen för skötsel av värden i betesmarker och slåtterängar.

Tabell 3.6. Ersättningsbelopp inom Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker

Markslag	Ersättning	Kronor per hektar (om inte annat anges)
Betesmark	Allmänna värden	1 100
	Särskilda värden	2 500
	Lövtäkt	100 kr/styck, max 2 000 kr/hektar
	Isbete	1 800
	Alvarbete	850
	Fäbodbete	700
	Fäbod i bruk	3 000
	Slätteräng	Allmänna värden	1 100
Slätteräng	Särskilda värden	3 500
	Lövtäkt	100 kr/styck, max 2 000 kr/hektar
	Efterbete	700
	Lieslätter	7 000
	Våtmarker	Skötsel av våtmarker på åkermark	3 000
Skördebortfall		1 000
Skötsel av våtmarker på betesmark		1 500

Uppföljning av indikatorer - måluppfyllelse

I tabell 3.7 redovisas en uppföljning av omfattnings- och resultatindikatorerna för ersättningen till betesmarker, slätterängar och våtmarker. En stor del av indikatorerna uppnår eller är nära att uppnå sina mål men för andra ligger nivån mycket långt under målnivån t.ex. slättermark med allmänna värden, förbättrad vattenkvalitet och antal ha som får ersättning för skötsel av våtmarker. Generellt kan man sluta sig till att måluppfyllelsen är större för ersättningar som riktar sig mot bevarande av biologisk mångfald än till minskat växtnäringsläckage. Det måste dock poängteras att ett uppfyllt arealmål bara är ett indirekt mått på att man nått målet med åtgärderna. Effekten styrs av en sammanvägning av kvantitet och kvalitet för t.ex. en viss biotop eller en viss åtgärd för att minska växtnäringsläckage.

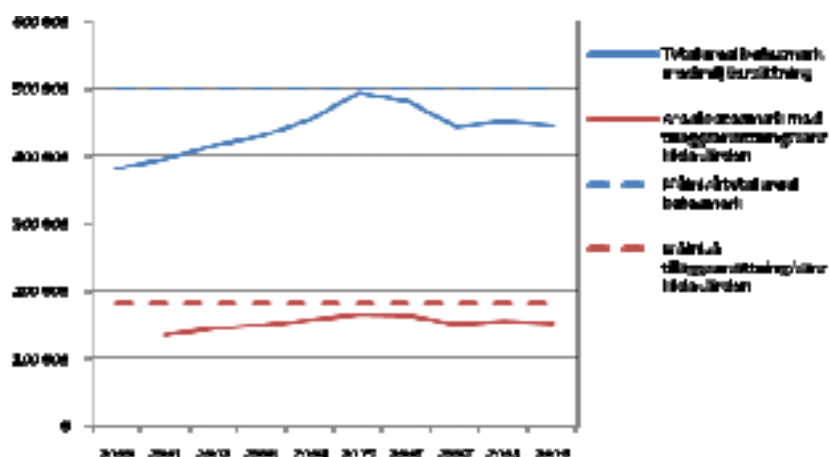
Tabell 3.7. Uppföljning av programspecifika indikatorer och kvantifierade mål för perioden 2007-2009 för ersättning för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker.

Typ av indikator /mål	Indikator	Mål	2007	2008	2009	Utfall 2009
Effekt / övergripande mål	Bidra till de gemensamma målen för miljövänligt jordbruk samt till uppfyllandet av miljömålen se tabell 3.3 och 3.4.					
Resultat / särskilda mål	Antal hektar som framgångsrikt brukas så att:					
	- marker inte växer igen eller överges	500 000 ha	443 116	451 248	444 753	89%
	- areal betesmark med allmänna värden	260 000 ha	222 721	220 559	220 025	85%
	- areal betesmark med särskilda värden	180 000 ha	150 091	153 876	150 347	84%
	- areal slåttermark med allmänna värden	6 000 ha	2 321	2 350	2 351	39%
	- areal slåttermark med särskilda värden	6 000 ha	5 608	5 726	6 034	101%
	- areal alvarbeten	28 000 ha	25 664	25 876	24 832	89%
	- areal skogsbeten	20 000 ha	12 751	13 204	12 620	63%
	Antal hektar som bidrar till en förbättrad vattenkvalitet	11 300 ha	5 554	5 930	6 522	58%
Omfattning/operativa mål	Antal brukare eller annan markförvaltare som får ersättning för bevarande av betesmarker och slåtterängar	38 000 st	33 013	32 360	36 982 st	97% ²
	Antal brukare eller annan markförvaltare som får ersättning för skötsel av våtmarker	2 000 st	1 575	1 656	1 793	90% ^{2,4}
	Antal hektar mark som får ersättning för bevarande av betesmarker och slåtterängar	500 000 ha	443 116	451 248	444 753	89%
	Antal hektar mark som får ersättning för skötsel av våtmarker	11 300 ha ¹	5 619	6 161	6 757	60%
	Antal fåbodar i bruk som får ersättning	230 st	291	297	303	132%
	Areal betesmarker och slåtterängar, utpekade som Natura 2000-områden, som får ersättning för bevarande av betesmarker och slåtterängar ²	70 000 ha	År 2006 73 658	År 2008 70 131	-	Utfall 2008 100% ³

1) När det gäller ersättning för skötsel av våtmarker ska målen vara uppfyllda år 2013. 2) Uttag ur Jordbruksverkets stöddatabas 2010. 3) I siffran räknas alla betesmarker, slåttermarker, skogsbeten, alvarbeten, och fåbodbeten med trots att de tre sistnämnda inte längre, enligt betesmarksdefinitionerna från 2007 och 2008, räknas som betesmark. Om dessa inte räknas med är bara måloppfyllelsen 2008 endast 50 % data från Jordbruksverket/Metria 2010. 4) Målet skall vara uppfyllt vid programmets slut.

Arealen hävdad mark har varit relativt konstant men generellt något minskande över perioden 2007-2009 men dock kraftigt minskande mätt från 2005 (figur 3.1) då arealmålet nästan nåddes. Minskningen 2007-2009 gäller dock inte för alla län, i Västra Götaland har arealen ökat med ca 2 500 ha. I detta fall beror det på att anslutningen till ersättningen "Bete och slätter på svårtillgängliga platser" inom de regionalt prioriterade ersättningarna som tillkom 2008 i det nuvarande programmet stod för 99 procent av ökningen, resten stod "Mosaikmarker och andra gräsfattiga marker" för. Arealen extra skyddsvärd betesmark d.v.s. betesmark med särskilda värden har legat relativt konstant med en svag negativ trend under de senaste åren. Eftersom trenden är negativ är det inte troligt att arealmålen kommer att uppfyllas för betesmarkerna utan ytterligare insatser. Det bör också påpekas att det under perioden har införts flera förändringar som kan vara negativa för viljan och möjligheten att bruka betesmarker.

Figur 3.2. Totala arealen betesmark (ha) med miljöersättning samt arealen betesmark med tilläggsersättning/särskilda värden 2001-2009 samt målnivån för 2010



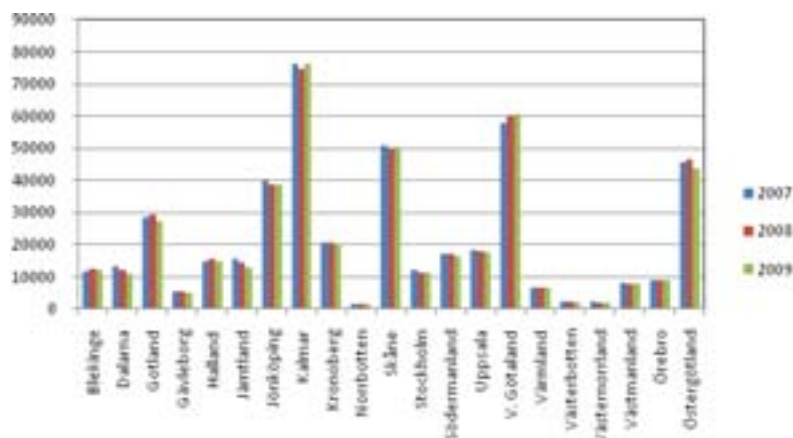
Ingående markslag är: betesmark med allmänna och särskilda värden, slätteräng med allmänna och särskilda värden, alvar-, skogs- och fåbodbete, betesmarker och slättermarker på svårtillgängliga platser samt mosaikmarker.

Källa: Jordbruksverkets handläggningssystem fram till 2006 data från Jordbruksverkets årsrapport 2007- 2009).

År 2008 och 2009 genomfördes omdefinieringar av vad som är betesmark enligt gårdsstödet och miljöersättningarna. Det befarades att många marker skulle uteslutas och att markägare skulle tröttna och aningen inte ingå nya åtaganden eller avsluta pågående åtaganden i för-tid. Några sådana effekter syns inte som ett resultat på den totala skötta betesmarksarealen. Att inte betesmarksarealen minskat trots förändring-en är positivt, men det kan också vara en fördröjning här p.g.a. bland annat periodiciteten i 5- års åtaganden.

Redan första året för det nuvarande programmet, år 2007, var 71 procent av alla marker med allmänna värden/enbart grundersättning anslutna. Andelen för särskilda värden/tilläggsersättning var 79 procent. Detta in-nebär att effekten av de nya definitionerna bara haft betydelse för en mindre andel av femårsåtagandena totalt sett.

Figur 3.3: Betesmarksareal (ha) per län med miljöersättning 2007-2009
(Summerade arealer från föregående och nuvarande landsbygdsprograms pågående åta-ganden)



Ingående markslag är: betesmark med allmänna och särskilda värden, slätteräng med allmänna och särskilda värden, alvar-, skogs- och fåbodbete, betesmarker och slättermarker på svårtillgängliga platser samt mosaikmarker.

Källa: Jordbruksverkets handläggningssystem fram till 2006 data från Jordbruksverkets årsrapport 2007- 2009).

Lövtäkt på marker med särskilda värden (på betesmark och slåtteräng) uppgick till 20 000 st 2007, 16 700 st 2008, 18 400 st 2009. Träd med lövtäkt var främst koncentrerat till Gotlands län som står för 30% (år 2009) av det totala antalet träd i med ersättning. Antalet träd inom ersättningarna har varit stabila under perioden 2007-2009 i alla län utom Gotlands län där det har varit en kraftig minskning på ca 30% samt i Västra götlands län där antalet har ökat kraftigt med ca 63% (Data från uttag ur jordbruksverkets databas 2010). Lövtäkt saknas eller är ovanligt i stora delar av Sverige. Detta gäller i huvudsak norrlandslänen. Lövtäkt har tidigare varit vanligt i stora delar av Sverige och tillvägagångssättet har varit varierande. Dagens lövtäkt har en viktig funktion att fylla genom att det skapar ljusbelyst grov ved vilket är en bristvara i dagens landskap och viktigt för många organismer så som insekter, svampar och lavar.

Skogsbete var före 1850 den huvudsakliga betesmarksformen i många delar av Sverige, men är nu ett relativt ovanligt markslag. Skogsbeten karaktäriseras generellt av en relativt glest bevuxen skog med betespräglad flora och ett olikåldrigt trädsnitt. Många av dessa betesmarker har en mycket lång hävdhistoria med kontinuerlig beteshävd. Denna form av betesmark har en gång varit dominerande i Sverige men har närapå helt försvunnit. Totalt fanns, 2009, 12 620 ha skogsbete inom ersättningssystemet med de största arealerna, ca 33 %, lokaliserade till Gotlands län (tabell 3.8, data från uttag ur jordbruksverkets databas 2010).

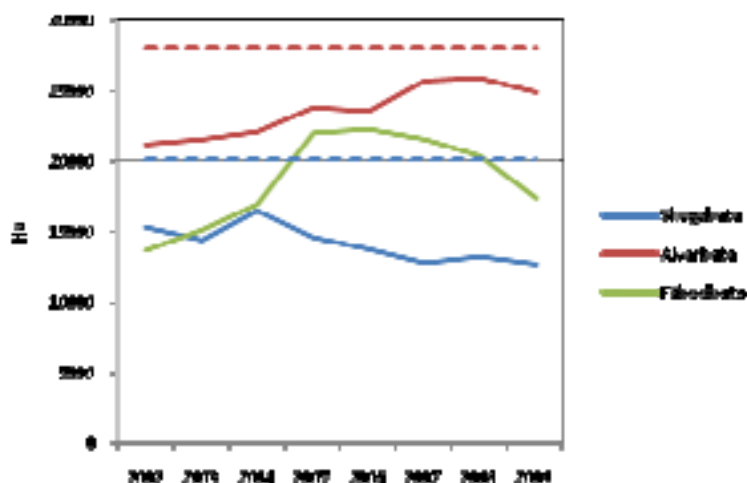
Tabell 3.8: Antal hektar som erhåller ersättning uppdelade på skogsbete, alvarbete och fäbodbete för de olika länen och för perioden 2007-2009

Län	Skogsbete (ha)			Alvarbete (ha)			Fäbod i bruk (ha)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Blekinge	163	200	221	0	0	0	0	0	0
Dalarna	78	143	143	0	0	0	8553	7068	6114
Gotland	4988	4824	4344	4844	5062	5055	0	0	0
Gävleborg	41	42	44	0	0	0	1816	1808	1685
Halland	33	33	31	0	0	0	0	0	0
Jämtland	340	352	348	0	0	0	11301	10292	9084
Jönköping	139	151	157	0	0	0	0	0	0
Kalmar	2328	2295	2259	21793	20505	22266	0	0	0
Kronoberg	75	81	116	0	0	0	0	0	0
Norrbottnen	57	54	54	0	0	0	0	0	0
Skåne	76	78	57	4	4	0	0	0	0
Stockholm	757	703	747	0	0	0	0	0	0
Södermanland	390	399	401	0	0	0	43	43	0
Uppsala	1612	1540	1628	0	0	0	0	0	0
V. Götaland	670	658	632	0	0	0	0	0	0
Värmland	18	18	23	0	0	0	515	517	517
Västerbotten	450	434	390	0	0	0	323	323	323
Västernorrland	10	10	7	0	0	0	241	241	241
Västmanland	12	12	12	0	0	0	0	0	0
Örebro	103	107	148	0	0	0	0	0	0
Östergötland	1287	1310	1233	0	0	0	0	0	0
Totalt	13627	13444	12997	26641	25571	27322	22791	20291	17963

Data från uttag ur jordbruksverkets databas 2010. Siffrorna är en summa av arealerna som är med i nuvarande landsbygdsprogram samt de som fortfarande finns kvar från det tidigare programmet.

Skogsbete har till skillnad från de andra betesmarkstyperna inte haft någon tydlig uppgång under 2000-talet utan har minskat konstant och denna minskning har fortsatt under denna programperiod (figur 3.4).

Figur 3.4: Arealer med åtagande inom miljöersättningarna för skogsbe- te, alvarbete och fäbodbete mellan åren 2002 och 2008. Streckade linjer är målnivån för arealer inom motsvarande markslag. För fäbodbete saknas arealmål.



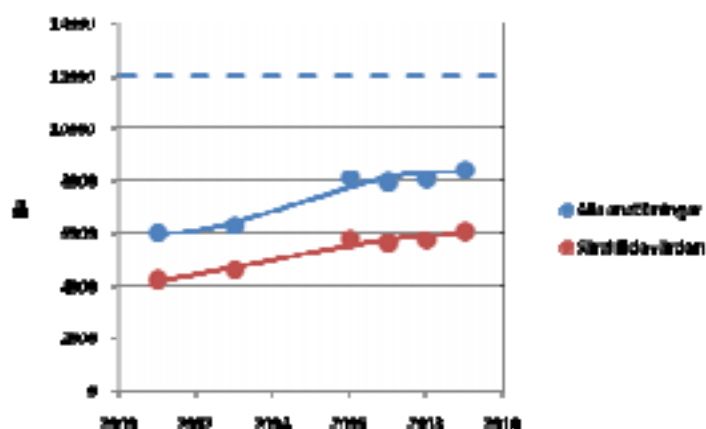
Majoriteten av arealen av alvarmark är av naturbetingade orsaker hänvisad till Kalmar län (Öland) och Gotlands län. Arealen inom ersättningarna har, till skillnad från många andra av insatserna inom Landsbygdsprogrammet, ökat 2007-2009. Detta betyder att arealen alvarmark med ersättning är strax under arealmålet på 28 000ha (tabell 3.8, data från uttag ur jordbruksverkets databas 2010).

Arealen fäbodbete inom miljöersättningarna minskade kraftigt under 2007-2009 (figur 3.4) medan antalet fäbodbrukare med betesåtagande ökade med ca 5 procent. Den nytillkomna ersättningen fäboddar i bruk ökade snabbt från 117 st 2007 till 399 st 2009. De län som har flest fäboddar Dalarna och Jämtland har stått för den största minskningen i areal Dalarna stod för 50 procent av den totala nationella minskningen av arealen medan Jämtland stod för 46 procent (tabell 3.8). Dessa län har också uppvisat den största relativa minskningen i areal 29 procent resp. 24 procent.

Samtidigt som fäbodsbetesarealen har minskat har antalet fäbodbrukare ökat med ca 10 procent i Dalarna och varit stabil i Jämtlands län (data från uttag ur jordbruksverkets databas 2010). Detta tyder på att det som uppvisas i statistiken inte ger den korrekta bilden av hur brukandet och brukarna av fäbodlar förhåller sig till varandra. Det är svårt att avgöra om minskningen i fäbodbetesareal beror på förändringen i ändrade beräkningsmetoder av betesytan för fäbodersättningarna eller om det speglar en verklig minskning. Inga studier av detta har kommit till utvärderingens vetskap. Eftersom det inte finns några inventeringar av hur många fäbodlar som finns, som har funnits eller som har potential att brukas är det svårt att relatera siffrorna till hur effektiva ersättningarna är för att bevara fäbodarna eller fäbodarnas betesmark.

Slättermarksarealen inom ersättningssystemet ökade fram till 2005 men har sedan dess legat relativt still på en total areal runt 8 300 ha (Figur 3.5). Endast en långsam ökning har kunnat påvisas trots relativt höga ersättningsnivåer för slätteräng med särskilda värden. För att komma upp i riktigt höga ersättningsnivåer krävs att marken är att marken kräver lieslätter vilket utgör ca 30 procent av de marker som erhåller ersättning för särskilda värden. Av de ca 8000ha ängsmark som fanns 2007 var ca 5500ha med i Sveriges officiella jordbruksstatistik (gårdar med en åkerareal på minst 2ha) d.v.s. resterande ca 30 procent av markerna sköts av småföretag, enskilda personer eller föreningar (Jordbruksverket 2008:30, Jordbruksverket 2006 & 2008). Gårdsstödsreglerna, i Sverige, har ändrats 2010 vilket bl.a. innebär att brukare med en areal under 4ha inte är berättigade till ersättningen. Det markslag som potentiellt kan drabbas värst av denna förändring är ängarna eftersom minst 30 procent (sannolikt fler) av brukarna inte längre kan få gårdsstöd för ängsmarken eller resterande del av jordbruksmarken.

Figur 3.5: Areal slätteräng med åtagande inom miljöersättningarna mellan åren 2002 och 2008



Summa av arealerna i nuvarande landsbygdsprogram och de som fortfarande är kvar det tidigare programmet. Svart streckad linje är målnivån för det totala arealen äng. Anpassade linjer är gjorda för att öka tydligheten och ej som en statistisk beräkning.

I slättermarker med särskilda värden år 2009 har ca 2600 ha fått ersättning för tilläggsåtgärder i form av efterbete och ca 2000 ha för lieslätter (data från uttag ur jordbruksverkets databas 2010). Båda insatserna har ökat från 2007-2009, med 10% respektive 5%. Den huvudsakliga arealen inom insatserna är tydligt lokaliserade till Skåne län respektive Norrbottens län. I Skåne län är ungefär hälften av alla slättermarker efterbetade vilket är lite högre än landets genomsnitt (ca 40%). I Norrbottens län har antalet marker med lieslätter ökat med 50% mellan 2007-2009 och ca 80% av slättermarkerna med särskilda värden i Norrbotten sköts med insatsen.

Skötsel av *våtmarker* delas upp i tre områden: våtmark på åkermark (tas upp senare i delen om växtnärläckage), våtmarker i betesmark och

på övrig mark. Våtmarker är viktiga biotoper för att skapa heterogenitet i betesmarker och kan bidra till att öka överlevnadsmöjligheterna för många organismer; från däggdjur och fåglar till vattenlevande insekter och alger. Ersättningen kan inte delas upp inom det föregående landsbygdsprogrammet så redovisade data är endast de som ansökts inom den nya programperioden. Den totala arealen våtmarker i betesmark med ersättning uppgick 2009 till 150ha och ca 145ha på övrig mark. Den största arealen våtmark med ersättning finns i Kalmar och Skåne län. Vissa undersökningar av våtmarkernas betydelse för biologisk mångfald finns men behov av uppföljning krävs för att kunna avgöra insatsens betydelse. En metod för en uppföljning har föreslagits vilket eventuellt kan ge förutsättningar för mer specifika utvärderingar i framtiden. Viktigt i detta avseende är att uppföljningar också sker i våtmarker som inte får ersättning.

Ersättningarna till biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker ska speciellt omfatta de områden som utpekats som *Natura2000 habitat och som kan anses vara extra bevarandevärda*. Hur mycket som innefattas i den vidare definitionen är inte anggett men 70 131 ha av alla slätter och betesmarker som klassificerats som natura2000 habitat innefattas av åtaganden inom ersättningssystemet (Jordbruksverket opublicerad rapport). Eftersom inga data på överlappet mellan Natura 2000 och miljöersättningarna finns är det inte möjligt att med säkerhet bestämma hur stor andel av ängs- och betesmarkerna i Natura 2000 områden som sköts med pengar från landsbygdsprogrammet. Den potentiella arealen ängs- och betesmarker inom Natura 2000-områden antas vara mellan 90 000-120 000 (Jordbruksverket opublicerad rapport) d.v.s. 60-80% av Natura 2000 arealen omfattas av ersättningarna.

Eftersom Natura 2000-områden som innefattar jordbruksmark men ligger utanför skyddade områden inte har några andra ekonomiska förutsättningar, skilda från övrig jordbruksmark, kan ersättningarna potentiellt vara viktiga. Natura 2000 områden omfattar ofta en vidare areal än just den som innefattas av miljöersättningarna varför det är svårt att uttala sig om Natura 2000 områdets generella påverkan. För att kunna ut-

tala sig om några specifika effekter på kvantitet eller kvalitet på Natura 2000-områdena krävs en övervakning av efterlydnaden av skötselplaner samt dess effekter på områdenas totala kvalitet. I Sverige fattas denna uppföljning och därför kan inte heller miljöersättningarnas påverkan utvärderas.

Sverige har förbundit sig att upprätthålla gynnsam bevarandestatus i Natura 2000-områden. Detta betyder att det är statens ansvar att marken brukas. Det innebär att länsstyrelserna ska se till att skötseln upprätthålls om en lantbrukare i ett Natura 2000-område slutar och det inte finns någon annan som kan ta över skötseln. Ur strikt ekonomisk synvinkel är därför inte miljöersättningarna nödvändiga för just dessa marker. I praktiken skulle troligtvis en helt orimlig situation uppstå om inte lantbrukare skötte dessa marker genom sitt företagande då kunskap om markerna skulle gå förlorade, det praktiska arbetet skulle försvåras och kostnaderna för skötseln av Natura 2000-områdena skulle bli orimligt stora. Detta betyder att effekten av landsbygdsprogrammets ersättnings-system har stor potential och, troligtvis också, effekt jämfört med alternativet.

Resultat av ersättningen

Modellexperiment med CAPRI omfattar bortagande av alla miljöersättningarna inom åtgärd 214. Om *alla* ersättningar tas bort minskar betesmarksarealen kraftigt, med omkring 45 %. Betesersättningen svarar mot ungefär en tredje del av alla ersättningar inom åtgärd 214. Eftersom modellen styrs av en elasticitet leder varje minskning av lönsamhet till en lägre omfattning av betesmarksarealen. Exakt hur mycket kan inte anges men grovt sett skulle effekten kunna uppgå till minst 15 % minskning, troligtvis mer, eftersom de övriga ersättningar inte påverkar betesmarken lika kraftigt.

Att ersättningarna påverkar omfattningen av betesmarken kan illustreras av nedanstående figur som visar utvecklingen under ett och ett halvt sekel. Till skillnad från åkermarken som kontinuerligt minskar från ca 1900 har nedgången av betesmarken avstannat. Från mitten av 90-talet när miljöersättningarna infördes har en viss ökning skett.

Figur CAPRI 1. Betesmark och åker i Sverige under 150 år (1000 ha).



Källa: Bilaga 1. Från 1969 omfattas endast gårdar med minst 2 hektar, och mellan 1937 och 1956 ändrades definitionen av betesmark flera gånger.

Effekt av ersättningen

Ersättningen "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker" har generellt, med några undantag, en god måluppfyllelse vad beträffar både omfattnings- och resultatindikatorer på det sätt dessa är uttryckta, men bevarandet av biologisk mångfald är inte bara ett uppfyllande av arealmål. I slututvärderingen av det föregående landsbygdsprogrammet (SLU, 2009) gjordes en omfattande litteraturgenomgång som fortfarande är aktuell därför genomförs inte en liknande studie igen, däremot plockas vissa resultat upp igen.

I slututvärderingen (SLU, 2009) berördes studier som visar att lantbrukarnas inställning till brukandet av betesmarker är positivt. Även om det kan variera i olika delar av landet är detta en förutsättning för att ersättningssystemet skall fungera och att brukandet i ett längre tidsperspektiv kan säkras på markerna. Det framgick att miljöersättningarna var viktiga för ett fortsatt brukande av markerna och att miljöersättningarna utgjorde en väsentlig del av intäkterna i vissa företag.

I en studie beställd av denna utvärdering jämförs marker som behållits inom ersättningssystemet 2004-2008, som lämnats och som tillkommit (se bilaga 3 för hela analysen). Landet delades upp i fyra olika regioner där det, inom vardera region, är liknande förutsättningar. I en ekonomisk lönsamhetskalkyl tas avstånd från gårdscentrum (för tillsyn och vattentransport) och stängsling (objektens omkrets) upp som kostnader för brukaren, och areal (grund för miljöersättning) tas upp som intäkt. Lönsamhetskalkylen indikerar att det kan finnas andra drivkrafter än ekonomiska när beslut tas om huruvida man ska bruka en mark eller inte. Jämfört med de marker som var kvar i ersättningssystemet under hela perioden 2004-2008 var lönsamheten i region 1 minst 1,6 ggr högre för de som lämnade ersättningen och 3,1ggr högre för de som tillkom. För region 2 var lönsamheten en tredjedel lägre både för de som lämnade och tillkom jämfört med de som var kvar i systemet. I region 3 var det en kostnad att sköta markerna som både lämnade och tillkom, och kostnaden för de som lämnade resp. tillkom var ca 3 samt 4 ggr så stor som inkomsten var för de som stannade kvar i systemet. I region 4 var det en 1,6 ggr så stor kostnad för de som föll ur systemet som intäkten för de som stannade samt en ca 5 ggr så stor intäkt för de som tillkom. Detta behöver inte betyda att enskilda brukare inte påverkas av ekonomiska överväganden eftersom vad som kan vara irrationellt i en uträkning kan vara ytterst rationellt för platsgivna förutsättningar. Det visar ändå att det inte helt går att använda sig av måttet lönsamhet för att belysa beslut om brukande av marker som ofta har personliga eller andra värden för den som sköter marken.

Av litteraturgenomgången (se SLU 2009) framgick att Finland och Tyskland som har en lägre andel av ersättningarna inom axel 2 än Sverige har, också haft svårare att bevara biologiskt värdefulla marker. Det framgick vidare att minskningen i jordbrukslandskapet eller för den delen i ängs- och betesmarker av biologisk mångfald inte avtar trots att arealerna av dessa marker inte längre minskar. Detta tyder på att kvalitetsaspekten av skötseln på dessa marker inte uppmärksammas nog, att enbart arealmål är otillräckligt, att spridnings- eller kollonisationsmöjligheter är ogynnsamma eller att omkringliggande landskap påverkar markens arter på ett negativt sätt. Ersättningarnas effekt på biologisk

mångfald skall enligt nuvarande indikatorer mätas med hjälp av Farm-land Bird Index (FBI) men eftersom inget sådant index beräknats för denna period kan det inte användas. Enligt slututvärderingen var trenden för jordbruksfåglaorna svagt negativ, men det varierade mycket mellan de ingående arterna.

Inom denna programperiod har definitionen av vad som skall anses vara en betesmark ändrats två gånger. Betesmarksdefinitionerna är olika beroende på vilket markslag som avses och har sitt ursprung i att betesmarker i Sverige underkändes för gårdsstöd. Gårdsstödet är inte en miljöersättning men har genomslag för hur marker ska skötas genom att de flesta som hade betesmarker 2007 också hade gårdsstöd för dem. Detta gör att stora naturvärden riskerar att skadas (Eriksson 2009, Jordbruksverket 2010:8, Ahnström et al. 2010). För en del av markerna, de med särskilda värden, finns mer flexibla regler för trädantal, buskar och produktion, men gårdsstödet regelverk ligger i botten. (Se vidare diskussion i huvudrapporten till denna halvtidsutvärdering).⁴⁰

För att undersöka om ersättningarna når de artrikaste markerna i Sverige samt att undersöka var biologisk mångfald som inte används som bedömningsgrund vid beslut av olika nivåer (allmänna och särskilda värden) följer bedömningsgrunderna för ersättningsnivåerna användes data från NILS (Nationell inventering av landskapet i Sverige). Generellt sett var marker med särskilda värden (och alvarbete) associerade med många typiska torrmarksörter och lågvuxna gräs, marker utan miljöersättning (och med skogsbete) var träd- och buskrika och där fanns kärlväxter typiska för skogsmark. Marker med ersättning för allmänna värden och slåtter var associerade med högvuxna gräs/halvgräs och örter knutna till fuktiga miljöer (Pihlgren m.fl. 2010).

För de floristiska värdena fanns tydliga samband mellan miljöersättningstyp, miljövariabler och florans sammansättning inom samtliga regioner i Sverige som studien delades upp på. Marker utan ersättning karakteriserades av hög träd- och busktäckning och av kärlväxter typiska

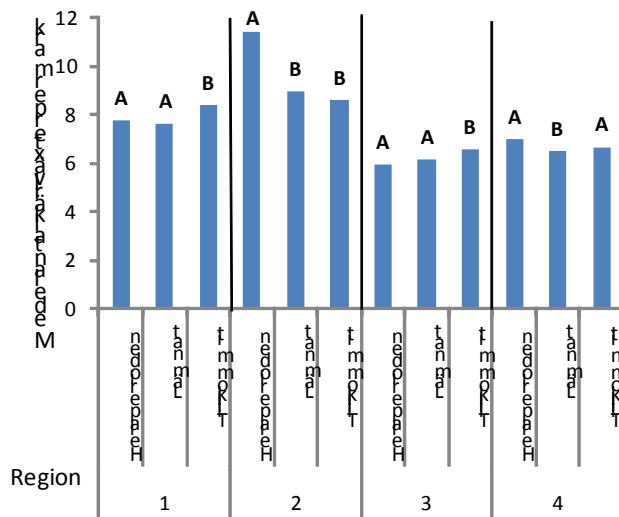
⁴⁰ Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementets hemsida.

för skogsmark. Dessa skillnader var tydligast i södra Sverige medan det i norra Sverige fanns en mer diffus skillnad mellan marker med olika ersättningsformer. I de södra delarna av landet hade betesmarker med särskilda värden låg men ofta tuvig vegetation, hävdgynnade arter men också arter som gynnas av näringsrika förhållanden. I de torra till friska markerna med låg vegetation hittades flest hävdgynnade arter och i friska till fuktiga marker med hög vegetation och tuvig vegetation växte oftast vanligare fuktgynnade arter. Miljöersättningen för bete med särskilda värden går alltså även till marker med lägre floristiska värden (Pihlgren m.fl. 2010). Detta är inte förvånande då andra värden än de floristiska kan och skall beaktas när markerna bedöms, t.ex. ett rikt fågelliv.

Fjärilsfaunan skiljde sig, statistiskt, åt mellan marker med olika ersättningar men sambanden är inte klarlagda. Få arter (6 av 51) skiljde sig i vanlighet mellan ersättningarna. Alvarmarkerna hade signifikant högst tätheter av flera arter. Slättermarkerna hade ett högt artantal, individantal och antal rödlistade arter. Inga särskilda fjärilsarter var vanligast förekommande i marker med ersättning för skogsbete och individantal, artantal och antalet rödlistade arter var där avsevärt lägre än i marker med andra ersättningar. De tre vanligaste marktyperna (marker utan ersättning och betesmarker med allmänna resp. särskilda värden) uppvisade inte lika tydliga skillnader, men marker med ersättningar för särskilda värden hade något lägre individ- och artantal och få arter uppvisade högst tätheter i dessa marker (Pihlgren m.fl. 2010). Att inte artantalet fjärilsarter följer antalet kärlväxtarter avspeglar komplexiteten i betesmarkers biologiska system och tyder på att andra faktorer måste beaktas när skötselråd och klassificeringar av marker görs.

Den analys av medelantalet kärlväxter per mark som hittats i ängs- och betesmarksinventeringen för marker som har haft ersättning 2004-2008, som har lämnat ersättningen eller tillkommit under perioden för fyra regioner (se tabelltext till figur 3.6 nedan) visar att skillnader mellan kategorier mark finns men att dessa skillnader inte konsekventa mellan regionerna (se bilaga 3). Skillnaderna är också ganska små förutom i region 2 där marker som haft ersättningar hela perioden har betydligt fler kärlväxter (figur 3.6). Analysen är förenklad men kan tolkas som att det fort-

farande finns marker av relativt god kvalitet och som kan tas in i ersättningssystemet, men också på att marker med ersättning trots skötselkrav inte alltid får högre artantal än de som är utanför (med reservation för möjligheten att tillkommande marker tas upp p.g.a. att de är artrika) samt att artrikedomen inte styr om marker överges eller ej.



Figur 3.6 Medelantalet kärlväxter per mark som inventerats i ängs- och betesmarksinventeringen för marker som har haft ersättning 2004-2008, som har lämnat ersättningen eller tillkommit under perioden. Olika bokstäver ovanför staplarna anger signifikanta skillnader inom regioner ($p < 0,05$) (Liljenstolpe opubl.).

Region 1: Blekinge, Gotland, Halland, Kalmar och Skåne; Region 2: Jönköping, Kronoberg, Örebro, Östergötland, Södermanland, Stockholm, Uppsala, Västra Götaland och Västmanland; Region 3: Dalarna, Gävleborg och Värmland; Region 4: Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland.

Se vidare bilaga 3 för fler detaljer.

Både i slututvärderingen och halvtidsutvärderingen av det förra programmet (Miljö- och landsbygdprogram för Sverige 2000 – 2006) framhölls vikten av ett landskapsperspektiv i miljöersättningarna för att kunna få ett helhetsgrepp på de processer och mekanismer som är viktiga för biologisk mångfald och som sällan verkar på en mindre skala, t.ex. på betesmarksnivå. Landskapsnivån har inte infogats i nuvarande ersättningssystem bl.a. för att sådana ersättningssystem är mycket komplicerade och baseras på brukningsenhet, men också för att forskningen inte har lyckats ge tydliga indikationer på hur detta skulle gå till. En effekt av nuvarande betesmarksdefinitioner är att det lilla landskapsperspektiv som fanns när betesmarker betraktades som "enheter" har försvunnit. Olika delar av marken kunde komplettera varandra och skötas lite olika för att få en heterogenitet inom varje betesmark. Detta är en basal förklaring till varför betesmarker ofta kan innehålla hög biologisk mångfald.

Enligt den nyaste betesmarksdefinitionen skall betesmarken delas in i homogena områden och varje område som är större än 0,1 ha (eller 0,01 för buskar) får inte innehålla fler än 6 träd (små träd är ej inräknade). Detta betyder att möjligheten att betrakta en betesmark som en enhet, vilket är självklart från ett brukarperspektiv, eller flera betesmarker tillsammans vilket ett eventuellt landskapsperspektiv skulle förorda har förlorats. Detta kan ge stora ekologiska effekter i framtiden.

Betesmarksdefinitionerna har sitt ursprung i att vissa betesmarker i Sverige underkändes för gårdsstöd. Gårdsstödet är inte en miljöersättning men har genomslag för hur marker ska skötas genom att de flesta som har betesmarker också har gårdsstöd för dem. Eftersom gårdsstödet inte har mognytta som huvudmål utan betalas ut till berättigad jordbruksmark är berättigandet i fokus. Detta gör att stora naturvärden kan skadas och att månghundraåriga traditioner av hävd ändras. Denna hävd har skapat de naturvärden som avses behållas m.h.a. miljöersättningarna t.ex. jätteekar eller mosaikmarker. Dessa värden har visat sig redan tagit skada eller hotas att skadas i framtiden (Eriksson 2009, Jordbruksverket 2010:8, Ahnström et al. 2010).

För marker med särskilda värden finns mer flexibla regler för trädantal, buskar och produktion och detta kan rädda en del värden. Men ett problem är att det även kan finnas stora trädvärden i marker med allmänna värden varpå gårdsstödet regelverk för röjning och trädantal måste åtlidas.

De negativa effekter som redan uppkommit är direkt i konflikt med målen med miljöersättningarna, d.v.s. att bidra till att miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* uppfylls. Det går också på kollisionkurs med Sveriges åtagande om att stoppa förlusten av arter samt förpliktelserna jämt mot CBD (Convention on Biological Diversity, artikel 8j och 10c).

Slutsatser angående ersättningens effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214, som är relevanta för ersättning för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker, innebär att insatserna ska;

- Bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index).
- Bidra till att bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Natur Value Farmland)

Ersättningen till betesmarker är differentierad efter markanvändning, markslag och miljövärde vilket resulterar i många olika insatser. Det har inte varit möjligt att i detalj analysera resultat och effekter av dessa olika insatser trots att dessa mycket väl kan ha varit olika. Slutsatsen gäller ersättningen i dess helhet. Den kontrafaktiska modellbaserade analysen indikerar att utan ersättningar skulle antalet betesdjur sjunka och betesmarken bli mindre i omfattning. Eventuellt skulle en kraftigt struktur-omvandlig kunna motverka effekten på betesmarksarealen. Sammanfattningsvis tyder detta på att ersättningarna bidragit till att fler betesmarker och betande djur finns kvar i produktion.

När det gäller ersättningarnas effekter bör det påpekas att ersättningarna inte påverkar alla ingående arter på samma sätt vilket gör att FBI blir ett trubbigt verktyg för att indikera effekter på den totala biologiska mångfalden i Sverige. Utvärderingen har därför försökt att beakta effekter på

flera olika arter. Effekter är oftast inte helt entydiga men indikerar att ersättningarna når artrika marker. I skogslänen kan betesmarksstödet tillsammans med extensiv vallodling och kompensationsbidrag, leda till att spannmålsodlingen minskar vilket är negativt för de arter som är beroende av ett mer intensivt jordbruk. Men eftersom det är i dessa län som den största andelen övergivna betesmarker återfinns kan denna effekt av ersättningen vara försumbart negativ. I södra Sverige är effekten av ersättningen på den biologiska mångfalden däremot enhälligt positiv. Den GIS-baserade analysen visar att marker med ersättningar jämfört med marker som står utanför generellt har en mer fördelaktig miljöstatus (med hänsyn till ett flertal olika aspekter) men skillnaderna är små. Sammanfattningsvis tyder detta på att ersättningarna har bidragit till bevarandet av den biologiska mångfalden men att stora osäkerheter föreligger angående hur stort detta bidrag är samt vilka effekterna är i detalj.

Natura 2000 områden enligt Habitatdirektivet sköts i allt mindre grad med ersättningar för allmänna värden, något som eventuellt skulle kunna förklaras av den nyligen införda trädregeln.

Orsaker till den bristande måluppfyllelsen när det gäller att bevara och stärka biologisk mångfald kan enligt halvtidsutvärderingen kategoriseras i tre punkter 1) problem med grundregler och definitioner 2) problem med detaljregler, 3) problem med resurser och organisation.

I jämförelse med andra länder (Finland) som inte utformat sina landsbygdsprogram med inriktade insatser för att bevara biologisk mångfald, d.v.s haft en mindre andel av de satsade medlen inom axel 2, har Sverige dock varit framgångsrikt i att bevara arealen betesmark (SLU, 2009).

Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Betesmarksersättningar riktas till enskilda företag, medan många miljöeffekter uppkommer på landskapsnivå. Att bevara den biologiska mångfalden på en liten yta är knappast, i det långa loppet, görligt. Utvärderingen föreslår att landskapsperspektivet beaktas vid utformning av landsbygdsprogrammet och axel 2- åtgärderna. Samma förslag lades

även av slututvärderingen av det föregående programmet (SLU, 2009) men har inte förverkligats. Förslaget upprepas därför här. Förslaget går ut på att införa ett nytt styrmedel i syfte att underlätta skapandet av sammanhängande stödområden/ytor som är funktionella ur bevarandepunkt och där stödet till betesmarken samordnas. Hur ett sådant styrmedel i detalj skulle se ut bör utredas vidare men i korthet bör en ersättning utgå till den aktör (privat, offentlig eller frivillig organisation) som påtar sig rollen att genomföra samordningen för de kostnader detta arbete innebär. Eventuellt borde det även ges ett incitament till lantbrukare att ingå samarbeten som skapar större funktionella områden genom en högre ersättning för marker som ingår i en större helhet. Redan i det nuvarande programmet finns en stomme till en sådan åtgärd.

Halvtidsutvärderingen finner att de nyligen införda definitionerna på vad en betesmark är riskerar att leda till negativa konsekvenser för bevarandet av den biologiska mångfalden. Definitionerna bör omprövas och en återgång till något som liknar den tidigare definitionen bör ske.

När gårdsstödet infördes som ett resultat av 2003 års reform utsträcktes betalningarna även till betesmarker. Den modellbaserade analys som halvtidsutvärderingen gjort indikerar att gårdsstödet fungerar som en basersättning för betet och interagerar med betesmarksersättningarna i axel 2. Enligt den svenska definitionen av betesmarker kom även marker som delvis var skogsbevuxna att omfattas av ersättningen. Marker av denna typ har traditionellt använts för bete i det svenska jordbruket. Den nyligen införda betesmarksdefinitionen (för att få gårdsstöd) har lett till att lantbrukare har avlägsnat träd från den mark som inte uppfyllde de nya kriterierna. Detta har lett till negativa konsekvenser för biologiska mångfalden. Vissa marktyper har lyfts ur gårdsstödsystemet och fått en ökad betesmarksersättning inom åtgärd 214. I praktiken har detta inneburit att medel inom axel 2 har fått användas för att kompensera för/motverka negativa miljöförändringar orsakade av förändringar inom jordbrukspolitikens Pelare 1, vilket är olyckligt.

Eftersom betesmarksersättningarna interagerar med andra stödformer, inte minst med gårdsstödet till betesmarker påverkas resultatet av dessa

utbetalningar även av förändringar av villkoren för dessa stöd. Inom ramen för hälsokontrollen infördes en regel som sätter gräns för utbetalningarna för gårdsstödet vid fyra hektar. Konsekvenserna av denna begränsning för incitamentet att bevara betesmarker bör analyseras i en separat utbredning eftersom förändringen kan påverka brukare som brukar mindre arealer naturbetesmarker.

Förslag till förbättringar av indikatorer

Eftersom FBI-index inte är anpassat till svenska förhållanden (Ottvall m.fl. 2010) föreslår utvärderingen att denna indikator utvecklas samt att flera effektindikatorer utvecklas på nationell nivå för att bättre återspegla utvecklingen av den biologiska mångfalden i Sverige. Ett ytterligare argument för att det behövs fler effektindikatorer är att det råder en obalans mellan det stora antalet omfattningsindikatorer och det lilla antalet effektindikatorer som endast uppgår till två. Att ett antal jordbrukare har anslutit sig till en ersättningsform garanterar i sig inte att den biologiska mångfalden förbättras, utan resultatet måste gå att observera i fält. Inga detaljförslag lämnas här utan frågan bör utredas vidare. Som ett tänkbart tillägg bör pollinerande insekter (exempelvis fjärilar) eller ökning i vissa kärlväxtindikatorer övervägas. Utöver detta bör indikatorer skapas för att kunna följa utvecklingen av rödlistade arter.⁴¹

Halvtidsutvärderingen föreslår vidare att arbetet med att identifiera dylika indikatorer koordineras med en ökad insamling av fältdata för att nödvändiga data skall finnas tillgängliga. Att definiera nya indikatorer som inte kan följas upp med faktiska mätningar av tillståndet i fält är föga meningsfullt. Arbetet skulle möjligen kunna koordineras med FOMA, men detta bör utredas ytterligare.

⁴¹ Personlig kommunikation, Henrik Smith

Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena

I odlingslandskapet

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Motivet med ersättningen är insatserna ska bevara de biologiska och kulturella värdena av småbiotoper i jordbrukslandskapet. Målet är att 30 procent av landets åkerareal ska anslutas till ersättningen och att arealen ska vara jämnt spridd över landet. Odlingslandskapet har med tiden blivit allt mer ensartat och genom ersättningen ska natur- och kulturhistoriska värden bevaras och synliggöras. Landskapselement, såsom diken, stenmurar och åkerholmar, bidrar med ökad heterogenitet i odlingslandskapet och erbjuder en variation av livsutrymmen för olika arter att samexistera på. Vidare tydliggör elementen odlingslandskapets framväxt och landskapets särprägel. Insatserna ska därigenom bidra till att uppfylla det nationella miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Många av de landskapselement och småbiotoper som ingår i ersättningen är biotopskyddade eller skyddade enligt lagen om kulturminnen, vilket innebär att de inte får skadas eller tas bort utan särskilt tillstånd. Ersättningen kompletterar dock lagstiftningen genom att den föreskriver att elementen ska skötas. Enligt reglerna ska landskapselementen vidare ligga på eller i anslutning till åkermark och huvudsakligen ha tillkommit före 1940. Ersättningen lämnas i hela landet. Den består dels av en grundersättning per landskapselementstyp, och dels av en ersättning per meter, styck eller hektar landskapselement, se tabell 3.9. Den som får ersättningen måste sköta alla landskapselement på åtagandeenheten, d.v.s. på gården och kan alltså inte välja att bara sköta vissa typer av landskapselement.

Tabell 3.9: Ersättningsnivåer i ersättning för skötsel av värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet.

Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet	
Grundersättning för landskapselement	100 kr/elementtyp
<i>Linjeformade landskapselement</i>	6-60 kr/10 meter
- Brukningsvägar	
- Öppet dike	
- Renar mellan åkerskiften	
- Jordvallar, gropvallar	
Punktformade landskapselement	60-180 kr/st
- Odlingsrösen, stentippar	
- Fornlämningslokaler	
- Byggnadsgrunder	
- Brunnar, källor	
- Alléträd	
- Solitärträd	
- Hamlade pilar som ingår i rader	
- Hamlade träd	
- Småvatten	
- Åkerholmar	
- Överlopsbyggnader	
- Liten svårbrukad åker	
Traditionella torkanordningar för jordbruksgrödor	2 000 kr/hektar

Källa: Data från Jordbruksverkets årsrapport 2007- 2009

Uppföljning av indikatorer – måluppfyllelse

Utvärderingen av ersättningen har gjorts genom att analysera utfallet i förhållande till indikatorer och mål för den specifika insatsen.⁴² I följande avsnitt beskrivs utfallet i förhållande till respektive indikator. För ersättningen finns en effektindikator som definieras som landskapselement som får ersättning, uttryckt som index 100 av omfattningen år 2006, se tabell 3.10. Med andra ord ska effekten av insatsen bli att omfattningen av landskapselement med ersättning är densamma som år 2006. Det finns vidare ett specifikt mål som innebär att 810 000 hektar åkermark ska brukas på ett framgångsrikt sätt så att natur- och kulturmiljöer bevaras. Slutligen finns det operativa mål som dels innebär att 15 000 brukare ska få ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingsland-

⁴² För ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer utvärderas utfallet i relation till de indikatorer och målvärden som är fastställda i programversion 6 av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.

skapet och dels att 810 000 hektar åkermark ska omfattas av ersättning-
en, se tabell 3.10.

Tabell 3.10: Programspecifika indikatorer, kvantifierade mål och utfall under perioden 2007-2013 för ersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet (åtgärd 214).

Typ av indikator	Indikator	Mål	2007	2008	2009	Utfall 2009
Effekt	Landskapselement som får ersättning, uttryckt som index av omfattning år 2006	100				88 %
Resultat/ Specifika mål	Antal hektar åkermark som på ett framgångsrikt sätt brukas så att natur- och kulturmiljöer bevaras	810 000 ha	676 915 ha	655 200 ha	547 428 ha	68%
Omfattning/ operativa mål	Antal brukare som får ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet	15 000 st	12 331 st	12 207 st	12 367 st	82%
	Antal hektar åkermark som får ersättning	810 000 ha	676 915 ha	655 200 ha	547 428 ha	68%
	Totalt antal brukare som får ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och i områden präglade av renskötsel	15 200 st	12 504 st	12 430 st	12 687 st	83%

Källa: Data från Jordbruksverkets årsrapport 2007- 2009, Slututvärdering av miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006.

I det här avsnittet beskrivs utfallet i förhållande till effektindikatorn närmare. För landskapselementen innebär effektindikatorn, som tidigare nämnts, att omfattningen av landskapselementen ska vara 100, uttryckt som index av omfattningen år 2006. När det gäller den mer generella utvecklingen så har så gott som alla landskapselement minskat i omfattning mellan 2006 och 2009. Liksom i Landsbygdsprogrammet delar utvärderingen dock upp landskapselementen i två huvudkategorier; *linjelement* som mäts i längd (meter), t.ex. fägator, alléer och diken, och *punktelement* som mäts i antal, t.ex. åkerholmar, brunnar och fornlämningar. Uppdelat per huvudkategori så har man sammanlagt 22 miljoner meter linjelement respektive 60 000 punktelement försvunnit ur ersättningen mellan 2006 och 2009, se tabell 3.11. Det har alltså skett en kraftig minskning och i nästa stycke beskrivs utvecklingen för linje- respektive punktelementen mer i detalj.

Tabell 3.11: Omfattning av olika landskapselement i ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet 2006 och 2009 samt utfall 2009. Giltiga åtaganden från det gamla programmet har lagts ihop med åtaganden i det nya programmet.

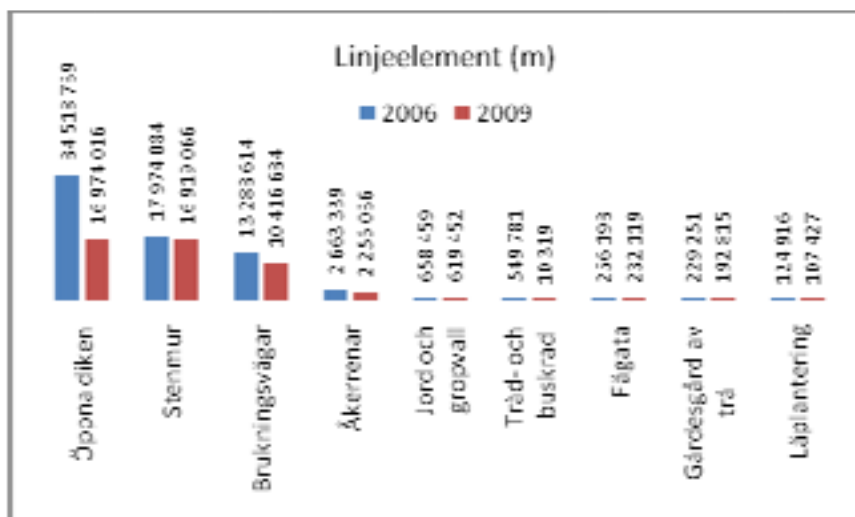
Landskapselement	2006 Antal (m, st)	2009 Antal (m, st)	Förändring 2006-2009 Antal (m, st)	Utfall 2009 %
Brukningsvägar (m)	13 283 614	10 416 634	-2 686 767	-20%
Fägata (m)	256 193	232 119	-12 779	-5%
Gärdesgård av trä (m)	229 251	192 815	-27 419	-12%
Jord och gropvall (m)	658 459	619 452	-29 875	-5%
Läplantering (m)	124 916	107 427	-9 440	-8%
Stenmur (m)	17 974 084	16 919 066	-715 953	-4%
Träd och buskrad (m)	549 781	10 319	-539 462	-98%
Åkerrenar (m)	2 663 339	2 256 036	-342 629	-13%
Öppna diken (m)	34 518 739	16 974 016	-17 072 227	-49%
Linjeelement (m)	70 258 365	47 727 884	-20 897 089	-30%
Alléträd (st)	155 741	121 800	-30 782	-20%
Brunn (st)	6 717	5 591	-890	-13%
Byggnadsgrund (st)	5 357	4 149	-1 046	-20%
Fornlämning (st)	2 861	2 347	-405	-14%
Hamlad pil (st)	20 999	21 365	1 279	6%
Hamlade träd (st)	14 086	13 045	-676	-5%
Odlingsrösen (st)	196 736	190 583	-1 571	-1%
Småvatten (st)	5 609	4 310	-124	-2%
Solitärträd (st)	4 129	3 237	-590	-14%
Svårbrukad åker (st)	16 712	15 060	-1 212	-7%
Åkerholme (st)	43 678	33 245	-9 570	-22%
Överloppsbyggnad (st)	10 497	8 002	-2 176	-21%
Punktelement (st)	483 122	422 734	-47 763	-10%
Hässja (ha)	985	849	-136	-14%

Källa: Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 och data från Jordbruksverket 2010-05-10.

Först följer en bakgrund som beskriver de olika linjeelementen i ersättningen. Bland linjeelementen tillhör *öppna diken*, *stenmurar* och *brukningsvägar* de element som har störst utbredning och *läplantering* och *gärdesgård av trä* tillhör de som har minst utbredning, se figur 3.6. Detta är oförändrat jämfört med den förra programperioden.

Figur 3.6: Linjeelement (antal meter) anslutna till ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet 2006 och 2009. Gil-

tiga åtaganden från det gamla programmet har lagts ihop med åtaganden i det nya programmet.



Källa: Data från Jordbruksverket 2010-05-10.

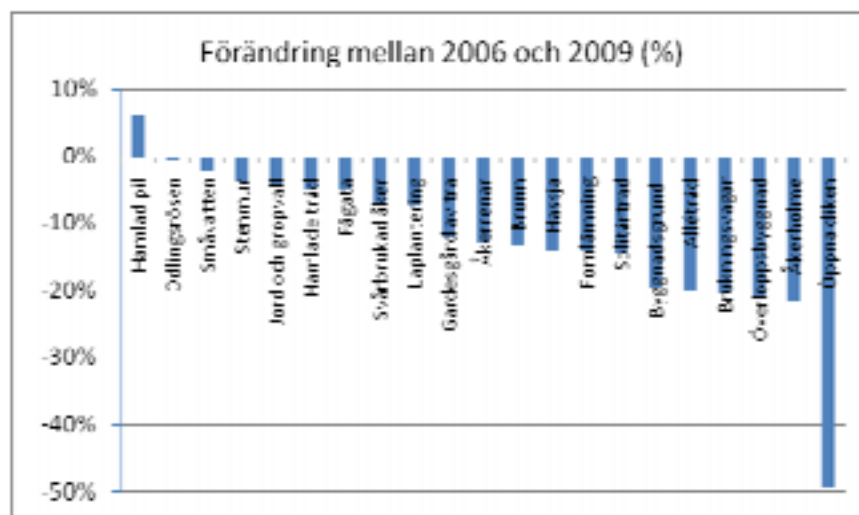
När det gäller omfattning visar en jämförelse mellan 2006 och 2009 till att börja med att det totala antalet meter linjeelement med ersättningen har minskat med 30 procent. När man undersöker vilka element som har minskat mest visar det sig vara *träd- och buskrader*, *öppna diken*, *åkerholmar*, *överloppsbyggnader* och *brukningsvägar*. I några fall beror minskningen på regeländringar. För *träd- och buskrader* är förklaringen till den närmast 100-procentiga minskningen att skötseln inte längre är ersättningsberättigad, se figur 3.6.⁴³ För *öppna diken* förklaras den 50-procentiga minskningen till stor del av en regeländring som medfört att skötseln av öppna diken bara är ersättningsberättigad om diket omges av jordbruksmark på båda sidor.⁴⁴ För *brukningsvägar* förklaras minskningen med 20 procent sannolikt av att ersättningsnivån har sänkts från 26 kr/10 m till 6 kr/10 m. Sammanställningen i figur 3.7 visar att minskningen av

⁴³ Fortfarande ligger drygt 10 000 meter *träd- och buskrader* med gamla åtaganden kvar i ersättningen men de kommer att fasas ut successivt.

⁴⁴ I det nya Landsbygdsprogrammet 2007-2013 utgår compensation endast för skötsel av öppna diken som omges av jordbruksmark på *båda* sidor, d.v.s. åker på en sida och åker, betesmark eller slåtteräng på den andra. Tidigare räckte att det fanns åker på den ena sidan av diket.

landskapselementen har varit omfattande efter 2006. Minskningen kan ibland, men långt ifrån alltid, förklaras av nya regler i innevarande program.

Figur 3.7: Förändring mellan 2006 och 2009 i procent per landskapselement i ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet (både punkt- och linjeelement). Giltiga åtaganden från det gamla programmet har lagts ihop med åtaganden i det nya programmet. Minskningen är i det närmaste 100 % för träd- och buskrader som har utelämnats i figuren för att göra figuren tydligare.

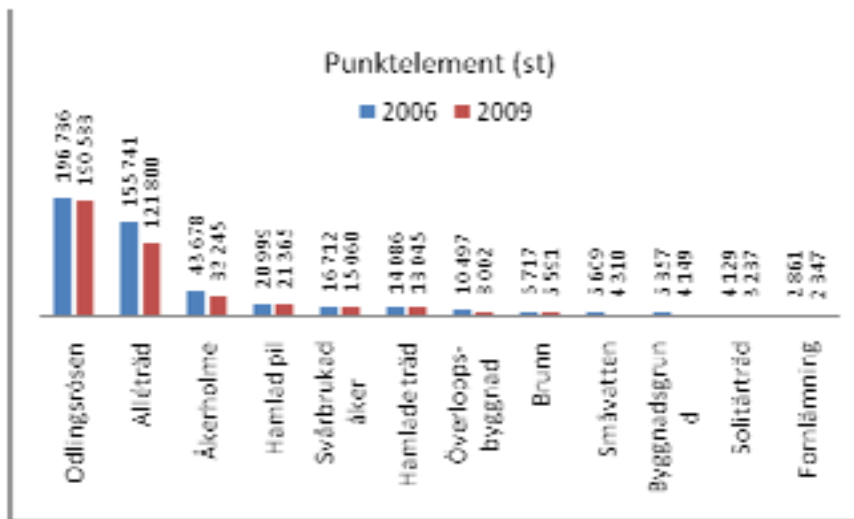


Källa: Data från Jordbruksverket 2010-05-10.

I det här stycket följer en redogörelse för hur anslutningen av punktelement har fallit ut i förhållande till effektindikatorn. Bland punktelementen med ersättning dominerar *odlingsrösen*, *alléträd* och *åkerholmar* och till de minst vanliga hör *fornlämningar* och *solitärträd*, se figur 3.8. En generell slutsats är att antalet punktelement som har ersättning har minskat med 10 procent mellan 2006 och 2009, se tabell 3.11. Minskningen omfattar samtliga punktelement utom *hamlad pil*. De punktelement som procentuellt sett har minskat mest är *åkerholmar*, *byggnadsgrunder*, *överloppsbyggnad* och *alléträd*, se figur 3.6. För *hässja*, som är det enda punktele-

ment där ersättningsnivån har justerats, har anslutningen minskat trots att ersättningen höjdes med det dubbla. I övriga fall har inga regeländringar gjorts och det finns inga uppenbara förklaringar till den förändring som ägt rum jämfört med föregående programperiod.

Figur 3.8: Antal av respektive punktelement i ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet 2006 respektive 2009. Giltiga åtaganden från det gamla programmet har lagts ihop med åtaganden i det nya programmet.



Källa: Data från Jordbruksverket 2010-05-10.

Sammanfattningsvis är utvärderarens bedömning att effektindikatorn, att landskapselementen ska vara 100 uttryckt som index i relation till omfattningen år 2006, inte kommer att uppnås varken för punkt- eller linjeelement. Bedömningen baseras huvudsakligen på den minskning som ägt rum för i stort sett samtliga landskapselement mellan 2006 och 2009.

Halvtidsutvärderingen analyserar vidare utfallet i relation till resultatindikatorn, som innebär att 810 000 hektar åkermark ska brukas på ett framgångsrikt sätt så att natur- och kulturmiljöer bevaras. Där visar en

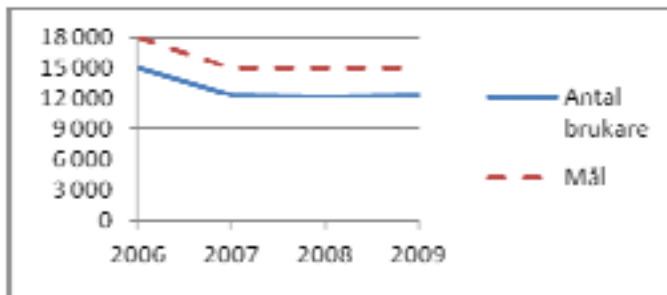
sammanställning över anslutna arealer att måluppfyllelsen är 68 procent, se tabell 3.10. Man kan diskutera vad som avses med "brukas på ett framgångsrikt sätt" men eftersom måluppfyllelsen vad gäller areal inte har uppnåtts blir bedömningen oavsett denna definition att resultatmålet inte har uppnåtts. Vidare är bedömningen att målet sannolikt inte kommer att uppnås under andra halvan av programmet. Mer om åkerarealens utveckling beskrivs i det stycke nedan som behandlar utfallet av det operativa arealmålet.

Här följer en redovisning kring de operativa indikatorerna och deras utfall. Den ena operativa indikatorn innebär att 15 000 brukare ska få ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet. När Miljö- och landsbygdsprogrammet avslutades 2006 ingick ca 15 000 brukare i ersättningen. Utfallet visar att antalet har minskat från ca 15 000 år 2006 till ca 12 300 efterföljande år. Det beror på att många brukare inte förnyade sina åtaganden när de gamla löpte ut, se tabell 3.10.⁴⁵ Utfallet i förhållande till det operativa målet för antal brukare år 2009 innebär en måluppfyllelse på 82 procent.

Halvtidsutvärderarens bedömning är att en ökning med 18 procent fler brukare inte är trolig, särskilt som antalet legat i stort sett oförändrat runt 12 300 mellan åren 2007 och 2009, se figur 3.9. Halvtidsutvärderarens bedömning blir istället att det operativa målet, 15 000 brukare med ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, inte kommer att uppnås under innevarande programperiod.

⁴⁵ Summan av brukare med giltiga åtaganden från det förra programmet och brukare med åtaganden i det nuvarande programmet.

Figur 3.9: Antal brukare med ersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet 2006-2009 samt operativt mål. Giltiga åtaganden från det gamla programmet har summerats med åtaganden i det nya programmet.



Källa: Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 och data från Jordbruksverkets årsrapport 2007- 2009.

Det andra operativa målet för ersättningen innebär att 810 000 hektar åkermark ska få ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet. Utfallet visar att arealen har minskat stadigt sedan 2007 och en sammanställning av statistik visar att knappt 680 000 hektar åkermark ingick i ersättningen 2007 och ca 550 000 hektar åkermark år 2009, se tabell 3.10.⁴⁶ Det senare ger en måluppfyllelse på 68 procent. För att uppnå det operativa målet måste åkerarealen med ersättning alltså öka med 32 procent samtidigt som trenden för åren 2007 till 2009 innebär att arealen snarare minskar än ökar. Följaktligen är halvtidsutvärderarens bedömning att det operativa målet, 810 000 hektar åkermark med ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, sannolikt inte kommer att uppnås under resterande del av programperioden.

Utvärderarens bedömning blir sammanfattningsvis att inget av de operativa målen, 15 000 brukare respektive 810 000 hektar åkermark med ersättning, kommer att uppnås.

⁴⁶ Årsrapport för landsbygdsprogrammet 2009, Jordbruksverket.

Resultat

Under första halvan av programperioden har inget av målen för ersättningen för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet uppnåtts. Mellan 2006 och 2009 har anslutningen istället minskat både när det gäller arealer, antal brukare och omfattning av landskapselementen. Utvärderarens bedömning är att målen sannolikt inte heller kommer att uppnås under resterande del av programperioden. Linjeelementen har sammanlagt minskat med 30 procent och punktelementen med 10 procent mellan 2006 och 2009. I det här avsnittet presenteras dels några förklaringar till den låga måluppfyllelsen och dels några förslag på åtgärder för att nå målen.

Regeländringarna och ändrade definitioner verkar ha lett till minskad anslutning av vissa landskapselement och även av sådana som inte berörts direkt av regeländringar. Om en brukare som t.ex. har fått merparten av ersättningen för att sköta *öppna diken* väljer att inte längre söka ersättning p.g.a. den ändrade definitionen försvinner troligen en rad andra element ur ersättningen eftersom samtliga element på gården måste ingå i ersättningen. Att regeländringarna berört några av de mest omfattande landskapselementen i ersättningen gör att detta kan ha haft stor betydelse. När det gäller effektindikatorn kan man diskutera hur måluppfyllelsen ska tolkas eftersom regeländringarna och ändrade definitionerna får stor betydelse. Det får även stor betydelse vilket år man anger som referensår. Det blir helt enkelt svårt att utvärdera insatsens effekt.

Detta är en relativt komplicerad ersättning med många olika typer av element som delvis kräver olika skötsel och som ger differentierad ersättning. Det ökar i sin tur risken för lantbrukaren att göra fel på olika nivåer; både vid ansökan och vid utförande av den praktiska skötselåtgärden. Att lantbrukarna uppfattat att det finns en risk för avdrag på ersättningen och t.o.m. på gårdsstödet vid icke-godkänd kontroll kan ha haft betydelse för den minskade anslutningen till ersättningen. Enligt muntliga uppgifter från Jordbruksverket är den faktiska risken för avdrag på gårdsstödet mycket liten och gäller bara om man kraftigt bryter mot stödreglerna i slättbygd, d.v.s. tar bort en stenmur eller plöjer igen ett dike. Slutsatsen av detta blir att skulle behövas tydligare information

om att risken för avdrag på gårdsstödet är mycket liten eller i stora delar av landet obefintlig. En annan aspekt som kan ha bidragit till att målet inte nås är att arbetet som krävs för att fylla i ansökan om åtagande för ersättning uppfattas som alltför tidskrävande i förhållande till ersättningsnivån. Om målen med ersättningen ska kunna nås krävs en mer noggrann utredning kring orsakerna till den låga måluppfyllelsen som det av tidsskäl inte funnits utrymme för inom utvärderingen. Utvärderaren efterlyser dock en undersökning kring varför det skett en minskning jämfört med förra programperioden. Förslagsvis kan en brukarundersökning göras, t.ex. genom att man skickar ut enkäter med frågor kring orsakerna till att brukare inte längre söker denna ersättningsform.

Effekt av ersättningen

Ersättningens övergripande mål är att bevara natur- och kulturvärden knutna till småbiotoper i jordbrukslandskapet. Det finns en rad kulturvärden i odlingslandskapet men ersättningen omfattar endast kulturvärden (historiska betydelsebärare) knutna till kulturelement i åkermark. Bevarande av kulturelement utanför åkermark täcks delvis in av andra ersättningar inom axel 2, såsom ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar och Regionalt prioriterade ersättningar. Det innebär att endast fysiska punkt-, linje- och ytelement omfattas av någon form av ersättning medan icke-fysiska/immateriella kulturvärden utelämnas. Punkt-, linje- och ytelement i kombination ger i sin tur både kvalitativa och kvantitativa aspekter där främst de kvantitativa aspekterna beaktas i ersättningen.

Att varken immateriella eller kvalitativa aspekter av kulturelement beaktas förklaras av att det är svårt att passa in värden som inte kan mätas i antal, meter eller hektar i ersättningssystemet. Detta är dock otillräckligt för att kunna bedöma måluppfyllelsen. Inte heller för de fysiska kulturelementen är bilden heltäckande utan det saknas kunskap om hur många element det totalt sett finns i jordbrukslandskapet, hur de är fördelade och vad de har haft för funktion. Utvärderaren har inte haft resurser att göra denna fördjupning men uppmärksammar härmed behovet av en sådan undersökning som då naturligt skulle kunna initieras av Riksantikvarieämbetet. Det finns exempel på metoder för kvalitativ upp-

följning av odlingslandskapets förändringsprocesser och värden, se t.ex. Wästfelt m.fl. 2007.

När det gäller ersättningens effekt för att bevara kulturvärden finns få eller inga studier som specifikt behandlar skötsel av kulturvärden i åkermark. Det saknas även studier i större skala som behandlar skötsel av kulturvärden i odlingslandskapet som utgår från den historiska dimensionen eller funktionen, förutom för de som ingår i olika fornvårdsprogram. Mer generellt kan man säga att de flesta typer av kulturelement har haft en funktion i det förindustriella jordbruket. Denna funktion innebar att de ofta hölls fria från träd och buskar (RAÄ 2001). Genom att kulturelement med ersättning enligt reglerna ska vara fria från igenväxningsvegetation bidrar ersättningen indirekt till att bevara kulturvärden. Trots att det saknas kunskap om såväl den totala mängden kulturelement som utvecklingen av elementens mer kvalitativa aspekter gör utvärderaren bedömningen att ersättningen, tack vare sin relativt sett stora omfattning, har en positiv effekt för att bevara kulturvärden. Effekten är dock sannolikt mindre idag än den var 2006 eftersom antalet element med ersättning har minskat.

Vid sidan av sitt kulturvärde fungerar kulturelementen också som s.k. småbiotoper genom att de huserar många olika arter, t.ex. gräsmarksväxter och insekter. Vidare är flera fågelarter knutna till ett mosaikartat landskap som kulturelementen bidrar till att bevara (Cousins & Eriksson 2001, Berg & Gustafsson 2007). De undersökningar som finns när det gäller naturvärden tyder på att småbiotoper i odlingslandskapet har ett stort värde för den biologiska mångfalden (Jordbruksverket 2006a). När det gäller ersättningens effekt på biologisk mångfald gjordes en omfattande litteraturgenomgång i slututvärderingen av det förra programmet (SLU 2009). Resultaten från slututvärderingen bedöms fortfarande vara aktuella. Nedan görs några enstaka kompletteringar med nyare forskning när det gäller kopplingen mellan småbiotoper och biologisk mångfald och dessutom ges en översiktlig genomgång av resultaten från slututvärderingen. En svårighet när man ska bedöma ersättningseffekter för naturvärden i odlingslandskapet är att väga in betydelsen av en rad andra faktorer som kan ha stor betydelse för arters utveckling, t.ex. trädäckning, markanvändning och växtföljd. Dessutom saknas, på samma

sätt som för kulturvärden, kunskap om de småbiotoper i odlingslandskapet som inte omfattas av ersättningen.

Småbiotoper har ett högt ekologiskt värde genom att de är habitat för insekter som är beroende av de växter som finns där, särskilt de blommande träd och buskar som erbjuder nektar- och pollen (Schneider m fl 2003, Appelqvist & Svedlund 1998). Blommande träd och buskar bidrar även med föda för fåglar och insekter (Sarlöv Herlin & Fry 2000). Det finns flera andra exempel på småbiotopers betydelse för den biologiska mångfalden där ersättningen på olika sätt kan spela in för att framhäva dessa värden (SLU 2009). En nyare studie visar att fåglar och blomflugor, liksom blommande och bärande träd och buskar missgynnas av röjning av vedartad vegetation på småbiotoper i slättbygd. Studien visar vidare att kärleväxter är opåverkade av skötsel men att humlor gynnas (Olsson, Prentice & Smith 2009). Studien ingår i ett projekt vid Lunds universitet som syftar till att utvärdera hur skötsel av småbiotoper i slättbygd påverkar den biologiska mångfalden. Det är kanske inte förvånande att borttagning av träd- och buskar i ett för övrigt öppet slättlandskap minskar heterogeniteten och erbjuder färre möjliga livsutrymmen för olika arter. Resultatet är dock intressant med tanke på att tyngdpunkten i ersättningen ligger just i södra och sydöstra Sveriges slättbygder.

Det innebär att en stor andel av ersättningen går till områden där skötseln kan vara negativ för vissa arter. Det skulle vara intressant med fler studier liknande den från Lunds universitet och även med jämförande studier kring effekter av röjning av småbiotoper i skogslandskapet och dess effekt på biologisk mångfald i ett landskapsperspektiv. Man kan sammanfattningsvis konstatera att skötselkraven för de flesta arter verkar vara tämligen specifika samtidigt som skötselkraven i ersättningen är generellt formulerade. Utvärderarnas bedömning för naturvärden är att ersättningen gynnar vissa arter men att effekterna inte är ensidigt positiva. Ny forskning visar tvärtom att vissa arter missgynnas av skötsel. Sannolikt har effekten av ersättningen för naturvärden minskat jämfört med 2006 eftersom antalet element med ersättning har minskat.

Slutsatser angående ersättnings effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214 innebär att insatserna ska;

- bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index).
- bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Natur Value Farmland)
- förbättra vattenkvaliteten
- bekämpa klimatförändringar

Ersättningen är relevant för de två första av dessa mål. Utvärderaren bedömning är att det är svårt att avgöra i vilken utsträckning ersättningen har bidragit till att nå dessa mål. Ersättningen har säkerligen bidragit till att fler landskapselement sköts. Att sköta dessa element innebär en ekonomisk uppoffring. Elementen utgör kollektiva nyttigheter och lantbrukaren kan inte få ersättning för kostnaderna på marknaden, även om en attraktiv miljö, som dessa element bidrar till, till en del kan vara till glädje för brukaren själv. Lantbrukarnas snabba reaktioner på regelförändringar indikerar att ersättningen spelar en viktig roll för villigheten att sköta elementen. När det gäller effekterna av skötseln är bilden emellertid oklar. Vissa arter gynnas men effekterna är inte ensidigt positiva. Ny forskning visar att vissa arter missgynnas av skötseln. Bedömningen av effekterna försvåras ytterligare av att det saknas kunskap om hur många landskapselement av olika slag det överhuvudtaget finns.

Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Ersättningen är komplicerad eftersom en brukare måste sköta samtliga element på gården med olika regler för varje element vilket ökar risken för att göra fel. Utvärderingen förslår att man inför rådgivning i samband ansökan om ersättning och att en skötselplan upprättas som berör landskapselementens skötsel.

Syftet skulle vara att på ett tydligare sätt kommunicera ersättningsreglerna och vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppfylla dessa. Det skulle i sin tur sannolikt göra att brukarna inte upplevde ersättningen som ett lika stort risktagande och därmed öka anslutningen till stödet.

Förslag till förbättringar av indikatorer
Inga förslag.

I renkötselområden

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Motivet med ersättningen är att bevara biologiska och kulturella värden som är förknippade med småbiotoper i renkötselområdet. Ersättningen ska kompensera renskötare och andra markförvaltare som använder sådana brukningsmetoder som upprätthåller eller förbättrar förutsättningarna för biologisk mångfald i renkötselområdet och bevarar landskapets särdrag.⁴⁷ Insatserna ska bidra till att uppfylla det nationella miljö kvalitetsmålet *En storslagen fjällmiljö*.

I likhet med de förändringar som skett inom jord- och skogsbruket under 1900-talet så har stora förändringar skett även inom renkötseln. Tidigare var renhjordarna mindre och övervakningen mer intensiv. Produktionen var i högre utsträckning inriktad på självförsörjning och förutom som köttdjur användes renarna som drag- och mjölkdjur. De miljöer där renarna koncentrerades under barmarksperioden t.ex. för mjölkning påverkades både av renarnas tramp, av bete och av att träd och buskar i omgivningen användes till bränsle, stängsel och andra anläggningar. I dag är renkötseln sådan att renarna, särskilt på sommarbetet, hålls utspridda över stora områden och de gamla renvallarna har ofta lämnats att förfalla och växa igen.

Ersättningen för att bevara natur- och kulturvärden knutna till småbiotoper i renkötselområdet lämnas för skötsel av renvallar och renstängsel samt för att täcka resekostnader för resor till och från det objekt som ska skötas, se tabell 3.12. Ersättningen lämnas till samebyar, samiska organisationer eller till enskilda förvaltare som är godkända av stödmyndigheten.

⁴⁷ Renkötselområdet omfattar ca en tredjedel av Sveriges yta.

Tabell 3.12: Ersättningarnas storlek för värdefulla natur- och kultur- miljöer i renskötseleområdena

Värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötseleområdena		
Natur- och kulturmiljöer i renskötseleområden	Skötsel av renstängsel	20 kr/meter
	Skötsel av renvallar	6 300 kr/hektar
<i>Resor</i>		
	- avståndet är max 75 km	640 kr/element
	- avståndet är mer än 75 km	1 275 kr/element

Uppföljning av indikatorer – måluppfyllelse

I det här avsnittet beskrivs utfallet i förhållande till respektive indikator. Det specifika målet innebär att 2 500 hektar natur- och kulturmiljöer framgångsrikt ska bevaras i områden präglade av renskötsel. De operativa målen innebär att 200 st samebyar, samiska organisationer eller förvaltare och 2 500 hektar mark ska få ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i områden präglade av renskötsel, se tabell 3.13.

En analys av utfallet i relation till det operativa målet visar att 1 300 hektar mark i renskötseleområdet hade ersättning år 2007, 2 093 hektar år 2008 och 2 840 hektar år 2009, se tabell 3.13. Det innebär att arealen mer än fördubblades mellan 2006 och 2009 och att det operativa målet 2 500 hektar mark som får ersättning i renskötseleområdet var uppfyllt till 114 procent år 2009. När det gäller det specifika målet är målet när det gäller kvantitet detsamma som det operativa målet och därmed är måluppfyllelsen även där 114 procent.

Tabell 3.13. Programspecifika indikatorer, kvantifierade mål och utfall under perioden 2007-2013 för ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i renskötseområden (åtgärd 214).

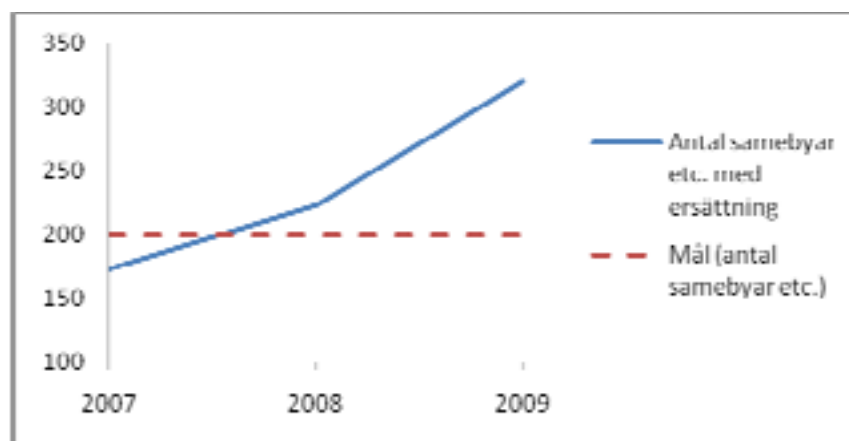
Typ av indikator	Indikator	Mål	2007	2008	2009	Utfall 2009
Resultat/ Specifika mål	Antal hektar natur- och kulturmiljöer som frångångsrikt bevaras i områden präglade av renskötsel	2 500 ha	1 300 ha	2 093 ha	2 840 ha	114%
Omfattning/ operativa mål	Antal samebyar, samiska organisationer eller förvaltare som får ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i områden präglade av renskötsel	200 st	173 st	223 st	320 st	160%
	Antal hektar mark som får ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i områden präglade av renskötsel	2 500 ha	1 300 ha	2 093 ha	2 840 ha	114%
	Totalt antal brukare som får ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och i områden präglade av renskötsel	15 200 st	12 504 st	12 430 st	12 687 st	83%

Källa: Årsrapport för landsbygdsprogrammet 2008 och Årsrapport för landsbygdsprogrammet 2009, Slututvärdering av miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006.

För det operativa målet när det gäller antal samebyar, samiska organisationer eller förvaltare som får ersättning, var måluppfyllden 160 procent år 2009. År 2007 hade 173 st ersättning, året efter hade antalet ökat till 223 st och två år senare var antalet 320 st.⁴⁸ Målet uppnåddes alltså med god marginal redan 2008, se figur 3.10.

⁴⁸ Årsrapport för landsbygdsprogrammet 2009, Jordbruksverket

Figur 3.10: Antal samebyar, samiska organisationer eller förvaltare som fick ersättning för att bevara natur- och kulturmiljöer i områden präglade av renskötsel 2007-2009 samt målnivå.



Resultat

Halvtidsutvärderingen av det förra programmet visade att måluppfyllelsen för motsvarande ersättning var låg, år 2002 var måluppfyllelsen endast 19 procent för renvallar och renhägn (Wramner 2003). Förklaringen som gavs var att ersättningarna inte motsvarade kostnaderna för skötseln och därefter har ersättningen också höjts. I slututvärderingen av det förra programmet hade måluppfyllelsen stigit till 90 procent när det gällde arealen renhägn. En utvärdering av utfallet av innevarande programperiod visar att ersättningen har varit framgångsrik så till vida att både anslutna arealer och antal aktörer har överstigit de uppsatta målen.

Effekt av ersättningen

När det gäller kulturvärden omfattar ersättningen endast skötsel av renvallar i fjällområdet och renstängsel runt dessa vilket innebär att många andra aspekter av kulturvärden i fjällområdet utelämnas. Dit hör t.ex. immateriella eller kvalitativa aspekter av fysiska lämningar vilket rimligen förklaras av att det är svårt att passa in dessa värden i ersättningssystemet. Detta gör att det är svårt att bedöma måluppfyllelsen. Vidare saknas kunskap om hur många element det totalt sett finns i renskötselområdet, hur de är fördelade och vad de har haft för funktion. Inom ra-

men för utvärderingen har det inte funnits resurser att göra en sådan fördjupning men utvärderaren uppmärksammar behovet av en sådan undersökning som förslagsvis skulle kunna initieras av Sametinget.

När det gäller ersättningens effekt för att bevara kulturvärden i renskötselområdet saknas studier som utgår från den historiska dimensionen eller funktionen. Baserat på samtal med länsstyrelser och Sametinget, har framkommit att "den största vinsten med ersättningen varit kulturell", även om det inte är vidare utvecklat på vilket sätt (SLU, 2009). Mer generellt kan man säga att de kulturelement som ingår i ersättningen har haft en funktion i inom renskötseln under lång tid. Genom att renvallar och renstängsel med ersättning underhålls bidrar den indirekt till att bevara kulturvärden. Trots att det saknas kunskap om såväl den totala mängden kulturelement som utvecklingen av elementens mer kvalitativa aspekter gör utvärderaren bedömningen att ersättningen har en viss positiv effekt för att bevara kulturvärden. Sannolikt har den positiva effekten av ersättningen också ökat sedan 2006 eftersom anslutningen till ersättningen har ökat.

På grund av bristfälligt kunskapsunderlag är det också svårt att utvärdera ersättningens effekter på biologisk mångfald. Det finns inga studier som särskilt belyser effekter av renbete på renvallar. En fördjupad genomgång av befintlig litteratur av betydelsen av renbete i fjällområdet i stort har gjorts (SLU 2009). Där konstaterades bl.a. att öppna gräsmarker i fjällbjörkskogen är habitat för en rad arter som Sverige har ett särskilt ansvar för att bevara på europeisk nivå (Olsson m.fl. 2000). Det konstateras vidare att flera av de olika gräsmarkstyper som finns i fjällen knappast skulle finnas kvar om det inte vore för renbete; flera faktorer gör att renarnas bete och tramp är positivt för många fjällbiotoper (Emanuelsson 1984a, Emanuelsson 1984b).

Resultaten från slututvärderingen (SLU, 2009) bedöms som tillämpliga även i föreliggande utvärdering. Bedömningen är sammanfattningsvis att ersättningen har haft viss effekt på det övergripande målet att bidra till att bevara biologisk mångfald i renskötselområdet men att den, i relation till renbetes effekter i hela fjällkedjan, måste betraktas som ytterst

marginell. Det är dock sannolikt att effekten av ersättningen är större än 2006 eftersom den anslutna arealen har ökat.

Slutsatser angående ersättningens effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214 innebär att insatserna ska;

- bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index).
- bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)
- förbättra vattenkvaliteten
- bekämpa klimatförändringar

Utvärderarens bedömning är att det är inte går att utvärdera i vilken omfattning ersättningen för att bevara natur- och kulturmiljöer i renskötselområden har varit effektiv i förhållande till dessa övergripande mål.

Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Baserat på ersättningens utfall anser utvärderaren att det i nuläget inte behövs några justeringar av ersättningen.

Förslag till förbättringar av indikatorer

Inga förslag.

Regionalt prioriterade ersättningar/Utväld miljö

Mål för ersättningen

Motivet med ersättningen beskrivs under ersättningarna Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker och Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena. Insatserna inom Regionalt prioriterade ersättningar, RPE, består av *Miljöinvestering* (åtgärds kod 216) och *Miljöersättning* (åtgärds kod 214). RPE ger möjlighet att anpassa insatserna utifrån länens särskilda behov. Insatserna ska bidra till att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Myllrande våt-*

marker, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans, Levande kust och skärgård och Ett rikt växt- och djurliv.

Beskrivning av ersättningen

I RPE ingår sammanlagt ett 20-tal olika insatser, se tabell 3.16. Insatserna kan dels vara A) Miljöersättningar inom Utvald miljö, med femåriga skötselåtaganden, och dels av B) Miljöinvesteringar inom Utvald miljö som utformas som projekt, se tabell 3.16. Flera av insatserna inom insats A) kan sökas som komplement till andra miljöersättningar. Detta gäller t.ex. "särskild skötsel vid fäbodbete", "särskild höhantering på slätteräng", "bränning (på betesmark och slätteräng)", "bete på svårtillgängliga platser", "skötsel av landskapselement med särskilda värden" och "röjning av stigar till samevisten". Länsstyrelserna och Sametinget prioriterar vilka insatser som skall beviljas medel i enlighet med sina regionala program. Därmed uppkommer regionala skillnader både mellan vilka ersättningar och vilka belopp som beviljas var i landet.

Lantbrukarna utför insatser inom B) Miljöinvesteringar som projekt medan insatser inom A) Miljöersättningar inom utvald miljö utförs med ett femårigt åtagande. I projekten kommer länsstyrelsen och brukaren överens om genomförandet och ersättningen berättigar ett maxbelopp för olika åtaganden eller investeringar vilket betyder att länsstyrelsen kan minska ersättningen om man bedömer att man kan nå större nytta genom att betala ut mindre belopp till ett större antal åtaganden eller investeringar.

Tabell 3.16: Ersättningsnivåer (maxbelopp) för olika insatser inom RPE/Utvald miljö i Landsbygdsprogrammet 2007-2013

Åtgärd 214 Miljöersättning inom Utvald miljö	Maxbelopp*
Bete och slåtter på svårtillgängliga platser	1 000 kr/ha och år
Bevarande av hotade åkerogräs	4 000 kr/ha och år
Bränning	800 kr/ha och år
Fågelåker	3 900 kr/ha och år
Mosaikbetesmarker och andra gräsfattiga marker	2 000 kr/ha och år
Mångfaldsträda	500 kr/ha och år
Restaurering av betesmarker och slåtterängar	3 600 kr/ha och år
Röjning av stigar till samevisten	1 800 kr/km och år
Skötsel av landskapselement med särskilda värden	
<i>Linjeelement</i>	10-120 kr/10 m och år
<i>Punktelement</i>	120-360 kr/st och år
Särskild höhantering på slåtteräng	1 700 kr/ha och år
Särskild skötsel av fåbodbete	1 200 kr/ha och år
Åtgärd 216 Miljöinvestering inom Utvald miljö	
Anläggning och restaurering av våtmarker	max 200 000 kr/ha
Markförbättrande insatser i renskötselområdet	10 000 kr/ha
Rensning av våtmark	900 kr/ha
Restaurering av betesmarker och slåtterängar	max 90 % av kostnaderna
Restaurering av bevarandevärd och svårbrukad åkermark	13 500 kr/ha
Restaurering av byggnader vid samevisten	14 300 kr/byggnad
Restaurering av överloppsbyggnader i odlingslandskapet	14 300 kr/byggnad
Restaurering och återskapande av alléer	2 300 kr/träd
Restaurering och återskapande av stenmur i odlingslandskapet	320 kr/m
Specialinsatser för landskapets natur- och kulturmiljövärden	
Återuppbyggnad av trögärdesgård i odlingslandskapet	270 kr/m

*Stödbeloppen beslutas av länsstyrelserna och Sametinget dock upp till högsta angivna stödbelopp. Källa: Landsbygdsprogrammet 2007-2013 och Miljöersättningar 2007, SJV

Indikatorer och utfall

När det gäller perioden 2007-2013 är det övergripande målet för de EU-gemensamma indikatorerna att åtgärden ska bidra med 1 % för att minska förlusten av biologisk mångfald, sett som procentuell förändring av FBI (farmland bird index). Vidare ska åtgärden bidra med 8 200 hektar för att bevara jordbruksmark med höga naturvärden (HNV) och 5 300 hektar för att förbättra vattenkvaliteten, se tabell 3.17. De specifika målen innebär att 24 800 hektar ska brukas framgångsrikt så att biologisk mångfald och höga naturvärden bevaras, 5 300 hektar ska brukas fram-

gångsrikt så att vattenkvaliteten förbättras och 24 800 hektar ska brukas framgångsrikt så att marker inte växer igen eller överges, se tabell 3.17.

De operativa målen innebär att 850 brukare ska ha anlagt eller restaurerat våtmarker och att 650 brukare ska ha restaurerat betesmarker och slätterängar. Den totala investeringsvolymen ska enligt det operativa målet vara 700 Mkr. RPE har utvärderats genom att analysera utfall i förhållande till indikatorer och mål. I det här avsnittet beskrivs indikatorer, mål och utfall för anläggning och restaurering av våtmarker respektive för restaurering av betesmarker och slätterängar, tabell 3.17. Det statistiska underlaget är hämtat från Jordbruksverket.

Tabell 3.17: Kvantifierade mål för EU gemensamma indikatorer för RPE för perioden 2007-2013

Typ av indikator/mål	Indikator	Mål
Erfekt/övergripande mål	Åtgärdens bidrag för att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (farmland bird index)	1 %
	Åtgärdens bidrag till att bevara jordbruksmark med höga naturvärden	8 200 ha
	Åtgärdens bidrag för att förbättra vattenkvaliteten	5 300* ha
	Åtgärdens bidrag för att bekämpa klimatförändring	0** ton
Resultat/särskilt	<i>Antal hektar som framgångsrikt brukats så att:</i>	
	- biologisk mångfald och höga naturvärden bevaras	24 800 ha
	- vattenkvaliteten förbättras	5 300 ha
	- klimatförändring förhindras	0** ha
	- markkvaliteten förbättras	0 ha
	- marker inte växer igen eller överges	24 800 ha
Omfattning/operativt	Antal brukare som anlagt eller restaurerat våtmarker (åtgärdskod 216)	850 st
	Antal brukare som restaurerat betesmarker och slätterängar (åtgärdskod 214 och 216)	650 st
	Total investeringsvolym (åtgärdskod 216)	700 Mkr

* Påverkar läckaget inte växtnärbalansen

** Insatsernas bidrag i hektar eller Kton för att bekämpa klimatförändringen har inte varit möjlig att uppskatta utifrån tillgänglig vetenskaplig dokumentation

De programspecifika indikatorerna för RPE innebär att 5 300 hektar våtmarker ska ha anlagts eller restaurerats under programperioden respektive att 18 000 hektar betesmarker och slätterängar ska ha restaurerats, se tabell 3.18. För övriga insatser inom RPE saknas kvantifierade operativa mål. Merparten av insatserna i RPE kunde sökas först från och med 2008. För flertalet insatser inom RPE saknas indikatorer och kvantifierade mål varför utfall och effekt inte går att utvärdera för dessa.

Tabell 3.18: Programspecifika indikatorer och kvantifierade mål för anläggning och restaurering av våtmarker samt restaurering av betesmarker och slätterängar inom RPE för perioden 2007-2013

Typ av indikator/mål	Indikator	Mål
Omfattning/ operativa mål	Antalet hektar våtmarker som har anlagts eller restaurerats under programperioden (åtgärdskod 216)	5 300 ha
	Antalet hektar betesmarker och slätterängar som har restaurerats under programperioden (åtgärdskod 214 och 216)	18 000 ha

Anläggning och restaurering av våtmarker

I det här avsnittet analyseras utfallet när det gäller anläggning och restaurering av våtmarker. Förutom ersättningen för anläggning och restaurering av våtmarker finns även ersättning för skötsel av våtmarker (se tidigare avsnitt om skötsel av våtmarker). När en anlagd våtmark godkänts efter slutbesiktning ska den omfattas av ett 5-årigt åtagande inom miljöersättningen för skötsel av våtmarker. Både ersättningen för anläggning och restaurering av våtmarker och ersättningen för skötsel av våtmarker är möjliga att få i hela landet. Våtmarker förbättrar vattenkvaliteten och förutom att bidra till att uppnå några av de nationella miljökvalitetsmålen medverkar de även till att nå god vattenstatus enligt

ramdirektivet för vatten samt att bidra de minskade växtnäringsutsläpp till Östersjön som krävs enligt HELCOMs aktionsplan.

Antal hektar våtmarker som anlades med ersättning från det nuvarande Landsbygdsprogrammet eller med åtagande som ligger kvar från föregående programperiod uppgick år 2007 till 70 hektar. År 2008 anlades ytterligare 293 hektar och 2009 ytterligare 384 hektar, se tabell 3.19. Sammanlagt under den här perioden färdigställdes således 747 hektar våtmarker vilket motsvarar en måluppfyllelse på 14 %, se tabell 3.18. Dessa arealer är dock enbart de våtmarker som är helt färdigställda. Flera våtmarker har initierats och befinner sig fortfarande i anläggnings- eller restaureringsfasen och dessa är alltså inte medräknade här. Detta kan innebära att målet på 5 300 hektar anlagda eller restaurerade våtmarker kan komma att nås till år 2013. Även det övergripande målet att 5 300 hektar mark ska brukas framgångsrikt så att vattenkvaliteten förbättras kan också bedömas som möjligt att uppnå innan programperiodens slut.

Antal brukare som fick ersättning för anläggning eller restaurering av våtmarker med kvarvarande åtaganden från det föregående programmet summerat med antal brukare med åtaganden i det nuvarande programmet uppgick 2007 till 24 stycken. År 2008 fick 88 brukare ersättningen och 2009 var antalet brukare med ersättning 113 stycken, se tabell 3.19. Även här gäller antalet bara de lantbrukare som färdigställt sina våtmarker och således är inte de brukare som har våtmarker i anläggnings- eller restaureringsfasen medräknade. Under perioden 2007-2009 färdigställde sammanlagt 225 brukare sina våtmarker och målet på 850 brukare uppfylldes således till 26,5 %, se tabell 3.17.

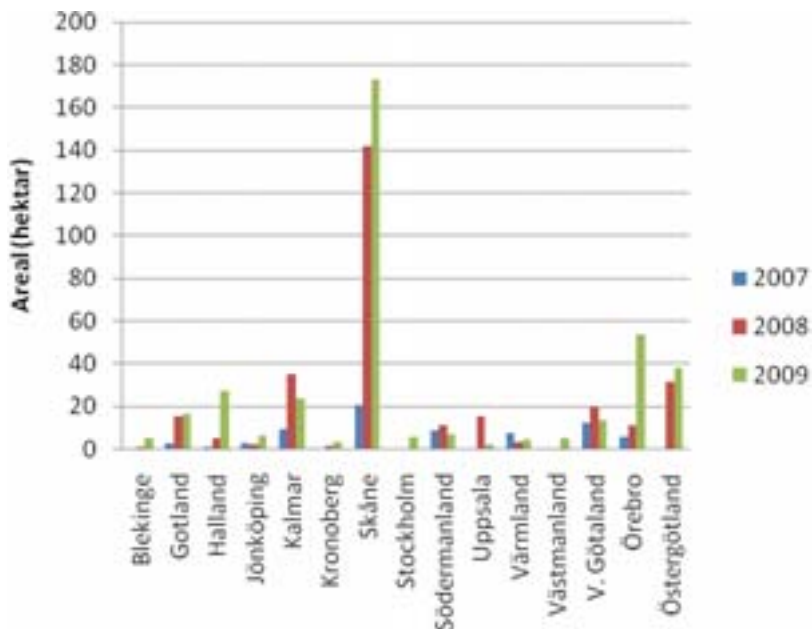
Tabell 3.19: Arealer och brukare med ersättning inom Anläggning och restaurering av våtmarker. Uppgifterna är en summering av de arealer och antal brukare som är med i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de som fortfarande finns kvar från tidigare stödperiod (AMIVA + LMIVA)⁴⁹.

	2007	2008	2009
Areal (hektar)	70	293	384
Antal brukare	24	88	113

Störst areal anlagda eller restaurerade våtmarker återfanns under perioden i Skåne län följt av Örebro, Östergötlands och Kalmar län, se figur 3.10.

⁴⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

Figur 3.10: Arealer med ersättning inom Anläggning och restaurering av våtmarker fördelat på län. Uppgifterna är en summering av arealer med åtagande i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de kvarvarande åtagande från föregående stödperiod⁵⁰.



Restaurering av betesmarker och slätterängar

Ersättning för att restaurera betesmarker eller slätterängar går att söka i hela landet om inte Länsstyrelsen beslutar annat. De sökande kan välja mellan två olika ersättningsformer där det ena alternativet ingår i s.k. miljöersättning i RPE; då utgår ett schablonbelopp på max 3 600 kr per

⁵⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

hektar och år under en femårig åtagandeperiod som ska täcka kostnaderna för restaureringen. Det andra alternativet är restaurering i projektform och det ingår i s.k. miljöinvestering i RPE; då täcks de faktiska kostnaderna för restaureringen (upp till max 90 %). Detta alternativ är lämpligt om restaureringen innebär särskilt höga kostnader.

Under perioden 2007-2009 har sammanlagt 768 personer anslutit sig till ersättningen för att restaurera betesmarker eller slåtterängar. Det operativa målet 650 brukare ger en måluppfyllelse på 118 %. När det gäller areal ingår sammanlagt 4 254 hektar betesmarker och slåtterängar i ersättningen, varav 3 594 hektar inom miljöersättning (åtgärd 214) och 660 hektar inom miljöinvestering (åtgärd 216). Det operativa arealmålet är 18 000 hektar och måluppfyllelsen blir 20 %. Till och med 2009 har endast 131 hektar betesmarker och slåtterängar blivit färdigrestaurerade. Det tar som regel flera år att restaurera betesmarker och slåtterängar och det kommer därför att dröja innan de flesta projekten är avslutade.

När det gäller de övergripande målen så blir utvärderarens bedömning att det är omöjligt att säga om ersättningen har bidragit till att minska förlusten av biologisk mångfald, uttryckt som Farmland Bird Index, med 1 % såsom målet stipulerar. Det bedöms dock som rimligt att insatserna har bidragit till att bevara 4 254 hektar jordbruksmark med höga naturvärden, d.v.s. en måluppfyllelse på 52 %.

Resultat

En analys av utfallet under perioden 2007-2009 visar att målen för ersättning för anläggning och restaurering av våtmarker inte har uppnåtts. Det gäller både antal brukare där målet för våtmarker bara uppnåtts till 26.5 % och för våtmarker där måluppfyllelsen bara är 14 %, tabell 3.17. Många projekt är dock i en initial fas och pågår under flera år. Utvärderarens bedömning blir att målet för våtmarker möjligen kan uppnås innan programperiodens slut.

För ersättning för restaurering av betesmarker och slåtterängar är arealmålet uppfyllt till 20 % och även där kan man tänka sig att det blir en högre grad av måluppfyllelse närmare programperiodens slut eftersom

de flesta miljöinvesteringsprojekt pågår i ett par år. Målet för antal brukare med ersättning är uppnått (118 %) men inte arealmålet (20 %) vilket innebär att många lantbrukare restaurerar relativt små betesmarker och slätterängar, tabell 3.18.

Effekt

Våtmarkscentrum vid Högskolan i Halmstad har, på uppdrag av Jordbruksverket, gjort en utvärdering av anlagda våtmarkers växtnäringsretention⁵¹. Utvärderingen omfattade både våtmarker anlagda inom miljö- och landsbygdsprogrammet (LBU) åren 2003-2006 och det nya landsbygdsprogrammet (LBP) åren 2007 och 2008. Utvärderingen visar att kväveretentionen i våtmarker som erhållit ersättning inom det nya programmet från 2007 varierade mellan 49-80 kg N/ha ersatt yta beroende av beräkningsmodell. Effekten i form av minskad transport till havet varierade för samma våtmarker mellan 36-77 kg N/ha ersatt yta. Detta innebär alltså att de 747 hektar våtmarker som var anlagda fram till och med år 2009 totalt minskar belastningen av kväve med 37-60 ton varje år. Markägare får ersättning även för mark som ligger runt själva våtmarken vilken ingår i Jordbruksverkets statistik och har räknats med här. Räknas effekterna i stället enbart per faktisk våtmarksyta blir resultaten ungefär dubbelt så stora.

Fosforretentionen i de våtmarker som anlagts inom det nuvarande programmet (från 2007) varierade mellan 0,96-5,05 kg P/ha ersatt yta vilket motsvarar en minskad fosfortransport till havet på 0,80-4,29 kg P/ha ersatt yta. De 747 hektar våtmarker som var färdigställda fram till och med år 2009 minskar alltså belastningen av fosfor med 0,7-3,8 ton varje år.

Författarna till rapporten poängterar vidare även att betydelsen av anläggningsstöd respektive skötselstöd inte kan skiljas åt för vare sig kväve eller fosfor då de är så nära kopplade till varandra.

Det finns inga studier som direkt behandlar ersättningens effekter när det gäller biologisk mångfald. En genomgripande litteraturstudie av be-

⁵¹ Weisner, S. och Thiere, G. 2010. Mindre fosfor och kväve från jordbrukslandskapet – Utvärdering av anlagda våtmarker inom miljö- och landsbygdsprogrammet och det nya landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket. Rapport nr 2010:21.

fintlig forskning som rör effekten av restaurering på biologisk mångfald gjorde dock i slututvärderingen av det förra programmet och enligt utvärderarens kännedom finns ingen nyare forskning. Tidigare studier visar att restaurering av igenväxta betesmarker och slåtterängar skapar förutsättningar för arter att komma tillbaka inom några år (Lindeborg & Eriksson 2004a). Jämfört med i kontinuerligt hävdade marker saknar restaurerade marker ofta ovanligare arter och de innehåller dessutom som regel bara hälften så många arter per kvadratmeter. Sammantaget finns dock god potential att återskapa hög biologisk mångfald genom restaurering även om det är många år sedan marken slutade hävdas.

Hur det omgivande landskapet ser ut är en annan viktig faktor för hur artrikedomen i restaurerade marker utvecklas (Lindeborg & Eriksson 2004 b). Att inkludera större områden i landskapet vid restaurering borde alltså skapa mer gynnsamma förutsättningar för många arter att sprida sig och överleva. Stora arealer ängs- och betesmarker är igenväxta i Sverige och därmed finns goda förutsättningar för att hitta marker att restaurera och därigenom återskapa höga naturvärden. Det är dock förhållandevis små arealer som får ersättning för restaurering och ersättningen bidrar på så vis endast i liten grad till att uppnå miljömålen.

För flertalet insatser inom RPE saknas kvantifierade mål varför det inte går att utvärdera måluppfyllelse respektive eventuella effekter. Sammanfattningsvis har det införts många nya typer av ersättningsberättigade insatser inom RPE som dock har utnyttjats i liten utsträckning. Anledningen till att det har varit relativt få sökande är sannolikt både att ersättningarna upplevs som komplicerade och att de i många fall inte har marknadsförts tillräckligt av länsstyrelserna och därför är relativt okända. En mer djupgående analys som utvärderar insatserna i RPE skulle behövas men det har p.g.a. resursbrist inte kunnat göras i denna utvärdering.

Sammanfattningsvis har det införts många nya typer av ersättningsberättigade insatser inom RPE. Det har tyvärr inte funnits möjligheter att göra en mer djupgående analys av insatserna inom RPE och deras effekter på biologisk mångfald. Utvärderarna efterlyser en sådan fördjupning.

Slutsatser angående ersättnings effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214 respektive 216 innebär att insatserna ska;

- Bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index)
- bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Natur Value Farmland, HVNF)
- förbättra vattenkvaliteten
- bekämpa klimatförändringar

Ersättningen har relevans för samtliga av dessa övergripande mål. Effekterna på klimatförändringar och bevarandet av HNVF har på grund av databrist inte kunnat analyseras. Att analysera ersättningen har varit mycket komplicerat eftersom den innehåller många olika typer av insatser varav vissa nyligen har införts.

Ersättningen för anläggning och restaurering av våtmarker har minskat belastningen av både kväve och fosfor på sjöar och vattendrag och har alltså haft en positiv effekt på att förbättra vattenkvaliteten. Ersättningen bedöms även ha haft en positiv inverkan på arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker. Restaurering av gräsmarker bedöms ha positiva effekter på den biologiska mångfalden. Övriga effekter är svåra att i nuläget bedöma

Förslag till justeringar på kort och lång sikt

I den utvärdering av våtmarker som gjorts av Våtmarkscentrum vid högskolan i Halmstad redovisas en stor spännvidd mellan retentionen i olika våtmarker och effekterna i form av minskade växtnäringstransporter till havet⁵². Denna variation beror på olika lokalisering och utformning av våtmarkerna. Sannolikt skulle retentionen av växtnäringsämnen öka om våtmarkerna utformades optimalt samt placerades på platser i landskapet där de har störst effekt.

⁵² Weisner, S. och Thiere, G. 2010. Mindre fosfor och kväve från jordbrukslandskapet – Utvärdering av anlagda våtmarker inom miljö- och landsbygdsprogrammet och det nya landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket. Rapport nr 2010:21.

Utvärderingen visar att många brukare söker ersättning för att restaurera betesmarker och slåtterängar men att det oftast rör sig om små arealer. Utvärderaren föreslår därför att ersättningen ändras så att den relativt sett ger högre ersättning för restaureringsprojekt som behandlar stora, sammanhängande arealer. Positiv särbehandling av stora marker vore positiv för den biologiska mångfalden genom att stora arealer minska risken för att arter isoleras och det gör bevarandearbetet mer stabilt på lång sikt.

Utvärderaren har ett förslag som gäller insatsen fågelåker inom RPE. Insatsen syftar till att gynna fågelarter i jordbrukslandskapet genom att kompensera lantbrukare som lämnar obärgad spannmålsskörd på något eller några av sina fält. När det gäller vilka grödor som berättigar till ersättning har länsstyrelserna ett visst tolkningsutrymme men de styrs i grunden av regelverket som i dagsläget säger att endast åkrar där man odlar spannmål kan ge ersättning. För att gynna så många fågelarter som möjligt anser utvärderaren att definitionen bör vidgas så att alla grödor som ger frön som fungerar som föda för fåglar, t.ex. solrosor, raps/rybs och lin, skall kunna ingå i ersättningen.

Förslag till förbättringar av indikatorer
Inga förslag.

Traditionella kulturväxter och husdjursraser

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Syftet med ersättningen är att upprätthålla odling av lokala bruna bönsorter på Öland samt att långsiktigt säkerställa att det i Sverige finns ett tillräckligt stort antal individer av inhemska husdjursraser. Insatserna ska bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Traditionell odling av bruna bönor på Öland: De sorter av bruna bönor som används ska vara upptagna på den svenska sortlistan och vara av svenskt ursprung. Ersättningen lämnas bara för odling som sker på Öland. Ersättningens storlek är 1 400 kronor per hektar.

Utrotningshotade husdjursraser: Ersättningen lämnas till djurhållare i hela landet som har djur som finns upptagna på EUs lista över utrotningshotade svenska husdjursraser. Djurhållaren åtar sig att under femårsperioden hålla ett visst antal djurenheter som under perioden inte får understiga 50 procent av åtagandet. För övriga krav för att få ersättning beskrivs i Landsbygdsprogrammet 2007-2013 s 169.

Tabell 3.18: Ersättningens storlek inom Utrotningshotade husdjursraser

	Ersättning	Ersättningsnivå
Kulturväxter	Traditionell odling av bruna bö- nor på Öland	1 400 kr/ha
Husdjursraser	Utrotningshotade husdjursraser	800 kr/djurslag och besättning
	Utrotningshotade husdjursraser	1 000 kr/djurenhet (linderödssvin 1 500 kr/djurenhet)

Rasföreningar för bevarande av utrotningshotade husdjursraser: Rasföreningar i hela landet kan söka ersättning för en rad aktiviteter (se Landsbygdsprogrammet 2007-2013 s 170 för en närmare beskrivning) som syftar till att vidta riktade insatser för att bevara utrotningshotade raser. Ersättningen lämnas efter det att en inkommen ansökan med redovisning av vilka insatser som ska genomföras godkänns av Jordbruksverket. Det belopp som utbetalas ska täcka redovisade kostnader.

Uppföljning av indikatorer - måluppfyllelse

I följande avsnitt beskrivs och kommenteras utfallet i förhållande till respektive indikator. Indikatorerna framgår av tabell 3.19.

Tabell 3.19: Traditionella kulturväxter och husdjursraser: Program-specifika indikatorer och kvantifierade mål för perioden 2007-2013

Typ av indikator	Indikator	Mål
Omfattning	Antal brukare som får ersättning för odling av bruna bönor	70 st
	Antal brukare som får ersättning för bevarande traditionella husdjursraser	1 000 st
	Antalet rasföreningar som får ersättning för bevarande av traditionella husdjursraser	15 st
Resultat	Antal hektar mark som får ersättning för odling av bruna bönor	700 ha
	Antal djurenheter (DE) som får ersättning för bevarande av traditionella husdjursraser	5 000 st
	Antal hektar som framgångsrikt sätt brukas så att marker inte växer igen eller överges	700 ha
	Antal hektar som framgångsrikt brukas så att natur- och kulturvärden bevaras	700 ha
	Antal DE som framgångsrikt skötts så att natur- och kulturvärden bevaras	5 000 st

Odlingen av bruna bönor på Öland har varit stabil runt 460 ha under perioden 2007 till 2009. Antalet brukare har inte heller förändrats nämnvärt och var 2009 40st. Båda dessa siffror är långt under målet 700 ha och 70 brukare.

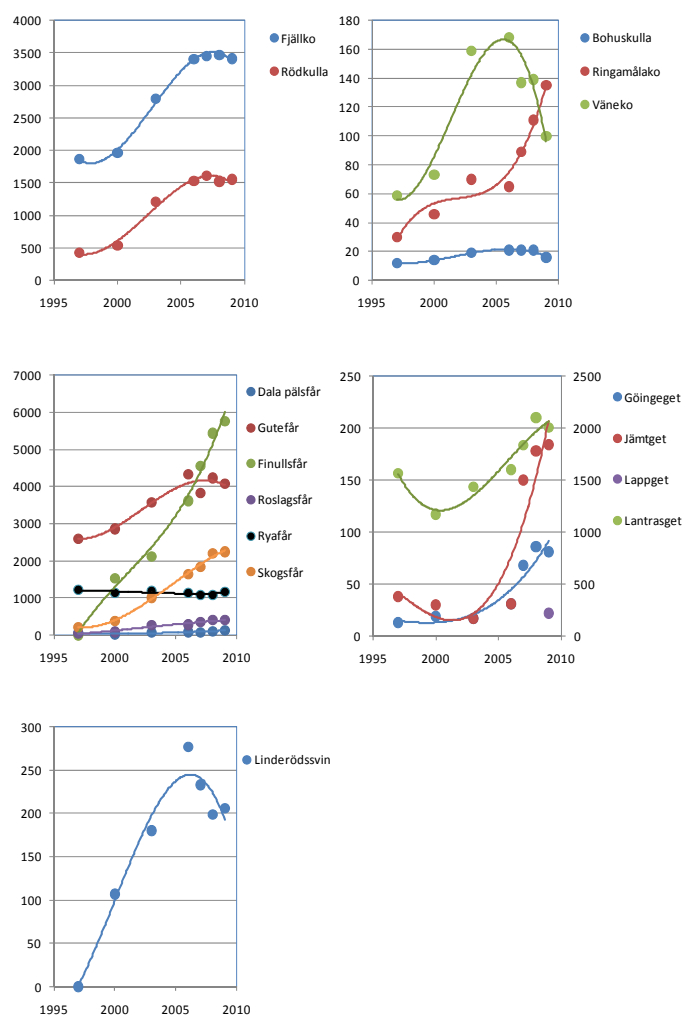
De flesta husdjursraser har haft en positiv utveckling under programperioden förutom Bohuskulla, Väneko och linderödssvin som har haft en tydlig nedgång (tabell 3.20). Målet för ersättningen är att erhålla 5 000 djurenheter vilket är nått då ca 6 900 st djurenheter finns med i ersättningsystemet. Detta betyder alltså inte att raserna individuellt är säkrade då ett mål om en miniminivå för varje ras borde bara en bättre indikator.

Tabell 3.20: Förändring i antal djurindivider i % mellan 2007 och 2009 (svart är ökning och rött är en minskning) samt antal brukare med minst ett djur.

	Förändring i %	Antal brukare med ersättning		
		2007	2008	2009
Fjällko	(-) 1,3	297	302	302
Rödkulla	(-) 3,2	190	188	183
Bohuskulla	(-) 23,8	7	8	6
Ringamålako	51,7	12	15	16
Väneko	(-) 27,0	21	24	24
Dala pälsfår	85,3	10	11	11
Gutefår	6,3	153	171	172
Finullsfår	26,6	145	173	173
Roslagsfår	15,8	24	27	27
Ryafår	7,9	56	60	66
Skogsfår	22,4	121	138	144
Göingeget	19,1	17	19	21
Jämtget	22,7	20	23	20
Lantrasget	9,4	49	56	51
Lappget		0	0	7
Linderödssvin	(-) 11,6	64	67	69

Många av raserna är fortfarande ovanliga och finns endast på några enstaka gårdar. Hur många som har raserna men inte ansöker om ersättning är dock inte känt. Känsligheten för vissa raser syns genom att de har stora svängningar i antal över tiden (figur 3.12). Dessa finns ofta bara på några få gårdar och antalet kan då slå mycket beroende på beslut av enskilda djurägare. Detta är tydligt för Väneko och Linderödssvin som minskar i antal trots att antalet brukare ökar. Likaså ökar Dala pälsfår kraftigt trots att det bara tillkommer en djurägare under perioden.

Figur 3.12: Variationen i antal individer av lantraserna som varit anslutna till ersättningarna från 1997-2009 (lappget togs med i ersättningsystemet först denna period 2007-2013, för lantrasget se den sekundära skalan). Trendlinjer är inlagda för att göra figuren tydligare.



Eftersom ersättningen till rasföreningar måste anses kunna ge effekt på lång sikt och inte förväntas kunna detekteras på några enskilda år görs inga försök här till att utvärdera denna ersättning. Antalet rasföreningar

med ersättning var 2007-2009, 6, 13 respektive 10. Målet är 15 föreningar och har därför inte nåtts.

Effekt av ersättningen

Det är mycket svårt att avgöra om de traditionella sorterna av bruna bönor är säkrade genom odlingen eftersom utvärderingen inte kunnat hitta resonemangen bakom det uppsatta målet. Bruna bönor har av tradition odlats på Öland men om målet är att bevara sorterna och inte det traditionella brukandet borde man inte begränsa möjligheten för att kunna erhålla ersättningen till Öland. Detta är särskilt viktigt om målet för ersättningen är av vikt då inget tyder på att en ökning av vare sig areal eller brukare sker.

Det är inte utrett hur många djur av raserna som finns utanför ersättningssystemet men mycket tyder på att en ganska stor andel av raserna inte finns med i systemet. För getter finns det ca dubbelt så många individer i Föreningen allmogegetens register än som är med i ersättningssystemet. Eftersom det inte finns något sammanhållet register över alla individer är det svårt att avgöra om det ökande antalet djur endast är en följd av att fler uppmärksammar ersättningen och ansluter redan förekommande djur, eller om det har en verklig effekt på antalet djur. Eftersom många andra ersättningar har hög anslutningsgrad redan efter några få år kan antas, med visst förbehåll, att ersättningarna eller ersättningarna tillsammans med något annat (t.ex. ökat intresse för lantraser) gör att antalet för de flesta raser ökar t.ex. har samtliga getraser ökat med 3,5-4,5 ggr beräknat på individer i Föreningen allmogegetens register. En handlingsplan för bevarandet och det fortsatta arbetet har nyligen utarbetats, vilken intar en holistisk syn på bevarandet (Jordbruksverket 2010).

Slutsatser angående ersättningens effekter

Eftersom de flesta husdjursraser ökar och detta till viss del tycks bero på ersättningarna är effekten positiv. Vetenskapligt uppsatta mål krävs dock för att avgöra om effekten är tillräcklig inom alla raser.

Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Man bör tillåta ersättning för odling av bruna bönor utanför Öland om målet skall nås.

Man bör utreda vilken populationsnivå som är nödvändig för respektive ras för att den långsiktiga överlevnaden skall kunna säkras och anpassa målsättningar med ersättningen därefter.

Förslag till förbättringar av indikatorer

Inga förslag.

Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Det huvudsakliga motivet med ersättningen är att minska utsläppen av växtnäringsämnen från jordbruksmark. Insatserna ska bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* och delmålen att minska de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav med 30 procent jämfört med 1995 års nivå, samt att minska de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten med 20 procent jämfört med 1995 års nivå anges som särskilt viktiga. Insatserna bedöms även ha en positiv effekt på miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Förutom dessa nationella mål förväntas insatserna även bidra till att uppfylla kraven på god vattenstatus enligt ramdirektivet för vatten samt till att nå de krav på minskade växtnäringsutsläpp som ställs enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön.

Ersättningsformen är uppdelad på följande två delar:

- A. Minskat kväveläckage
- B. Skyddszoner mot vattendrag

A. Minskat kväveläckage

Ersättning kan lämnas för två delinsatser:

1) *Odling av fånggröda.* Villkor för delinsatsen är att lantbrukaren varje enskilt år under åtagandeperioden måste odla fånggröda på en areal motsvarande minst 20 procent av företagets vårsädesareal.

2) *Vårbearbetning, jordbearbetning efter den 1 januari.* Villkor för delinsatsen är att lantbrukaren varje år under ersättningsperioden måste avstå från att jordbearbeta en areal motsvarande minst 20 procent av företagets vårsädesareal.

Efter att en gröda skördats på hösten är risken för kväveläckage ofta stor. Detta dels på grund av att marken ofta bearbetas men även på grund av att växtupptaget avstannar då grödan skördas. Att odla en fånggröda efter skörd av huvudgrödan på hösten har visat sig vara en effektiv metod för att minska kväveförlusterna från jordbruksmark då marken tack vare fånggrödan hålls bevuxen samt att bearbetning uteblir. Även vårbearbetning, dvs. jordbearbetning tidigast 1 januari året efter stödåret, kan minska kväveläckaget.

B. Skyddszoner mot vattendrag

Fosfor förloras ofta från jordbruksmarken genom ytavrinning. Skyddszoner, det vill säga gräsbevuxna zoner längs vattendrag och sjöar, minskar ytavrinningen från åkermark och är därför effektiva motåtgärder för att minska förlusterna av främst fosfor bunden till jordpartiklar.

Ersättning kan lämnas för skyddszon (6-20 meter bred) som gränsar till vattendrag eller sjö utmärkt på den topografiska kartan eller som är vattenförande under hela året. Åtagandet gäller under fem år och skyddszonen ska vara belägen på samma mark under hela åtagandeperioden. Gödsel och växtskyddsmedel är inte tillåtet att använda på skyddszonen.

Ersättningen kan beviljas i följande områden:

- Åkermark inom stödområde 5c, 5m och 9 i Skåne, Blekinge, Kalmar, Gotlands, Västra Götalands och Hallands län samt stöd-

område 5a och 5b i Hallands län och Västra Götalands län vad avser minskat kväveläckage.

- Åkermark inom hela stödområdet 5 och 9 vad avser skyddszo-
ner.

Tabell 3.22: Ersättnings storlek inom Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark

	Ersättning	Ersättningsnivå 2007-2009	Ersättningsnivå 2010-2013
Delinsats A	Odling av fånggröda	800 kr/hektar	900 kr/hektar
	Vårbearbetning	300 kr/hektar	500 kr/hektar
	Kombination av fånggröda och vårbearbetning på samma areal	1 300 kr/hektar	1500 kr/hektar
Delinsats B	Skyddszo- ner mot vattendrag	1 000 kr/hektar	3000 kr/hektar

Uppföljning av indikatorer – måluppfyllelse

Av tabell 3.23 framgår indikatorer och mål på olika nivåer för ersättningen. Utfallet på indikatorerna kommenteras löpande i texten i samband med analysen av först delinsats A och därefter delinsats B.

Tabell. 3.23: Programspecifika indikatorer och kvantifierade mål för perioden 2007-2013 för Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark.

Typ av indikator/mål	Indikator	Mål 2007-2009	Mål 2010-2013
Effekt/ Övergripande	Bidra till de gemensamma målen för miljövänligt jordbruk samt till uppfyllandet av miljömålen, se tabell 3.3 och 3.4.		
Resultat/ Specifika	Antal hektar som brukas framgångsrikt så att växtnäringsförlusterna från jordbruksmarken minskar	147 000 hektar	249 000 hektar
	Antal hektar som bidrar till en förbättrad vattenkvalitet	147 000 hektar	249 000 hektar
	Antal hektar som bidrar till att markkvaliteten förbättras	147 000 hektar	249 000 hektar
	Insatsernas bidrag till att förhindra klimatförändring	0 Kton*	0 Kton*
	Minskat kväveläckage per år	0 ton	2 200 ton
Omfattning/ Operativa	Antal brukare som får ersättning för minskat kväveläckage	5 500 brukare	10 000 brukare
	Antal brukare som får ersättning för anlagda skydds-zoner mot vattendrag	3 500 brukare	4 500 brukare
	Antal hektar mark som får ersättning för minskat kväveläckage	140 000 hektar	240 000 hektar
	Antal hektar mark som får ersättning för anlagda skydds-zoner mot vattendrag	7 000 hektar	9 000 hektar

**Insatsernas bidrag i Kton till att förhindra klimatförändringen har inte varit möjlig att uppskatta utifrån tillgänglig vetenskaplig dokumentation*

Delinsats A

2006 odlades fånggrödor på och/eller vårbearbetades 179 000 hektar (SLU, 2009). Arealer med miljöersättning för minskat kväveläckage med kvarvarande åtaganden från det föregående landsbygdsprogrammet summerat med arealer med åtaganden i det nuvarande programmet

uppgick 2007 till 148 609 hektar och 2009 till 120 307 hektar, se tabell 3.24. Arealer med ersättning för åtgärder mot minskat kväveläckage minskade alltså jämfört med föregående programperiod och fortsatte dessutom att minska under den nuvarande programperioden. Målet, en anslutning på 140 000 hektar, uppfylldes till 86 %.

Tabell 3.24: Antal ha med ersättning inom Minskade växtnäringsförluster (fånggröda, vårbearbetning, kombinationen fånggröda och vårbearbetning på samma mark samt skydds-zoner) åren 2007-2009. Uppgifterna är en summering av arealerna som är med i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de med kvarvarande åtaganden från det tidigare programmet.⁵³

Ersättning	2007	2008	2009
Minskat kväveläckage	148 609	134 427	120 307
Skydds-zoner	9 480	6 884	5 127

Arealer med ersättning för insatserna inom enbart det nuvarande programmet under åren 2007-2009 redovisas i tabell 3.25 nedan. Arealer med ersättning för odling av fånggröda samt fånggröda och vårbearbetning på samma areal minskade under perioden. Arealen med ersättning för vårbearbetning ökade dock från 8 536 hektar år 2007 till 11 342 hektar 2009.

Tabell 3.25: Arealer med ersättning inom Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark (hektar).⁵⁴ Gäller bara arealer med ersättning från det nuvarande programmet.

Ersättning	2007	2008	2009
Minskat kväveläckage	128 909	123 800	115 503
Fånggröda	72 106	66 845	60 679
Vårbearbetning	8 536	9 519	11 342
Fånggröda och vårbearbetning på samma areal	48 267	47 436	43 482
Skydds-zoner	2 028	3 789	5 232

⁵³ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

⁵⁴ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

Antal brukare som fick ersättning för minskat kväveläckage med kvarvarande åtaganden från det föregående programmet summerat med antal brukare med åtaganden i det nuvarande programmet uppgick 2007 till 6 302. År 2008 fick 5 926 brukare ersättningen och år 2009 var antalet 5 570 brukare. Antalet minskade således under perioden och målet på 5 500 brukare med ersättning för minskat kväveläckage uppfylldes således till 101 %.

Tabell 3.26: Antal brukare med ersättning inom Minskade växtnäring förluster från jordbruksmark. Uppgifterna är en summering av antal brukare med ersättning i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de med kvarvarande åtaganden från det tidigare programmet.⁵⁵

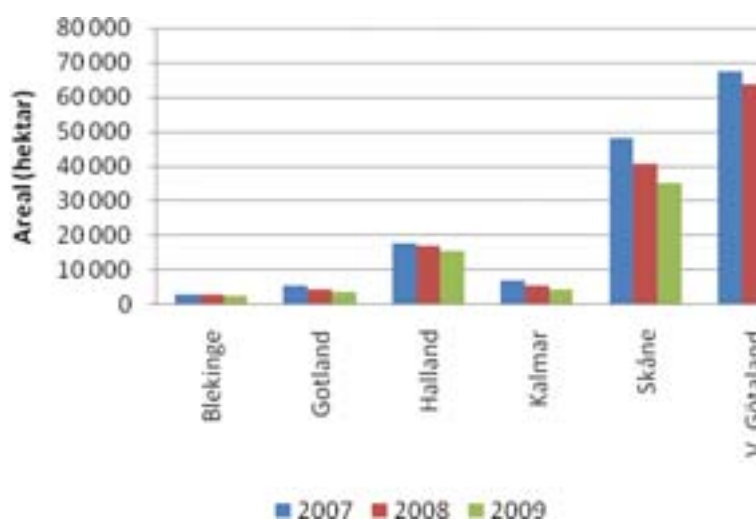
Ersättning	2007	2008	2009
Minskat kväveläckage	6 302	5 926	5 570
Skydds zoner	4 028	2 674	1 767

Eftersom jordarterna i de stödberättigade delarna av länen skiljer sig åt varierar även den totala arealen som potentiellt skulle kunna värbearbetas och/eller odlas med fånggröda mellan de olika länen. Tunga lerjordar lämpar sig sämre för ersättningen än lättare då effekten av fånggrödor är sämre på dessa jordar samt att värbearbetning på dessa jordar kan leda till strukturskador. Minskningen i hektarsanslutningen för minskat kväveläckage har skett i alla län där ersättningen har kunnat beviljas, se figur 3.13. Störst areal med miljöersättning för minskat kväveläckage återfanns under programperioden i Västra Götalands län vilket även är det län med mest åkerareal. 2009 utgick här miljöersättning för odling av fånggröda och/eller värbearbetning till 58 681 hektar. Ersättningen beviljas enbart i stödområde 5c, 5m och 9 i Skåne, Blekinge, Kalmar, Gotlands, Västra Götalands och Hallands län samt stödområde 5a och 5b i Hallands län och Västra Götalands län. Det är således olika stora andelar av länen som är berättigade till ersättningen vilket bör beaktas vid jäm-

⁵⁵ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

föreelse av hektarsanslutningen i de olika länen. Dessa regionala skillnader kan även förklaras av olika naturgivna förutsättningar i länen.

Figur 3.13: Arealer mer ersättning inom Minskat kväveläckage fördelat på län. Uppgifterna är en summering av arealer med åtagande i det nuvarande landsbygdsprogrammet samt arealer med kvarvarande åtaganden från det tidigare programmet.⁵⁶



Delinsats B

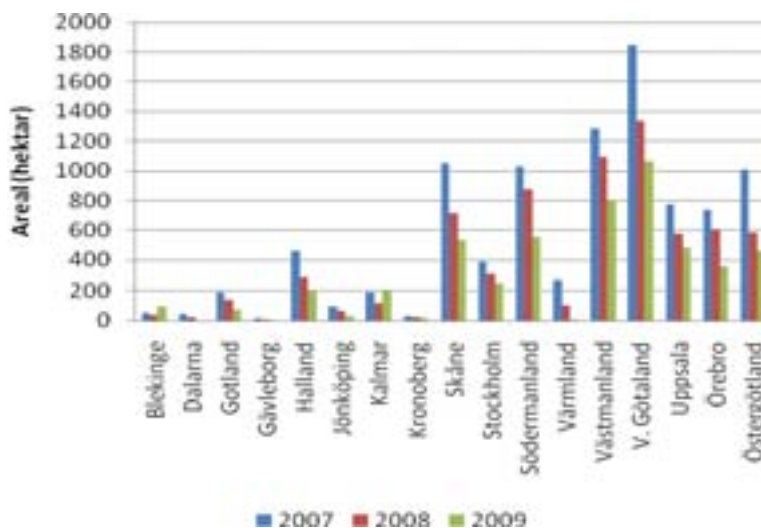
När det gäller skyddszoner så ökade hektarsanslutningen under hela föregående programperioden. År 2006 utgick ersättningen till 9 080 hektar (SLU, 2009). Den totala arealen med ersättning för skyddszoner, d.v.s. både kvarvarande åtaganden från föregående landsbygdsprogram samt åtaganden inom det nuvarande Landsbygdsprogrammet, minskade dock under programperioden 2007-2009. År 2007 fick 9 480 hektar ersättning för skyddszoner. 2009 var anslutningen enbart 5 127, se tabell 3.24. Med en måluppfyllelse på 73 % uppfylldes alltså inte målet på 7 000 hektar skyddszoner under hela perioden.

⁵⁶ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

Att målet för skyddszoner inte uppfylldes kan, precis som när det gällde delinsats A, bero på att ersättningsnivåerna sänkts och att stödområdet har begränsats. Att spannmålspriserna steg vid samma tidpunkt kan också vara en anledning till att lantbrukarna valde att plöja upp sina skyddszoner.

Minskningen i hektarsanslutningen har skett i alla län där ersättningen har kunnat beviljas förutom i Kalmar och Blekinge län där anslutningen ökade något under perioden, se figur 3.14. Störst areal med miljöersättning för skyddszoner återfanns under perioden i Västra Götalands län. År 2009 utgick här miljöersättning för skyddszoner till 1 067 hektar. Precis som för ersättningen för minskat kväveläckage så är inte hela länen berättigade till ersättningen och det är därför svårt att jämföra den procentuella anslutningen i relation till den totala åkerarealen i länen.

Figur 3.14: Arealer med ersättning för Skyddszoner fördelat per län. Uppgifterna är en summering av arealer med åtaganden inom det nuvarande landsbygdsprogrammet samt arealer med kvarvarande åtaganden från det tidigare programmet.⁵⁷



⁵⁷ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

År 2006 fick 4 850 brukare ersättning för skyddszoner (Andersson m.fl. 2010). Antal brukare som var anslutna till ersättningen med kvarvarande åtaganden från det föregående programmet summerat med antal brukare med åtaganden i det nuvarande programmet uppgick 2007 till 4 028, se tabell 3.26. År 2008 fick 2 674 brukare ersättningen och 2009 1 767. Antalet anslutna lantbrukare minskade under perioden med drygt 50 % och målet på 3 500 brukare med ersättning för skyddszoner uppfylldes således enbart till 50 %.

Effekt av ersättningen

Delinsats A – Minskat kväveläckage

I den utvärdering som gjordes av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 användes beräkningar gjorda vid Sveriges Lantbruksuniversitet för att uppskatta effekten av vårbearbetning och fånggrödor på kväveläckaget från jordbruksmark (SLU, 2009). Beräkningarna är gjorda baserat på 22 utlakningsregioner och gäller läckaget av växtnäringsämnen från svensk åkermark för åren 1995 och 2005 (Johnsson m.fl. 2008). Vissa ersättningar fanns för odling av fånggrödor före år 2000 men merparten av de odlade arealerna är ändå ett resultat av införandet av Landsbygdsförordningarna. Det minskade kväveläckage som fånggrödorna beräknats bidra till mellan åren 1995 och 2000 ansågs i utvärderingen av det föregående programmet därför ha skett mellan åren 2000 och 2005.

Dessa beräkningar visade att vårbearbetning och/eller odling av fånggröda mellan åren 1995 och 2005 totalt minskade kväveförlusterna med 1 700 ton, vilket fördelat på 2005 års totala åkerareal motsvarar en minskning på 0,6 kg N/ha. Med syftet att visa på miljöersättningens effektivitet sattes dessutom den minskade kvävebelastningen i relation till arealen fånggröda och vårbearbetning. Totalt hade åtgärderna mellan de två åren då minskat kväveförlusterna med 8,7 kg/ha fånggröda och/eller vårbearbetad mark. Läckaget av kväve från svensk åkermark har nu även beräknats för åren 2007 och 2008 (Mårtensson m.fl. 2010). I tabell 3.27 redovisas resultaten från 2008 års beräkningar av effekten av fånggrödor och/eller vårbearbetning på kväveförlusterna. Totalt minskade åtgärderna det året kvävebelastningen med 1 340 ton vilket fördelat på

den totala åkerarealen motsvarar en minskning på 0,5 kg N/ha. Störst effekt på att minska kväveläcket har ersättningen haft i region 5a, Vänerslätts södra del, där minskningen i genomsnitt var 1,7 kg N/ha. Även ersättningens effektivitet, dvs. belastningsminskningen satt i relation till den totala arealen fånggröda och/eller vårbearbetning, var hög i regionen med en minskad belastning på 10,8 kg N/ha. Effektivitetens snitt för hela landet motsvarar en minskad belastning per hektar fånggröda och/eller vårbearbetning med 9,8 kg N/ha.

Tabell 3.27: Minskad kvävebelastning på grund av fånggröda och/eller vårbearbetning, total areal samt areal med fånggröda och/eller vårbearbetning 2008.

Region	Total areal (ha)	Areal med fånggröda och/eller vårbearbetning (ha)	Minskad belastning (ton N)	Minskad belastning per total areal (kg N/ha)	Minskad belastning per areal fånggröda och/eller vårbearbetning (kg N/ha)
1a	249 288	28 153	258	1	9,2
1b	80 501	9 091	99	1,2	10,9
2a	111 859	12 645	128	1,1	10,2
2b	73 866	8 350	62	0,8	7,4
3	125 819	6 043	45	0,4	7,4
4	139 682	-			
5a	293 871	46 556	505	1,7	10,8
5b	74 500	-			
6	549 437	-			
7a	172 857	5 108	58	0,3	11,4
7b	160 724	4 749	44	0,3	9,3
8	39 973	1 179	7	0,2	5,6
9	107 775	12 747	118	1,1	9,3
10	47 973	1 589	15	0,3	9,2
11	47 323	155	2	0	12,9
12	35 137	-			
13	61 044	-			
14	78 821	-			
15	99 275	-			
16	45 388	-			
17	29 612	-			
18	14 374	-			
Totalt	2 639 098	136 365	1 340	0,5	9,8

Begreppet kostnadseffektivitet innebär att kostnaderna för att uppnå de uppsatta målen är så låga som möjligt. När målet är att minska kväveförlusterna kan det utvärderas både i sin helhet och regionalt. Tabell 3.28 visar uppdelningen enligt åtgärder för produktionsområden under 2008. Som visas i tabellen betalades miljöersättning ut under det nya och gamla programmet till insådd av fånggrödor (66 845 ha), insådd av fånggrödor i kombination med vårbearbetning (47 436 ha) och till vårbearbetning (9 519 ha). Den totala kostnaden för ersättningen samma år uppgick till 128,7 million kronor.⁵⁸ Effekten av åtgärderna beräknades 2008 att vara 1 340 ton (tabell 3.28) vilket ger en kostnad per kilogram minskat N med 96 kronor i snitt för alla tre åtgärderna i hela landet.

Den största arealen fånggrödor och vårbearbetning fanns år 2008 i området med den största arealen åkermark, Vänerslättns södra del, produktionsområde 5a. Det minskade kväveläckaget som en följd av ersättningen beräknades vara 505 ton (10,8 kg/ha) det året. Kostnaderna uppgick till 45 482 100 kronor vilket motsvarar en kostnad på cirka 90 kr/kg minskat kväveläckage (tabell 3.28). I Skåne och Hallands slättbyggd (region 1a, b), där den totala minskade belastningen också var ganska hög (357 ton), var det minskade snittläckaget 9,6 kg/ha och kostnaden per reducerat kg lite högre (98 kr/kg). Dock hade sammantaget alla regioner förbättrad kostnadseffektivitet under 2008 jämfört med det tidigare landsbygdsprogrammet (LBU).

⁵⁸ Beräknat som ersättning per hektar för de olika åtgärderna enligt nya programmet..

Tabell 3.28: Uppdelning av arealen mellan stödåtgärder 2008, åtgärds-kostnad och kostnad per reducerat kg N för produktions regioner.*

Produktions region	Fånggröda (ha)	Kombination (ha)	Vårbearbetning (ha)	Kostnad (milj. SEK)	N re-duk. (ton)	SEK/kg N
1a,b	23 465	12 111	1 668	35	357	98
2a,b	12 157	7 191	1 647	19,5	190	103
3	3 377	1 574	1 092	5	45	113
5a	23 040	19 995	3 522	45,5	505	90
7a,b	3 087	4 894	1 878	9	102	92
8	927	185	67	1	7	143
9	6 142	5 465	1 141	12	118	105
10	556	919	115	1,6	15	112
11	9	121	24	0,1	2	86
Total	72 760	52 455	11 154	128,7	1 340	96

* Kostnaden beräknas enligt ersättningar i tabell 3.22 som kan leda till att kostnaden underskattas något eftersom två av åtgärderna i det tidigare programmet hade högre ersättning.

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för 2000-2006 uppskattades att åtgärdernas effekter att minska växtnäring förlusterna (fånggrödor, vårbearbetning och kombinationen) under 2005 gav en kostnad per kilogram minskat N med 115 kronor i snitt (SLU, 2009). Det innebär att minskningen i anslutna arealer 2008 har lett till en högre kostnadseffektivitet. I snitt var det en dryg 15 % ökning i effektivitet. Men frågan är varför den ökade effektiviteten uppstår. Det kan antingen bero på att ersättningen minskade, att miljöeffekten ökade eller en kombination av båda två.

Om ersättningen under 2008 hade varit den samma som under den tidigare tidsperioden⁵⁹ skulle den totala kostnaden varit drygt 138 miljoner kronor och kostnaden per reducerad enhet cirka 103 kronor/kg N. Den återstående ökningen i kostnadseffektivitet måste bero på att miljöeffekten av åtgärderna under 2008 var högre. Eftersom beräkningsunderlaget

⁵⁹ 900 kronor/ha för fånggrödor, 400 kronor/ha för vårbearbetning och 1 300 kronor/ha för kombinationen.

har gjorts med samma modell för att räkna ut effekten skulle effektskillnaden kunna bero på hur indata har bedömts eller bearbetats men kan också ligga i den regionala fördelningen.

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för 2000-2006 varierade kostnaden per kilogram reduktion kraftigt mellan produktionsregioner från 63 till 215 kronor (SLU, 2009). Det beror delvis på olika klimat i regionerna, olika jordart, olika huvudgrödor och olika kombination av åtgärder. Klimat och jordart är fast indata i utlakningsberäkningsmodellen så om dessa skulle var orsaken till den ökade effekten 2008 skulle det vara på grund av en omfördelning av stödarealen mellan regionerna.

I tabell 3.29 jämförs andel areal i stödprogrammet per produktionsregion år 2005 och 2008. Som syns i tabellen är andelarna i stort sett de samma. Från data i tabellen kan det tolkas att neddragningen i deltagande i stödprogrammet har varit lika i alla produktionsområden och mixen när det gäller viktning av effekten skulle också vara lika mellan åren. Därmed är det inte troligt att den lägre kostnaden per minskade kilogram N beror på en omfördelningseffekt. Kostnadsminskningen skulle också kunna bero på att de mest effektiva av dessa tre åtgärder ökade medan de mindre effektiva minskade. Den mest effektiva åtgärden är fånggrödor i kombination med vårbearbetning.

Tabell 3.29: Andel areal i produktionsregioner med fånggrödor och/eller vårbearbetning.⁶⁰

Produktionsregion	2005 (ha)	% av total areal	2008 (ha)	% av total areal
1a,b	47 285	28%	37 244	27%
2a,b	23 103	14%	20 995	15%
3	12 117	7%	6 043	4%
5a	58 034	35%	46 556	34%
7a,b	12 482	7%	9 857	7%
8	1 301	1%	1 179	1%
9	11 296	7%	12 747	9%
10	1 511	1%	1 589	1%
11	424	0%	155	0%
Total	167 553		136 365	

I tabell 3.30 beräknas förändringen i procent för ansluten areal för varje produktionsregion mellan 2005 och 2008. Det som syns tydligt i tabellen är att minskningen var större för fånggrödor med höstbearbetning än den för fånggrödor med vårbearbetning. I det första fallet var minskningen hela 25 % medan för den andra var något lägre, 17 %. Det innebär i sin tur att andelen areal med den lägre effektiviteten har bytts ut mot en del som har högre effekt. Det kan också ses i tabellen att det var kraftiga förändringar i arealen vårbearbetning. Det verkar dock främst vara ett resultat av den betydligt mindre arealen i denna åtgärd i varje region.

⁶⁰ Data för 2008 från Mårtensson et al, 2010. Data för 2005 från Johnsson et al, 2007.

Tabell 3.30: Förändring i procent för ansluten areal mellan 2005 och 2008.

Produktions region	Ändring i total areal (%)	Ändring i fånggröddeareal (%)	Ändring i vårbearbetad areal (%)	Ändring i kombinationsarealen (%)
1a,b	-21	-28	-11	57
2a,b	-9	-2	-25	51
3	-50	-56	-51	-12
5a	-20	-29	-13	50
7a,b	-21	-28	-31	68
8	-9	-5	-21	-29
9	13	7	11	79
10	5	-14	13	117
11	-63	-90	-59	-43
Snitt	-19	-25	-17	45

Till sist kan det också vara så att den ökade snitteffekten per ansluten hektar skulle kunna bero på huvudgrödan som fånggrödan är insådd i. I varje region räknas medel läckage koefficienter för olika grödor som förekommer på mer än 1 % av arealen i en region (Mårtensson m.fl. 2010). Underlag för att bedöma om det varit en ändring i huvudgrödan kommer från det som registrerats av Jordbruksverket 2007 och 2008 (Mårtensson m.fl. 2010). I underlaget ingår data för areal som var kvar i det gamla programmet från 2000-2006 (Lmlack) liksom areal i det nya programmet (Nmlack). En jämförelse av Lmlack data visar att det är representativt av beräkningsdata för 2005⁶¹ medan Nmlack används för att beräkna läckage 2007 och 2008. Trots att den absoluta storleken på de två dataunderlag skiljer sig åt (tabell 3.31) är andelen av huvudgrödan jämförbar. I båda dataunderlagen dominerar spannmål där fånggrödor förekommer (tabell 3.31).

⁶¹ Underlag till SNV Rapport 5823, Johnsson et al, 2008.

Tabell 3.31: Spannmålsareal som en del av stödprogrammet Lmlack (2005 LBU) och Nmlack (2008 LBP)

	Lmlack spannmål, areal (ha)	Andel av stöd- areal i spann- mål (%)	Nmlack spannmål, areal (ha)	Andel av stöd- areal i spann- mål (%)
Anmäld skiftes- areal	17 331	88 %	115 876	89 %
Endast fånggröda	10 253	95 %	66 527	92 %
Endast vårbear- betning	1 161	51 %	4 445	51 %
Areal kombi	5 917	91 %	44 903	91 %

Läckagekoefficienter varierar för olika spannmål (vete, råg, korn och havre) beroende på region. I t ex region 1a är spannet för vårsådd spannmål 36-39 kg N/ha medan spannet i region 1b är något bredare; 48-57 kg N/ha. En omfördelning mellan huvudgröda skulle också väntas om de relativa priserna mellan dessa ändras. Tabell 3.32 visar priser och procentuella ändringar i priser mellan 2005-2008. Under den tiden ökade priset på vete mest medan den ökade minst för havre. Eftersom insådd av fånggrödor väntas påverka avkastningen av huvudgrödan kan man också förvänta sig att det skulle pågå en omfördelning av stödarealen från den mest lönsamma grödan (vete) till den minst lönsamma (havre).

Tabell 3.32: Priser och procentförändring från året innan på vete, råg, korn och havre (2005-2008) ⁶²

Sädeslag	2005 SEK/kg	2006 SEK/kg	% ändring 2005-06	2007 SEK/kg	% ändring 2006-07	2008 SEK/kg	% ändring 2007-08
Vete	0,91	1,03	13%	1,73	67%	1,79	4%
Råg	0,9	1,03	14%	1,87	81%	1,41	-25%
Korn	0,82	0,92	12%	1,61	75%	1,28	-20%
Havre	0,82	1,02	25%	1,47	44%	1,1	-25%

⁶² Statistiska Centralbyrån. 2009. Jordbruksstatistisk årsbok 2009 (Alla priser är årssnitt från tabell 10.7)

Tabell 3.33: Olika spannmålsareal som en del av stödprogrammet Lmlack (2005 LBU) och Nmlack (2008 LBP).

Sädeslag	Lmlack areal (ha)	Andel av stödareal (%)	Nmlack areal (ha)	Andel av stödareal (%)
Vete	4 779,07	31 %	33 301,75	32 %
Råg	6 265,45	41 %	44 787,41	43 %
Korn	260,23	2 %	3 977,76	4 %
Havre	4 103,01	27 %	22 202,82	21 %

I tabell 3.33 visas fördelningen mellan de fyra olika spannmålen under de två olika programmen. Det finns inget tecken på att det har pågått en omfördelning mellan dessa fyra. Särskilt eftersom arealen av den mest lönsamma grödan (vete) har ökat lite medan den minst lönsamma (havre) har minskat i andel av den totala arealen. Det verkar därför inte som att prisändringarna i tabell 3.32 har haft någon inverkan i den förväntade riktningen. De ganska oförändrade andelarna som visas i tabell 3.33 kan i sådant fall utesluta att den högre effektiviteten beror på en ny grödmix.

Sammanfattningsvis kan det sägas att den enda förklaring till den högre kostnadseffektiviteten kan vara en omfördelning mellan fånggrödor med höstbearbetning (lägre andel) och fånggrödor med vårbearbetning (högre andel). I övrigt verkar det överraskande nog så att produktpriser inte har en stor inverkan på beslutet att vara med i stödprogrammet. Dock kan den högre kostnadseffektiviteten ha skett på bekostnad av en högre total effekt.

I översyn och förslag till anpassning av landsbygdsprogrammet genomförd av Jordbruksverket 2009 (Jordbruksverket 2009:6) förslags ändringar i utformningen av stöd till minskade växtnäringsförluster för att öka deltagandet i åtgärden. Förslag till ändringar tog också hänsyn till att Naturvårdsverket i maj 2008 hade rekommenderat att stödområdet vidgas och ersättningsnivån höjs för att kunna genomföra Baltic Sea Action Plan (BSAP). I enlighet med förslaget fram till och med 1 januari 2010 höjdes ersättningen för fånggrödor till 900 kr/ha, vårbearbetning till 500

kr/ha och kombination av fånggrödor/vårbearbetning till 1 500 kr/ha. Dessutom utökades stödområdet och åtgärdsmålsättningen höjdes med ytterligare 100 000 ha till totalt 240 000 ha.

Tabell 3.34: Uppdelning av arealen mellan stödåtgärder 2007-2009.

	2007	%	2008	%	2009	%	2010-13*
Endast fånggrödor	72 106	56 %	72 760	53 %	60 679	53 %	127 000
Endast vårbearbetning	8 536	7 %	11 154	8 %	11 342	10 %	24 000
Kombination	48 267	37 %	52 455	39 %	43 482	38 %	89 000
Anmäld skifte-sareal	128 909		136 369		11 5503		240 000

* Baserad på samma procent uppdelning som 2009.

Sammantaget väntas arealen under det nya målet minska kväveutlakningen med 2 200 ton. Om fördelningen mellan de tre olika stödåtgärderna är ganska lik de föregående åren (tabell 3.34) skulle det vara 127 000 ha i endast fånggrödor, 24 000 ha i vårbearbetning och 89 000 ha i kombination fånggrödor och vårbearbetning. Höjningen av ersättningsnivån för enbart fånggrödor till 900 SEK, enbart vårbearbetning till 500 SEK/ha och kombination fånggrödor vårbearbetning till 1 500 SEK/ha skulle ha en påtaglig effekt på både kostnaderna och kostnadseffektiviteten.

Totalkostnaderna för det utvidgade programmet skulle vara 248 miljoner kronor för de 240 000 hektaren enligt uppdelningen mellan åtgärderna i tabell 3.34. De 136 000 ha som ingick i programmet 2008 kostade 128,7 miljoner kronor och reducerade kväveutlakningen med 1 340 ton (tabell 3.27). Den utökade arealen i det nya målet skulle reducera utlakningen med ytterligare 860 ton för en ökad programkostnad av 119,3 miljoner kronor. Detta innebär att marginalkostnaden för den utökade arealen är 139 kr/kg N vilket kan jämföras med 96 kr/kg N som det kostade 2008. Enligt uträkningen skulle den 92 % ökningen i totala kostnader ge en ökning på 64 % reducerade kväveförluster. Dessutom är en stor fråga huruvida det utvidgade stödområdet och de högre ersätt-

ningsnivåerna för vårbearbetning och kombinationen av fånggrödor/vårbearbetning verkligen skulle kunna leda till att den anslutna arealen ökade med 100 000 hektar. Det beror i sin tur på varför jordbrukare har valt att inte delta i det nuvarande programmet i samma utsträckning som i det förra.

Att stödområdena ändrades och att ersättningsnivåerna sänktes från föregående programperiod jämfört med nuvarande kan vara två möjliga förklaringar till att anslutningen till ersättningen minskat. För att försöka få en möjlig förklaring till den minskade anslutningen skickade Jordbruksverket under vintern 2009/2010 ut två enkäter med koppling till fånggrödeersättningen i Landsbygdsprogrammet (Emmerman m.fl. 2010). Den ena skickades ut till omkring 2 000 lantbrukare som odlade fånggrödor 2006 men som inte sökte motsvarande ersättning 2009. Resultatet av enkäten visar bland annat att cirka 25 % av de lantbrukare som slutat odla fånggröda gjorde det av andra skäl än att de slutat bedriva jordbruk eller att stödområdena ändrats. Av dessa angav 70 % i en värdering av olika faktorer betydelse att ersättningen var för låg och 60 % att reglerna var för krångliga. Cirka 45 % av lantbrukarna kunde inte tänka sig att odla fånggröda igen medan 30 % kunde tänka sig att göra det med den ersättning som gäller fr.o.m. 1 januari 2010. Bland lantbrukarna ville 25 % ha ännu högre ersättning.

Det är svårt att förstå det resultatet. Att 70 % svarar att ersättningen är för låg men att 45 % inte skulle delta oavsett ersättningsnivå kan inte riktigt stämma. Dessutom nämndes i studien att några av de avgörande faktorerna för att delta eller inte kan vara de krångliga reglerna eller ogräsproblem. Ogräsproblemet verkar dock inte ha en effekt på skörden då vi i, tabell 3.33, inte kan se att priset på spannmålssorten, det vill säga intäkterna från skörden, inverkar på anslutningen. Bortsett från det verkar det dock som att den nya ersättningen kommer att öka anslutningen bland både dem som har slutat men också bland dem som fortfarande är med och nya som kan tillkomma. En höjning av ersättningen för fånggrödor med vårbearbetning relativt högre än för den för enbart fånggröda kan också väntas enligt analysen ovan fortsätta vara positivt när det gäller en ökning av kostnadseffektiviteten.

Delinsats B – Skyddszoner mot vattendrag

Precis som för ersättningarna mot minskat kväveläckage så utnyttjades vid utvärderingen av föregående programperiod beräkningar gjorda vid Sveriges Lantbruksuniversitet för att uppskatta skyddszonernas effekt på fosforförlusterna från jordbruksmark (SLU, 2009). Dessa beräkningar visade att under 2005 minskade skyddszonerna årsbelastningen av fosfor med 11,9 ton, jämfört med 1995 då inga ersättningar för skyddszoner fanns (Johnsson m.fl 2008).

Förlusterna av fosfor från svensk åkermark har nu även beräknats för 2008, se tabell 3.35 nedan (Johnsson m.fl 2008). Potentiell belastningsminskning 2008 som anges i tabellen är den minskade belastning som skyddszoner skulle kunna åstadkomma om dessa fanns på alla potentiella arealer. Arealen vall och grönträda är här borträknad eftersom skyddszoner på dessa arealer inte antas ha någon ytterligare effekt på läckagereduktionen. Om skyddszoner skulle finnas på alla potentiella arealer skulle de således kunna minska fosforbelastningen med drygt 73 ton. Skyddszoner återfinns dock inte på alla potentiella arealer och den beräknade effekten av 2008 års skyddszoner uppgick därför till 6,5 ton vilket innebär en minskad belastning per total areal på 0,0024 kg P/ha. Satt i relation till arealen skyddszoner motsvarar detta en effektivitet på 0,93 kg P/ha. Av denna effekt beräknades drygt hälften, 3,4 ton, bero på de skyddszoner som fick miljöersättning inom det nuvarande Landsbygdsprogrammet.

Ersättningen för skyddszoner var lägre när det nya LBP började än den var under det gamla programmet (LBU). 2006 (LBU) var ersättningen 3000 kr/ha medan ersättningen i det nya programmet (LBP) år 2007 enbart låg på 1 000 kr/ha. Eftersom belastningsminskningen per hektar var snarlik under båda perioderna innebär det att kostnadseffektiviteten ökade reellt . Om hela ersättningen för skyddszoner vid 2007 års nivå betraktas som enbart betalning för minskning i fosfor skulle kostnaden per reducering av P vara 1 020 kr/kg. Det kan jämföras med 3 250 kr/kg som det skulle vara under gamla programmet. Dock var det bara en tredjedel så stor areal som ingick i det nya programmet (tabell 3.35).

**Tabell 3.35: Potentiell belastningsminskning av fosfor från skyddszo-
ner, potentiell areal för skyddszon, areal skyddszon 2008 belastnings-
minskning av skyddszo-
ner 2008 varav reduktion av areal ingånget i
programperiod 2007-2013 samt areal ingånget i programperiod 2007-
2013**

Regi- on	Potentiell belast- ningsminsk- ning 2008 (ton P)	Potenti- ell areal 2008 (ha)	Belast- ningsminsk- ning 2008 (ton P)	Areal 2008 (ha)	Areal 2005 (ha)	Areal ingånget i programperiod 2007-2013 (ha)
1a	6,9	3 784	0,79	435	723	247
1b	8,8	1 861	0,66	140	374	80
2a	2,5	2 908	0,16	184	399	132
2b	1,1	2 294	0,06	122	179	87
3	0,6	3 790	0,02	144	269	52
4	6,0	4 230	0,76	533	12770	267
5a	12,3	9 956	0,99	798	1586	409
5b	4,3	2 737	0,32	202	313	104
6	13,6	22 084	2,06	3 348	4846	1 643
7a	1,9	7 824	0,04	188	398	110
7b	1,7	6 712	0,04	175	250	102
8	0,8	2 355	0,03	75	120	46
9	6,9	6 310	0,42	386	794	221
10	0,9	1 625	0,10	163	160	64
11	1,5	2 362	0,01	13	75	-
12	0,9	1 818	0,02	48	112	4
13	2,6	2 943	0,02	25	134	-
14	-	4 806	-	4	24	-
15	-	5 161	-	-	1	-
16	-	1 944	-	2	6	-
17	-	858	-	-	-	-
18	-	492	-	-	-	-
Totalt	73,4	98 855	6,51	6 984	12 034	3 568

Det bör i sammanhanget även beaktas att modellberäkningar av fosfor-
förluster från jordbruksmark i dagsläget är väldigt osäkra.

Den kraftiga minskningen i deltagande areal ingånget i programperiod
2007-2013 (areal som ingick i programmet mot en ersättning av 1 000

kr/ha) följde ungefär samma mönster uppdelat på produktionsregioner. I tabell 3.36 syns att andelen av den totala arealen under båda programmen var snarlika. Produktionsregion 6 dominerade i båda perioderna. Precis som för minskningen i fånggrödor/vårbearbetning innebär det att det inte finns några tecken på en direkt koppling mellan sänkt ersättning och programdeltagande sett per region trots att produktivetsförutsättningar (avkastning per hektar) skiljer sig åt mellan regionerna.

Skyddszoner minskar också belastningen av kväve. Detta indikerar att ersättningen för skyddszoner skulle vara uppdelad på fosforreduktion respektive kvävereduktion. I modellberäkningar utförda av SLU antas att skyddszoner har samma kväveutlakning som vall (Johnsson m.fl 2008). I beräkningar gjorda för anlagda skyddszoner 2005 skulle dessa minska kvävebelastningen med totalt 44 ton eller nästan 4 kg/ha. Omräknat på skyddszonsarealen som ingick i det nya programmet innebär detta en minskning med 14 ton kväve. Samma kvävereduktion värderas till ungefär 100 kr/kg N under utvärderingen av programstödet för fånggrödor/vårbearbetning (delinsats A ovan). Om ersättningen för skyddszoner skulle delas upp så skulle kvävereduktionen kunna sägas vara värd 400 kr/ha. Detta skulle innebära att fosforreduktionen skulle värderas till 600 kr/ha. Det sättet att betrakta reduceringskostnader per kilo fosfor i skyddszoner sänker kostnaderna till drygt 600 kr/kg fosfor.

Tabell 3.36: Andel areal i produktionsregioner i skydds-zoner.⁶³

Produktionsregion	2005 (ha)	% av total	Areal ingånget i programperiod 2007-2013 (ha)	% av total
1a	723	6	247	7
1b	374	3	80	3
2a	399	3	132	4
2b	179	2	87	3
3	269	2	52	1
4	1 270	10	267	7
5a	1 586	13	409	12
5b	313	2	104	3
6	4 846	40	1 643	46
7a	398	3	119	3
7b	250	2	102	3
8	129	1	46	1
9	794	6	221	6
10	160	1	64	2
11	75	1	-	-
12	112	1	-	-
13	134	1	-	-
14	24	1	-	-
Total	12 034		3 568	

Effekt av ersättningen på biologisk mångfald

Skydds-zoner har potential att fungera som permanenta habitat och tillföra heterogenitet i åkerlandskapet. *Biologisk mångfald* har studerats mycket sparsamt i skydds-zoner trots att det är ett av de två målen med ersättningen. En studie som pågår och görs av hushållningssällskapet visar att det är svårt att hitta tydliga effekter på både fågel- och insektsfaunan (Haldén 2009). Andra studier har hittat skillnader inom andra artgrupper, t.ex. markdjur (Smith et al. 2008). Men en förändring av sammansättningen i skydds-zonen genom etablering av artrika skydds-zoner kan bidra till högre artrikedom (Bokenstrand et al. 2004).

⁶³ Data för 2008 från Mårtensson et al, 2010. Data för 2005 från Johnsson et al, 2007.

Regelförändringar i ersättningen gör att det nu är tillåtet att ha en viss andel klöver i skyddszonen. Detta kommer bidra till att blomningen ökar i skyddszonerna vilket har varit en stor brist, för biologisk mångfald, tidigare. Det är nu också tillåtet att skörda skyddszonen vilket kan leda till en ökad transport av näring från ytorna. Begränsningen till skörd endast efter den 15/7 är dock bra då flera växtarter hinner att blomma, men det är tillåtet att putsa innan dess vilket gör att den eventuella positiva effekten av en sen hävd uttraderas. Dessutom kan det vara bra för biologisk mångfald att marken magras ut så gott det går genom bortförsl av växtmaterial, då detta på sikt kan leda till att vilda arter kan etablera sig. Ur denna synvinkel har restriktionen för skördetid inte någon större betydelse för biologisk mångfald.

Slutsatser angående ersättningens effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214 innebär att insatserna ska;

- bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index).
- bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)
- förbättra vattenkvaliteten
- bekämpa klimatförändringar

Ersättningen har framför allt bidragit till att målet "förbättrad vattenkvalitet". Genom att minska förlusterna av både kväve och fosfor har ersättningen dessutom haft en bidragande effekt i arbetet att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

I början av programmet var målet för antal brukare med ersättning för minskat kväveläckage 5 500 och antal hektar mark 140 000. Ersättningen var då fastställt till 800 kr/ha för odling av fånggrödor, 300 kr/ha för värbearbetning och 1 300 kr/ha för kombinationen av dessa två åtgärder.⁶⁴ Miljöeffekten av åtgärds kombinationen beräknas vara högre och enligt

⁶⁴ Reviderat förslag till Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, Regeringskansliet.

ersättningsförslaget skulle det ge högre kompensation. Målen anslutna brukare och hektar uppfylldes dock inte.

Både miljöersättningarna för fånggröda och/eller vårbearbetning och för skyddszoner bidrar till att minska förlusterna av kväve och fosfor från jordbruksmarken och därmed även till att förbättra vattenkvaliteten. De uppsatta målen på 147 000 hektar som brukas på så sätt att växtnäringsförlusterna från jordbruksmarken minskas respektive bidrar till en förbättrad vattenkvalitet uppfylldes således till 82 %.

Ersättningen har däremot haft begränsad potential att kunna positivt påverka den biologiska mångfalden i den utformning som varit rådande fram till 2009.

Förslag till justeringar på kort och lång sikt

På kort sikt

Ersättningsreglerna har redan förändrats till viss del inom nuvarande program. År 2010 blev det möjligt att skörda vall på skyddszonen och att ha en klöverinsädd. Utvärderaren finner denna förändring motiverad. Detta kan tänkas gynna biologisk mångfald om skyddszonen magras ut och blomningen ökar samt den inte putsas innan blomningen kommit igång.

På längre sikt

När det gäller åtgärderna inom miljöersättningen för minskade växtnäringsförluster så skulle effektiviteten kunna ökas om ersättningarna enbart betalades ut till de områden där de har störst effekt, något som även påpekades i den förbättringsrapport som gavs ut i samband med slututvärderingen av det föregående programmet⁶⁵. Både deltagande i anslutna arealer och effekterna av stödprogrammet skiljer sig åt mellan regionerna. Programmålet från och med 1 januari 2010 är dock satt till hela riket (240 000 ha för fånggrödor/vårbearbetning). Om målet var uppdelat regionvis (länsvis) skulle det underlätta både utvärderingen av miljömålen och programdeltagandet. Uppdelningen av målet geografiskt skulle innebära att miljöeffekten skulle kunna preciseras och hänsyn tas till att

⁶⁵ Sveriges Lantbruksuniversitet. 2008. Förslag till förbättringar av åtgärder och effektindikatorer för perioden 2007-2013.

uppnå den önskade totala effekten. Som det nuvarande programmet ser ut är det lätt att reduceringsmålen underskrids på grund av fördelningen av mark mellan produktionsområden.

Kväveläckage är framförallt ett problem på sandjordar och fånggrödor minskar i större utsträckning kväveläckaget från dessa jordar än från lerjordar. På lerjordar är dessutom vårbearbetning svår att genomföra och fånggrödan bryts därför ofta på hösten med hjälp av glyfosat. Studier har visat att vissa rester av glyfosat har hittats i dräneringsvatten från lerjordar medan sandjordar inte visar på något glyfosatläckage (Aronsson et al. 2010). Genom att enbart bevilja ersättningen till sandjordar skulle således effektiviteten öka och riskerna med bekämpningsmedelsrester i dräneringsvattnet minska. Fånggrödor minskar dock kväveläckaget även från lerjordar och den totala kvävebelastningen på Östersjön minskar således ännu mer om även dessa jordar inkluderas i de ersättningsberättigade arealerna jämfört med om bara sandjordar inkluderas. Alternativt skulle ersättningen höjas för de jordar där effekten bedöms vara störst (sandjordar) vilket eventuellt skulle öka anslutningen bland lantbrukare med dessa jordar. Det bör därför utredas om beviljande av ersättningen till både ler- och sandjordar ger en större effekt på minskat kväveläckage än att bara bevilja ersättningen till sandjordar och att där höja ersättningen.

Även effektiviteten av ersättningen för skyddszoner skulle kunna ökas om ersättningen enbart begränsades till de platser där ytavrinning faktiskt är ett problem. Som det är idag kan ersättningen betalas ut till all mark inom det aktuella stödområdet som gränsar till vattendrag eller sjö utmärkt på den topografiska kartan eller som är vattenförande under hela året. Om det inte finns något problem med ytavrinning på dessa platser minskar skyddszonernas effekt på att minska fosforförlusterna drastiskt. Ersättningen skulle således kunna optimeras genom bättre kunskap om topografin i det aktuella området.

Markägare har idag möjlighet att söka ersättning för skyddszon på en areal som är mellan 6-20 meter bred. Effektiviteten avtar ju bredare skyddszonen är. Eftersom ersättningen ska kompensera för inkomstbort-

fall från jordbruksproduktionen antas att markägare kommer att söka för maximal bredd om inte särskilda skäl finns att söka för mindre. Det skulle dock behövas mer ingående analyser av breddens betydelse när det gäller effekten av skyddszonen. Det förefaller vara mer kostnadseffektivt att begränsa ersättningen till ett område mellan 6-10 meter.

För att utnyttja skyddszonernas resurs skulle det krävas att blommande zoner skapas. Denna typ av miljö har mycket större förutsättningar för att inhysa en mängd arter som inte bara är intressanta att se och ha runt oss men som också kan vara viktiga genom dess ekosystemtjänster i omgivande landskap. Det är viktigt att förutsättningar för att skapa dessa blommande zoner undersöks: olika näringsförhållanden och fröblandningar. Försök i England visar att det kan avta svårt att behålla blommande arter mer än några få år om marken är väldigt produktiv. Men studier i Sverige visar att det är möjligt att behålla dem över tid (Bokenstrand et al. 2004). Därför kan eventuella regeländringar som tillåter flera skördar på kantzonen, som gör att den magras ut vara nödvändiga. En viktig strävan för skyddszonerna både med avseende på växtnäring och på biologisk mångfald är att de förblir permanenta så länge som möjligt.

Miljöskyddsåtgärder

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Insatsen ska dels minska riskerna med att använda växtskyddsmedel och dels bidra till att anpassa gödselgivorna på gården för att på så vis minska läckaget av växtnäringsämnen. Insatserna ska bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen *Giffri miljö* och *Ingen övergödning* men förväntas även ha en positiv effekt på miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Syftet med ersättningen är dels att minska riskerna för växtnäringsförluster men även att minska riskerna med användningen av växtskyddsmedel.

För att vara berättigad till ersättningen skall alla följande villkor vara uppfyllda. Att ta del av denna ersättning innebär att man måste uppfylla samtliga åtaganden nedan.

- Upprätta växtnäringsbalans för företaget
- Fastställa kväveinnehållet i den flytgödsel som används i växtodlingen på företaget
- Genomföra markkartering inklusive jordartsanalys av den åkermark som brukas av företaget
- Använda biobädd eller annan godkänd påfyllningsplats/metod för lantbruksspruta
- Använda en funktionstestad lantbruksspruta
- Dokumentera bekämpningsbehovet vid användning av växtskyddsmedel löpande för varje spridningstillfälle och fastställa möjligheter till behovsanpassad bekämpning
- Anlägga s.k. kontrollrutor varje år för uppföljning av bekämpningseffekter vid ogräsbekämpning i vår- respektive höstsäd samt i förekommande fall bekämpning av skadegörare
- Anlägga sprutfria kantzoner på gården motsvarande 20 meter kantzon per hektar stråsäd

Åtagandet gäller under fem år och det behöver inte vara samma mark som ingår i åtagandet varje år. Lantbrukare i hela landet kan söka ersättning. Ersättningen är 200 kronor/hektar mellan 0-50 hektar och 80 kr/hektar mellan 50-300 hektar. Den maximala ersättningen per företag är 30 000 kronor.

Uppföljning av indikatorer och måluppfyllelse

Av tabell 3.36 framgår indikatorer och mål på olika nivåer för ersättningen. Utfallet på indikatorerna kommenteras löpande i texten i samband med analysen.

Tabell 3.36: Programspecifika indikatorer och kvantifierade mål för perioden 2007-2013 för miljöersättningen för Miljöskyddsåtgärder.

Typ av indikator	Indikator	Mål
Omfattning	Antal brukare som får ersättning för miljöskyddsåtgärder	10 000 brukare
	Antal hektar mark som får ersättning för miljöskyddsåtgärder	600 000 hektar
Resultat	Antal hektar som på ett framgångsrikt sätt brukas så att växtnäringsförlusterna och riskerna vid användning av växtskyddsmedel minskar	600 000 hektar
	Antal hektar som bidrar till en förbättrad vattenkvalitet	600 000 hektar
	Antal hektar som bidrar till att mark-kvaliteten förbättras	600 000 hektar

År 2007 fick 227 173 hektar ersättning för Miljöskyddsåtgärder (se tabell 3.30). År 2008 var anslutningen 239 873 hektar och 2009 246 415 hektar. Den anslutna arealen ökade alltså något under perioden men med en måluppfyllelse på 41 % uppfylldes dock inte målet på 600 000 hektar med ersättning för miljöskyddsåtgärder under perioden. Möjliga förklaringar till detta kan vara att miljöersättningen är ny för denna programperiod samt att ersättningen begränsas till max 300 hektar vilket möjligtvis kan ha lett till att större företag inte har anslutit sig. Enligt Jordbruksverkets årsrapport för Landsbygdsprogrammet 2009 finns det även indikationer på att ersättningen upplevs som krånglig i relation till den ersättning som kan erhållas (Bokenstrand et al. 2004).

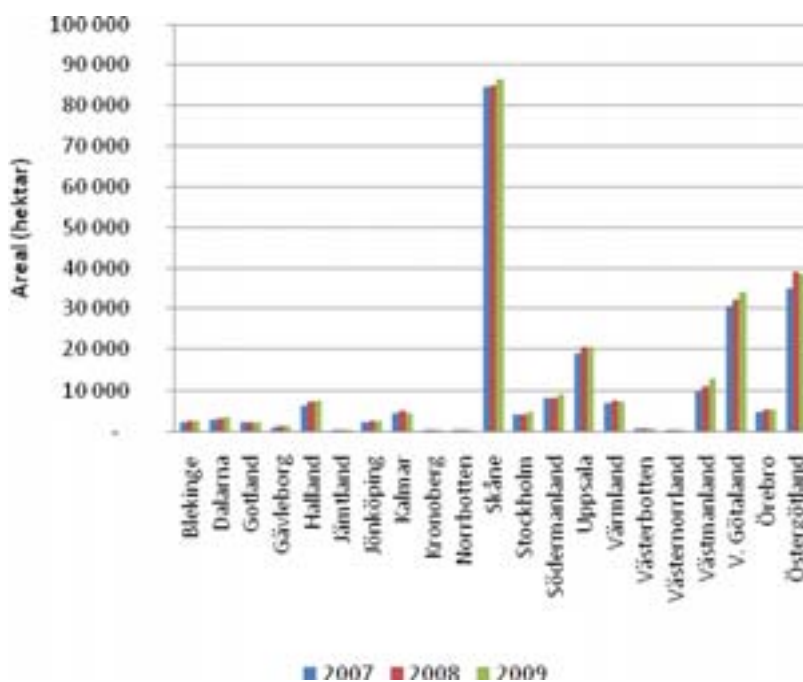
År 2007 utgick ersättningen till 2 427 brukare i hela landet. År 2008 var 2 404 brukare anslutna till ersättningen och 2009 2 412. Det uppsatta målet, en anslutning om 10 000 brukare, uppfylldes således till 24 %.

Tabell 3.37: Arealer och antal brukare med ersättning inom Miljöskyddsåtgärder.

Ersättning	2007	2008	2009
Areal (hektar)	227 173	239 873	246 415
Antal brukare	2 427	2 404	2 412

Störst areal med ersättning för Miljöskyddsåtgärder fanns under åren 2007-2009 i Skåne län. Här utgick ersättningen 2009 till drygt 86 000 hektar vilket motsvarar 19 % av åkerarealen. Även i Östergötlands län utgick ersättningen till 19 % av åkerarealen och dessa två län är därmed de med störst andel av åkerarealen som får ersättning för Miljöskyddsåtgärder. Västra Götalands har störst åkerareal men här utgick ersättningen enbart till 7 % av åkerarealen.

Figur 3.15: Arealer med ersättning inom Miljöskyddsåtgärder fördelat på län.



Miljöersättningens effekt på användningen av växtskyddsmedel och förlusterna av växtnäringsämnen är svår att utvärdera då det inte finns några beräkningar eller mätningar gjorda.

Inom Greppa Näringen kan lantbrukaren få rådgivning som omfattar vissa delar inom miljöersättningen, till exempel att upprätta en växtnäringsbalans eller råd om säker påfyllningsplats för lantbrukssprutan. Det är därför möjligt att lantbrukare anslutna till Greppa Näringen i högre utsträckning söker ersättning för Miljöskyddsåtgärder än de lantbrukare som inte får rådgivning. Detta kan vara en möjlig orsak till den stora anslutningen i Skåne län då Greppa Näringen där når ut till många lantbrukare.

Jordbruksverket gjorde 2008 en utvärdering av växtnäringsbalanser och kväveutlakning på gårdar i Greppa Näringen (Olofsson m.fl. 2008). I rapporten jämfördes anslutningen till ersättningarna för fånggröda respektive skyddszon på gårdar i Greppa Näringen med länsmedelanslutningarna. Under åren 2001 och 2005 var andelen fånggrödor av den totala åkerarealen i Skåne, Halland och Blekinge (där projektet startade 2001) 2-4 procentenheter större på gårdar inom Greppa Näringen jämfört med gårdar i medeltal i länen. Andelen fånggröda ökade dessutom i större utsträckning på gårdar med rådgivning jämfört med övriga gårdar vilket enligt författarna indikerar en rådgivningseffekt. Huruvida anslutningen till Greppa Näringen främjar anslutning till ersättningen för Miljöskyddsåtgärder framgår inte av rapporten och något samband mellan rådgivningen och anslutningen till ersättningen har inte undersökts närmare.

Effekt av ersättningen

Beräkningar eller mätningar på ersättningens effekt på användningen av växtskyddsmedel och förlusterna av växtnäringsämnen har inte gjorts. Därför är de specifika målen att 600 000 hektar ska bidra till en förbättrad vatten- respektive markkvalitet samt att växtnäringsförlusterna och riskerna vid användning av växtskyddsmedel ska minska från 600 000 hektar svåra att utvärdera. Om det antas finnas ett samband mellan går-

dar med rådgivning inom Greppa Näringen och gårdar med ersättning för Miljöskyddsåtgärder kan en parallell dras till den utvärdering av Greppa Näringen som gjordes i maj 2010 (Linge m.fl. 2010). Där visas att utlakningsminskningen på medelvärdesgårdarna i snitt uppgick till 422 ton kväve under perioden 2001-2008 vilket fördelat på ansluten areal innebär en minskning på 1,9 kg N/ha.

Slutsatser angående ersättningens effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214 innebär att insatserna ska;

- bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index).
- bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)
- förbättra vattenkvaliteten
- bekämpa klimatförändringar

Ersättningen har framför allt bidragit till målet att förbättra vattenkvaliteten genom att den minskar riskerna för växtnäringsförluster samt minskar riskerna vid användning av bekämpningsmedel.

Eftersom det är svårt att utvärdera ersättningens effekter på minskade växtnäringsförluster samt riskerna med bekämpningsmedel är det även svårt att se vilken effekt ersättningen haft i arbetet att nå miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning* samt *Giffri miljö*.

Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Att genomföra markkartering, jordartsanalys, växtnäringsbalans samt att fastställa kväveinnehållet i den flytgödsel som används är bra metoder för att minska riskerna för växtnäringsförlusterna. Det ställs dock inga krav på att den information som framkommer sedan även används av lantbrukaren i det dagliga arbetet. Risker finns därför att dessa uppgifter glöms bort och de får då heller ingen effekt på växtnäringsförlusterna. Eventuellt skulle någon form av uppföljningssystem behövas för att säkerställa användningen av åtgärderna inom ersättningsformen.

För att kunna göra en ordentlig utvärdering av de olika ersättningarnas måluppfyllelse är bra underlag oundgängligt. Som det är idag saknas detta helt när det gäller stödet för Miljöskyddsåtgärder vilket gör det omöjligt att se vilka effekter ersättningen har haft på att förbättra vattenkvaliteten, minska riskerna med bekämpningsmedelsanvändning samt att nå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning* samt *Giftfri miljö*. För att möjliggöra en utvärdering av ersättningen vid slututvärderingen av programmet bör därför studier, mätningar och/eller beräkningar på dess effekter göras.

Ekologiska produktionsformer

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Motivet för insatsen är ett hållbart utnyttjande av jordbruksmarken och produktionsformen bygger på ett utnyttjande av lokala och förnyelsebara resurser. Kemiska växtskyddsmedel eller mineralgödsel är inte tillåtet att använda utan växtnäringsförsörjning och växtskydd bygger på en varierad växtföljd. Vid ekologisk djurhållning anpassas djurtätheten efter gårdens förmåga att producera djurfoder. Insatsen ska bidra till att uppfylla flera av miljö kvalitetsmålen. Målet är att 20 procent av jordbruksmarken i Sverige ska vara certifierad.

Insatsen delas in i två delar:

- A. Certifierad ekologisk produktion
- B. Resursbevarande produktion med ekologisk inriktning

Målen för insatsen har uppdaterats under programmets första två år och den här rapporten utvärderar insatsens effekter gentemot de mål som finns i Landsbygdsprogrammet uppdaterat 2009.⁶⁶ Förutom en uppdatering av målen från 2007 års version av Landsbygdsprogrammet så har även begreppet "Resursbevarande produktion med ekologisk inriktning" i den senare versionen ändrats till "Kretsloppsriktad produktion". Innebörden av de två begreppen är dock den samma.

⁶⁶ Jordbruksdepartementet 2009. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013.

Ersättningen lämnas till åkermark i hela Sverige. Åtagandet gäller under fem år och odlingen skall utföras på samma mark under hela åtagandeperioden. Som nämnts tidigare så delas insatsen in i "Certifierad ekologisk produktion" och "Resursbevarande produktion med ekologisk inriktning". Certifierad ekologisk produktion innebär att växtodling eller djurhållning, inklusive växtodling och djurhållning under karenstiden, kontrolleras av ett godkänt kontrollorgan enligt rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter om detta på jordbruksprodukter och livsmedel. När det gäller resursbevarande produktion med ekologisk inriktning så måste lantbrukaren som söker ersättning följa de produktionsregler som framgår av samma förordning. De produkter som tas fram genom detta produktionssystem får dock inte märkas som ekologiska.

Ersättningsnivåerna framgår av tabellen nedan. I de fall ersättning betalas ut för del A, dvs. certifierad ekologisk produktion, måste hela växtodlingen inom insatsen vara ekologiskt certifierad.

Tabell 3.38: Ersättningarnas storlek inom Ekologiska prod.

Ersättning		Certifierad ekologisk produktion (del A)	Resursbevarande produktion med ekologisk inriktning (del B)	
		2007-2013	2007-2009	2009 och framåt
Växtodling	Spannmål, spånadslin, andra grödor utom vallgräs och vallbaljväxter	1 300 kr/ha	975 kr/ha	650 kr/ha
	Oljeväxter, oljelin, bruna bönor, konservärtor, frövall	2 200 kr/ha	1 650 kr/ha	1 100 kr/ha
	Potatis, sockerbetor, grönsaker	5 000 kr/ha	3 750 kr/ha	3 750 kr/ha
	Frukt och bär	7 500 kr/ha	5 625 kr/ha	3 750 kr/ha
Djurhållning	Åkermark	1 600 kr/ha	1 200kr/ha	800 kr/ha
	Betesmark	800 kr/ha	600 kr/ha	400 kr/ha

Uppföljning av indikatorer och måluppfyllelse

Av tabell 3.39 framgår indikatorer och mål på olika nivåer för ersättningen. Utfallet på indikatorerna kommenteras löpande i texten i samband med analysen. Först analyseras ersättningens effekter på växtnäringsläckage, därefter på biologisk mångfald.

Tabell 3.39: Programspecifika indikatorer och kvantifierade mål för perioden 2007-2013 för miljöersättningen Ekologiska produktionsformer.

Typ av mål	Indikator	Mål
Övergripande	Bidra till de gemensamma målen för miljövänligt jordbruk samt till uppfyllandet av miljömålen se tabell 3.3 och 3.4.	
Specifika	Antal hektar av jordbruksmarken som frångångsrikt brukas ekologiskt	610 000 hektar
	Antal hektar av jordbruksmarken som frångångsrikt brukas så att marken inte växer igen eller överges	700 000 hektar
	Antal hektar av jordbruksmarken som bidrar till en förbättrad vattenkvalitet	700 000 hektar
	Antal hektar av jordbruksmarken som bidrar till att markkvaliteten förbättras	700 000 hektar
	Antal hektar av åkerarealen som är ekologiskt certifierad i Götalands södra och norra slättbygder samt Svealands slättbygder	210 000 hektar
Operativa	Antal brukare som får ersättning för ekologiskt certifierad produktion (inkl. karens) eller för kretsloppsriktad produktion	21 000 brukare varav minst 12 000 brukare i ekologiskt certifierad produktion
	Antal hektar jordbruksmark som är ekologiskt certifierad (inkl. karens) eller kretsloppsriktad	700 000 hektar varav minst 610 000 hektar i ekologiskt certifierad

tad produktion	produktion
Antal djurenheter i ekologiskt certifierade produktionsformer (inkl. karens) eller i kretsloppsriktad produktion	160 000 djurenheter (DE) varav minst 150 000 DE inom ekologiskt certifierad produktion

År 2006 utgick miljöersättning för ekologisk produktion till 471 140 hektar. Den totala arealen med miljöersättning för ekologiska produktionsformer med kvarvarande åtaganden från det föregående landsbygdsprogrammet summerat med arealer med åtaganden i det nuvarande programmet uppgick år 2007 till 440 605 hektar och 2009 till 425 621 hektar, se tabell 3.40. Hektarsanslutningen har alltså minskat jämfört med anslutningen under föregående programperiod och har dessutom fortsatt att minska under nuvarande period. Målet, 700 000 hektar ekologiskt certifierad areal eller areal med kretsloppsriktad produktion, uppfylldes till 61 %. När det gäller den ekologiskt certifierade produktionen så utgick ersättning med kvarvarande åtaganden från det föregående landsbygdsprogrammet summerat med arealer med åtaganden i det nuvarande programmet år 2007 till 209 464 hektar, år 2008 till 232 426 hektar och år 2009 till 278 545 hektar. Målet på 610 000 hektar i ekologiskt certifierad produktion uppfylldes därmed till 46 %. Målet på 210 000 hektar ekologiskt certifierad areal i Götalands södra och norra slättbygder samt Svealands slättbygder uppfylldes till 66 % då denna areal 2009 var 139 604 hektar.⁶⁷

Även antal brukare med ersättning för ekologisk odling minskade från föregående programperiod. År 2006 utgick ersättning till 20 748 brukare. Antal brukare som fick ersättning för ekologisk odling med kvarvarande åtaganden från det föregående programmet summerat med antal brukare med åtaganden i det nuvarande programmet uppgick 2007 till 17 344. År 2008 fick 15 693 brukare ersättningen och år 2009 var antalet 14 339 brukare. Det operativa målet på 21 000 brukare uppfylldes således till 68

⁶⁷ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

% . År 2007 fick 3 307 lantbrukare ersättning för certifierad ekologisk produktion. År 2008 hade antalet ökat till 3 686 och år 2009 till 4 416 lantbrukare. Målet på 12 000 brukare i ekologiskt certifierad produktion uppfylldes således till 37 %.

Tabell 3.40: Arealer (åtagandearaler) och brukare med ersättning inom Ekologiska produktionsformer. Dessa arealer och brukare är en summa av de som är med i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de som fortfarande finns kvar från det tidigare programmet.⁶⁸

	2007	2008	2009
Areal (hektar)	440 605	425 117	425 621
Antal brukare	17 344	15 693	14 339

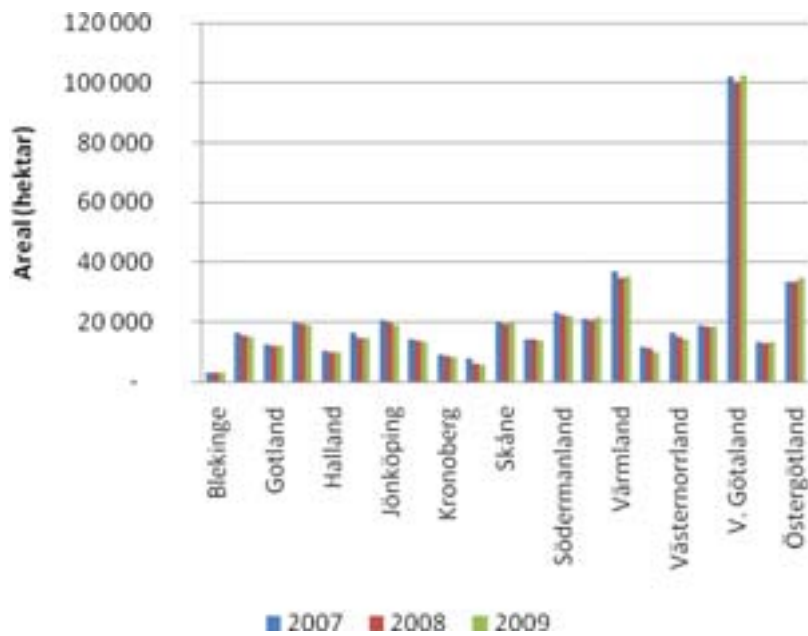
År 2006 var antalet djurenheter inom ekologisk produktion 137 632 (SLU, 2009). År 2007 ingick 181 885 djurenheter i ersättningen, år 2008 ingick 191 790 djurenheter och år 2009 var antalet djurenheter 203 319 (både inom nuvarande programperiod och kvarvarande åtaganden från föregående program). Målet på 160 000 djurenheter uppfylldes således till 127 %. År 2007 omfattades 108 163 djurenheter av ekologiskt certifierad produktion. År 2009 hade det antalet ökat till 158 098 djurenheter och det operativa målet på 150 000 djurenheter i certifierad ekologisk produktion uppfylldes därmed till 105 %.

Störst areal med ersättning för ekologiska produktionsformer återfanns under åren 2007-2009 i Västra Götalands län som även har den största totalarealen jordbruksmark. Av den totala åkerarealen odlades här år 2009 22 % ekologiskt. Störst areal med miljöersättning för ekologisk produktion i relation till den totala arealen jordbruksmark har Jämtlands län där 35 % av den totala åkerarealen fick ersättning för ekologisk odling. Minst andel med ersättning, 5 %, återfanns i Skåne län, se figur 3.16. Förklaringen till att en större andel av den totala arealen ingår i ekologisk produktion i Norrland samt i södra Sveriges skogs- och mellanbygder är att andelen vall är högre i dessa områden. Det är enklare för lantbruksföre-

⁶⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

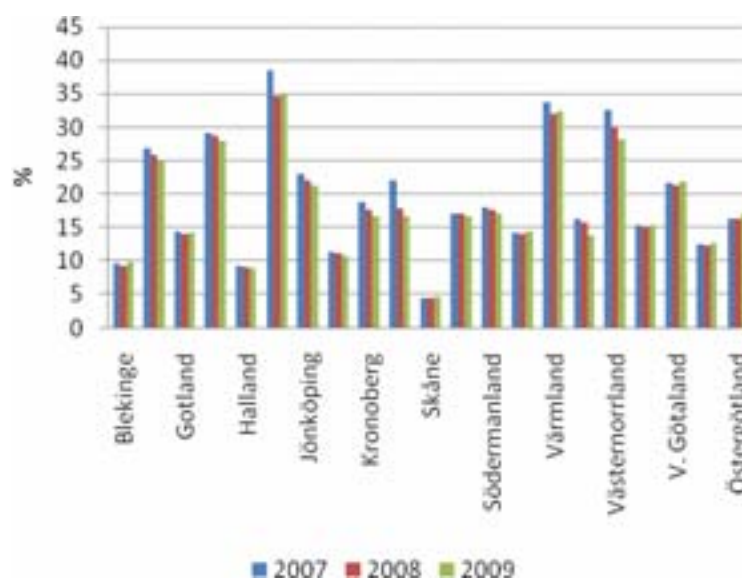
taget att ställa om till ekologisk produktion om man har en hög andel vallodling än om man har en större andel spannmålsodling.

Figur 3.16: Arealer mer ersättning inom Ekologiska produktionsformer fördelat på län. Dessa arealer är en summa av de som är med i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de med kvarvarande åtaganden från det tidigare programmet.⁶⁹



⁶⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

Figur 3.17: Andel ekologisk produktion i relation till den totala åkerarealen. Dessa arealer är en summa av de som är med i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de med kvarvarande åtaganden från det tidigare programmet.⁷⁰



Vall utgjorde en stor andel av den ekologiska arealen under föregående programperiod. År 2006 odlades vall på 76 % av den ekologiska arealen (SLU, 2009). Ersättningen för vall har dock helt tagits bort i det nuvarande programmet vilket kan vara en möjlig förklaring till varför anslutningen minskat jämfört med föregående programperiod.

Resultat av ersättningen

Lönsamheten i ekologisk produktion påverkas av såväl stödet till odlingen som av det merpris som producenterna kan få på marknaden. Även utan stöd skulle produktion av en viss omfattning förekomma.

⁷⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna, maj 2010.

Minskat utbud av ekologiska produkter skulle dessutom troligtvis leda till ett ökat pris eftersom en del av konsumenterna föredrar ekologiska produkter av inhemskt ursprung. Att uppskatta omfattningen av ekologisk odling i avsaknad av stöd, d.v.s. att genomföra en kontrafaktisk analys av denna ersättningsform, är i princip möjligt men har pga. tids- och resursbrist varit omöjligt att genomföra inom ramen för halvtidsutvärderingens arbete. Inga Sverige studier finns över producenternas respons till ökad lönsamhet (utbudselasticitet). Internationella studier finner emellertid att omfattningen av den ekologiska produktionen ökar när jordbrukspriserna faller och att arealmässigt större gårdar med extensiv produktion är mer benägna att satsa på ekologisk produktion (Lohr och Salomonsson, 2000; Pietola och Oude Lansink, 2001; Kerselaers m.fl. 2007). Detta tyder på att stödets effekter kan variera kontracykliskt samt vara begränsade för högt specialiserade mindre gårdar. Andra faktorer som har en positiv effekt på benägenheten att producera ekologiskt tycks vara tillgång till nätverk av ekologiska producenter samt att ha flera kanaler för distribution av den ekologiska produktionen (Lohr och Salomonsson, 2000; Kerselaers m.fl. 2007).

Effekt av ersättningen på växtnäringsläckage

I den utvärdering som gjordes av det föregående programmet användes beräkningar gjorda vid Sveriges Lantbruksuniversitet för att utvärdera effekten av ekologisk odling på kväveförlusterna från jordbruksmark (SLU, 2009). Normalutlakningen av kväve från den ekologiskt odlade arealen år 2003 har beräknats (Johnsson m.fl. 2006). Dessa resultat jämfördes med beräkningar av kväveutlakningen från hela den svenska åkermarken gjorda för åren 1995 och 2003 för att få en uppfattning om effekten av den ekologiska produktionen på kväveförlusterna (Johnsson m.fl. 2006).

Medelutlakningen från den ekologiskt odlade arealen 2003 uppskattades till 17 kg N/ha, vilket kan jämföras med medelutlakningen från den konventionellt odlade arealen som för samma år uppskattades till 21 kg N/ha. Dessa siffror bygger på modellberäkningar. Studier gjorda i fält visar dock på lägre kväveläckage från konventionell odling än från ekologisk. I ett försök gjort på en sandjord i södra Halland var kväve-

läckaget från ekologisk odling utan djur respektive konventionell odling med fånggröda 34 respektive 25 kg N/ha (Torstensson m.fl. 2006). Ett annat försök gjort i Apelsvoll i Norge visar liknande resultat då kväveläckaget från ekologisk odling utan djur respektive konventionell odling med fånggröda och minskad jordbearbetning var 31 respektive 25 kg N/ha (Korsaeth 2008). Båda dessa studier visar således att konventionell odling med riktade motåtgärder ger mindre kväveläckage än ekologisk odling. Produktiviteten är dessutom lägre inom ekologisk produktion än inom konventionell vilket också bör beaktas i sammanhanget. Enligt SCB:s skördeuppskattning är de ekologiska spannmålsskördarna i genomsnitt 50-60 % av de konventionella (Jordbruksverket 2005:13).

Det är dock mycket svårt att utvärdera miljöeffekterna av ekologisk produktion då det inom både ekologisk och konventionell odling finns en stor spridning i hur jordbruken bedrivs. Det hela kompliceras dessutom ytterligare av att de olika produktionsformerna är belägna på olika arealer och i olika delar av landet. Som visats tidigare i figur 3.9.2 så ligger en större andel av åkerarealen under ekologisk produktion i landets norra delar än i de södra. Eftersom växtnäringsläckaget påverkas av de naturgivna förutsättningarna gjordes i den förra utvärderingen en beräkning av belastningen från de ekologiskt odlade arealerna 2003, fast under konventionell produktion. Resultatet visade att kvävebelastningen minskade med 300 ton vid ekologisk produktion jämfört med konventionell. Fördelat på 2003 års ekologiskt odlade areal innebär detta en skillnad i medelutlakningen på 0,8 kg N/ha.

Några nya beräkningar på den ekologiska produktionens miljöeffekter har inte gjorts. Om den minskade medelutlakningen av kväve från 2003 (0,8 kg N/ha) antas gälla även för 2009 års ekologiskt odlade areal (425 621 hektar) innebär detta en minskad belastning på 340 ton. Fördelat på den totala jordbruksarealen 2009 innebär detta en minskad belastning på 0,13 kg N/ha.

Dessa uppskattningar baseras på modellberäkningar. Som tidigare nämnts visar studier gjorda i fält en annan trend när det gäller effekten på växtnäringsläckage från ekologisk odling. Det är därför mycket svårt

att säga något om huruvida ersättningen nått upp till målet att bidra till en förbättrad vattenkvalitet.

Effekt av ersättningen på biologisk mångfald

Trots att ekologisk odling är ett relativt välforskat ämne vad beträffar biologisk mångfald finns inga riktiga uppföljningar på hur utvecklingen för t.ex. artrikedomen är på de gårdar som har ersättningen. Slututvärderingen av det föregående landsbygdsprogrammet (SLU, 2009) gjorde en genomgång av litteraturen om ekologiska produktionsformer och visade att det inte finns någon enhetlig bild. Många studier visar på att det finns högre biologisk mångfald på ekologiska gårdar än på gårdar som brukas konventionellt, men i de allra flesta fall har det visat sig bero på andra faktorer än själva brukningsmetoden t.ex. omgivande landskap, brukarens inställning mm. Vissa studier har kunnat visa signifikanta skillnader mellan konventionell odling och ekologisk odling men artmässigt handlar skillnaderna om några få arter (Rundlöf et al. 2008). Det finns vissa strukturer inom ekologisk odling som har viktigare funktion för biologisk mångfald än andra. En viktig struktur för insekter är permanenta habitat (t.ex. kantzoner) som inte besprutas (Rundlöf et al. 2008). Detta är kanske något som kan användas i större utsträckning i konventionell odling också för att erhålla liknade positiva effekter där.

Slutsatser angående ersättningens effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214 innebär att insatserna ska;

- bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index).
- bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)
- förbättra vattenkvaliteten
- bekämpa klimatförändringar

Ekologisk odling minskar förlusterna av bekämpningsmedel eftersom dessa inte är tillåtna att använda inom produktionsformen. Dessa förluster skulle dock kunna minskas mycket även inom konventionell odling med hjälp av åtgärder som bland annat ingår i miljöersättningen för Mil-

jöskyddsåtgärder. Exempel är användande av godkänd påfyllningsplats och funktionstestad lantbruksspruta.

Enligt modellberäkningar minskar miljöersättningen för ekologisk odling bara marginellt förlusterna av kväve. Studier gjorda i fält i både Sverige och Norge visar att kväveförlusterna till och med var större från ekologisk odling än från konventionell odling med insådd fånggröda. Båda dessa studier visar således att konventionell odling med riktade motåtgärder ger mindre kväveförluster än ekologisk odling. Produktiviteten är dessutom avsevärt lägre inom ekologisk produktion än inom konventionell vilket också bör beaktas.

Ekologisk odling har en viss men inte alltid tydlig effekt på biologisk mångfald men att bekämpningsmedel inte används är otvetydigt positivt för de flesta organismer som lever i eller i omgivningarna av åkerlandskapet (bl.a. Jordbruksverket 2009:24).

Förslag till justeringar på kort och lång sikt *Inom pågående programperiod*

I Landsbygdsprogrammet nämns att ersättningen direkt och indirekt ska medverka till att uppfylla flera av miljökvalitetsmålen. Det nämns dock inte specifikt vilka dessa mål är vilket försvårar utvärderingen av ersättningen. För att underlätta nästa utvärdering är det önskvärt att dessa specificeras i programmet.

På längre sikt

De modellberäkningar som gjorts angående effekten av ekologisk produktion samt de mätningar som gjorts i fält visar olika resultat på huruvida ersättningen har effekt på att minska växtnäringsförlusterna från jordbruksmarken eller ej. Ett av de stora målen med hela programmet är att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Fram tills det att miljöeffekten av ekologisk odling är ordentligt utredd bör i stället mer resurser satsas på riktade åtgärder som fånggröda/vårbearbetning, skydds zoner och våtmarker för att minska växtnäringsförlusterna

Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet

Beskrivning av ersättningen och dess mål

Insatsen ska stimulera en hållbar odling, bevara biologisk mångfald, minska växtnäringssläckaget och minska de negativa effekterna av användning av växtskyddsmedel. Ersättningen ska bidra till att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*.

Insatsen är uppdelad i två delar:

- A. Berättigar till ersättning i skogsdominerade områden och har som mål att främja den biologiska mångfalden
- B. Berättigar till ersättning i de södra delarna av Sverige med en mer intensiv jordbruksproduktion för att minska växtnäring förlusterna

Det huvudsakliga målet med delinsats A är att stimulera en hållbar odling och att upprätthålla en rik biologisk mångfald på 700 000 hektar åkermark i landskapet. När det gäller delinsats B är målet att minska växtnäringssläckaget från 200 000 hektar åkermark.

Syftet med ersättningen är att bidra till ett öppet och varierat odlingslandskap som gynnar odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer (del A). Del A är vidare uppdelad på en grund- och en tilläggsersättning där tilläggsersättningen är kopplad till ett visst antal djurenheter per hektar. För att marken ska få tilläggsersättning måste den också ha grundersättning. Extensiv vallodling där liggetiden och intervallen mellan vallbrotten är förlängda bidrar dessutom till att minska växtnäringssläckaget samt den negativa påverkan av användning av bekämpningsmedel (del B).

Ersättning under delinsats A kan sökas i de skogsdominerade områdena (stödområde 1-5). Ersättning under delinsats B kan bara sökas i de intensiva jordbruksområdena i södra Sverige (stödområde 9).

Tabell 3.41: Ersättningarnas storlek inom Extensiv vallodling.

	Område där ersättning kan beviljas	Grundersättning/hektar åkermark	Tilläggsersättning/hektar Åkermark
Delinsats A	1-3	300 kr	1800 kr
	4	300 kr	700 kr
	5c, 5m	300 kr	400 kr
	5a, 5b	300 kr	250 kr
Delinsats B	9	300 kr	

Den mark som ersättningen utgår till måste brukas aktivt, dvs. årligen betas eller skördas (skörden skall samlas ihop och föras bort) och den måste ligga obruten minst tre vintrar i följd. Kemiska bekämpningsmedel får inte användas. Enda undantaget är då vallen ska brytas vart tredje år. Åtagandet gäller under en femårsperiod.

Uppföljning av indikatorer och måluppfyllelse

Av tabell 3.42 framgår indikatorer och mål på olika nivåer för ersättningen. Utfallet av indikatorerna i förhållande till målen kommenteras löpande i texten i samband med analysen.

Tabell 3.42: Programspecifika indikatorer och kvantifierade mål för miljöersättningen till Extensiv vallodling för miljön och det öppna landskapet perioden 2007-2013.

Typ av indikator/ mål	Indikator	Mål
Effekt/ Övergripande	Bidra till de gemensamma målen för miljövänligt jordbruk samt till uppfyllandet av miljömålen se tabell 3.3 och 3.4.	
Resultat/ Specifika	Antal hektar som framgångsrikt brukas så att marker inte växer igen eller överges enligt delinsats A	700 000 hektar
	Antal hektar som framgångsrikt brukas så att natur- och kulturvärden bevaras enligt delinsats A	700 000 hektar
	Antal hektar som bidrar till en förbättrad vattenkvalitet enligt delinsats B	200 000 hektar
	Antal hektar som bidrar till att mark-kvaliteten förbättras enligt delinsats B	200 000 hektar
	Åtgärdens bidrag till att förhindra klimatförändring enligt både delinsats A och B	0 Kton*
Omfattning/ Operativa	Antal brukare som får grundersättning för delinsats A	31 000 brukare
	Antal brukare som får grundersättning för delinsats B	10 000 brukare
	Antal hektar som får grundersättning för delinsats A	700 000 hektar
	Antal hektar som får grundersättning för delinsats B	200 000 hektar
	Antal hektar som får tilläggsersättning för delinsats A	500 000 hektar

**Insatsernas bidrag i Kton till att förhindra klimatförändringen har inte varit möjlig att uppskatta utifrån tillgänglig vetenskaplig dokumentation (Källa: Jordbruksdepartementet)*

Arealen med grundersättning inom delinsats A uppgick till 670 700 hektar år 2007 och till 678 494 hektar år 2009. Vidare hade 440 400 hektar tilläggsersättning år 2007 respektive 441 795 hektar år 2009. Det innebär att arealen har ökat något under programperioden. Målet för delinsats A, 700 000 hektar som får grundersättning, har alltså uppnåtts till 97 % och målet 500 000 hektar med tilläggsersättning har uppnåtts till 88 %. Arealerna har ökat något under programperioden medan antalet brukare inom delinsats A har minskat. Totalt var 30 100 brukare anslutna till delinsats A år 2007 respektive 29 059 brukare år 2009. Målet är 31 000

brukare som får grundersättning för delinsats A och måluppfyllelsen blir därför 94 %.

Den totala arealen med miljöersättning för extensiv vallodling inom delinsats B uppgick till 224 700 hektar år 2007 och till 231 928 hektar år 2009, se tabell 3.43. Arealanslutningen har alltså ökat något under programperioden. Målet för delinsats B, 200 000 hektar med grundersättning, uppfylldes till 116 %. Antalet brukare med grundersättning för delinsats B minskade dock något under perioden från 10 100 brukare år 2007 till 9 892 brukare år 2009. Målet för delinsats B, 10 000 brukare med grundersättning, uppfylldes således till 99 %.

Tabell 3.43: Arealer och brukare med ersättning inom Extensiv vallodling. Dessa arealer och brukare är en summa av de som är med i nuvarande landsbygdsprogrammet samt de med kvarvarande åtaganden från det tidigare programmet.^{71,72}

	2007	2008	2009
Delinsats A			
Antal brukare	30 100	29 600	29 059
Areal med grundersättning (hektar)	670 700	669 200	678 494
Areal med tilläggsersättning (hektar)	440 400	441 000	441 795
Delinsats B			
Antal brukare	10 100	9 900	9 892
Areal (hektar)	224 700	226 100	231 928

Resultat av ersättningen

Konsekvenser av ett bortagande av vallstödet studerades av AgriPoliS-modellen där denna ersättning modelleras separat (se bilaga 2). Modellen täcker endast två, skogsdominerade, regioner varför resultaten endast är representativa för regioner av denna typ. I båda regionerna ökar odlingen av spannmål (mellan 10 och 20 procent) på bekostnad av vall om stödet tas bort. Även träda ökar, obetydligt i Jönköpings län och något mer i Västerbottens län. Liknande effekt är trolig även i andra delar av landet, i synnerhet vad gäller spannmålsodling.

⁷¹ Jordbruksverket. 2009. Årsrapport 2008 – Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.

⁷² Jordbruksverket. 2010. Årsrapport 2009 – Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.

Effekt av ersättningen

Eftersom ersättningen leder till ökad vallodling på bekostnad av främst vall samt till att mindre mark läggs i träda leder ersättning troligtvis till mindre förlusterna av både kväve och fosfor.

Det saknas studier som har som specifikt syfte att undersöka betydelsen av vallodling för biologisk mångfald. En sammanställning av sådana undersökningar som berör ämnet mer indirekt presenterades i slututvärderingen av det förra programmet. Då inte mycket ny kunskap har framkommit sedan dess hänvisas till slututvärderingen för en mer utförlig litteraturgenomgång av befintliga undersökningar (SLU, 2009). Där beskrevs bl.a. att andra faktorer än markanvändning har störst påverkan på fågelfaunans sammansättning, t.ex. landskapets struktur (relationen mellan öppen mark och skog). Kultiverade gräsmarker har dock ett förhållandevis stort antal fågelarter jämfört med höst- och vårsådda marker (Berg & Kvarnäck 2005).

Långliggande vallar kan också fungera som livsmiljöer för kärlväxter som vandrar in från omkringliggande naturbetesmarker och småbiotoper och de kan därmed på sikt bli artrika gräsmarker med ett högre naturvärde (Cousins & Lindeborg 2008). Betydelsen av vallodling för den biologiska mångfalden är dock olika i olika regioner och beror till stor del på vilken den alternativa markanvändningen är. En ökning av andelen vall har t.ex. endast positiva effekter på artrikedomen av fåglar i öppna landskap med lite vall och inte i skogsdominerade områden där istället en större andel spannmål har större positiv effekt (Wretenberg et al. 2006).

För biologisk mångfald kan ersättningen både vara positiv och negativ. Den kan vara positiv genom att den eventuellt bibehåller det öppna landskapet och till viss mån har liknande effekt som kompensationsbidraget på bromsandet av strukturomvandlingen. Småskalighet på en landskapsnivå skapar många kantzoner och mikrohabitat som generellt är positivt för biologisk mångfald i jordbrukslandskapet. Ersättningen bidrar också till heterogenitet i slättbygd där annars vallodling kan vara en bristvara. Det som är negativt med ersättningen är att den verkar

homogeniserande i skogsbygd där redan vallodling dominerar. Tvärt om behövs, för biologisk mångfald, ett större inslag av spannmålsodling i skogsbygd för att skapa heterogenitet i landskapet och förutsättningar för t.ex. fröätande fågelarter (Wretenberg et al. 2010). I AgriPoliS modellen modellerades effekten av borttagande av vallstödet på den biologiska mångfalden (bilaga 2). I Jönköpings län påverkas indexet som mäter mångfalden och som baseras på antalet rödlistade arter positivt medan effekten är obetydligt i Västerbottens län. Den positiva effekten beror just på att spannmålsarealen ökar vilket gynnar vissa fågelarter.

Slutsatser om ersättnings effekter

De övergripande målen för alla insatser inom åtgärd 214 innebär att insatserna ska;

- bidra till att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (Farmland Bird Index).
- bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)
- förbättra vattenkvaliteten
- bekämpa klimatförändringar

Syftet med delinsats B är att minska växtnäringsförlusterna och att således förbättra vattenkvaliteten. Som nämnts tidigare är ersättningsens bidrag till detta mycket svår att utvärdera då effekterna beror på vad marken hade använts till om inte ersättningen funnits.

Trots att det är ett av Landsbygdsprogrammets största ersättning finns det för utvärderingen inga studier som behandlat dess effekt på biologisk mångfald. Det kan diskuteras om ersättningen är befogad då den i viss mån konkurrerar med en ersättning som specifikt riktar sig till biotoper som är direkt viktiga för biologisk mångfald samtidigt som den homogeniserar ett redan homogent landskap.

Förslag till justeringar på kort och lång sikt
Inom pågående programperiod

På längre sikt

Ersättningens existens borde utredas. Risken med ett borttagande av ersättningen är att mycket mark överges vilket kan ha olyckliga följd effekter för en rad faktorer, speciellt förutsättningar för biologisk mångfald knutet till jordbrukslandskapet. Kompensationsbidraget borde i möjligaste mån hantera denna fråga. Då kan eventuellt delar av de negativa effekterna elimineras som ersättningen till miljövänlig vallodling kan befaras medverka till. Om ersättningen kommer att vara kvar i ersättnings-systemet borde ansatser till att minimera negativa effekter, dess värde för biologisk mångfald undersöks samt att krav kan ställas på vallarna för att ge förutsättningar för ökad biologisk mångfald t.ex. krav på insådd med blomrika blandningar. Detta görs på flera håll i Europa och har där haft en positiv effekt (Haaland and Bersier 2010, Jeanneret et al. 2010).

Övergripande uppföljning av effektindikatorerna för ersättningarna för miljövänligt jordbruk

Nedan i tabell görs ett försök att utifrån genomgången av de olika ersättningarna sammanfatta resultatet av utvärderingen genom att de kvantitativa mål som finns för effektindikatorerna inom miljövänligt jordbruk följs upp, både de EU-gemensamma och de programspecifika effektmålen. När det gäller Farmland Bird- Index kan konstateras att ingen information om denna indikator inom Landsbygdsprogrammet har tagits fram.⁷³

⁷³ Källa

Tabell 3.3. Uppföljning av kvantifierade mål för effektindikatorerna för Ersättning för miljövänligt jordbruk och Icke-produktiva investeringar - jordbruk (utfall för 2009)

Effektindikator	Övergripande mål	Utfall 2009
Åtgärdens bidrag för att minska förlusten av biologisk mångfald, procentuell förändring av FBI (farmland bird index)	15-20 %	-
Åtgärdens bidrag i procent, till att bevara jordbruksmark med höga naturvärden (procentuell förändring av High Nature Value Farmland)	30 % (40 % av betesmarkerna)	52-86%
Åtgärdens bidrag för att förbättra vattenkvaliteten	Inget mål	
Åtgärdens bidrag för att bekämpa klimatförändring	Inget mål	
Andelen betesmarker och slätterängar som är utpekade som Natura 2000 områden och som erhåller ersättning för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker och slätterängar.	80 %	50-75%
Minskat kväveläckage	2 600 ton	Ca 1 750 ton
Landskapselement som får ersättning (index i förhållande till 2006)	100	90

När det gäller åtgärdens bidrag till att bevara jordbruksmark med höga naturvärden uppskattas den till i storleksordningen 52-86 % vilket överskrider den målsatta nivån på 30 % (Jordbruksverket 2008:30). Definitionerna av vad höga naturvärden är, är ifrågasatta och metod och instruktioner fattas för indikatorn. Det är därför svårt att dra några större slutsatser utifrån siffrorna.

Det effektövergripande målet avseende andelen betesmarker och slätterängar som är utpekade som Natura 2000 områden och som erhåller ersättning för biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker och slätterängar baseras en samkörning av data från rapporterna: *Kartering av jordbruksmark med höga naturvärden(HNV) i Sverige, Jordbruksverket 2008:9* och *Sköts värdefulla ängar och betesmarker med miljöersättning? Jordbruksverket opublicerade data*. Enligt denna ansats blev resultatet att andelen uppgår 75 %. Vid en ny körning med samma data men något annan metodik blev resultatet mycket lägre arealer inom Natura 2000-områden, ca 50 % (analysen finns i bilaga 3). Anledningen till denna skillnad är ännu inte utredd eftersom båda rapporterna är nya. Skillnaden bör utredas, men slutsatsen är i vilket fall att ersättningarna inte nått upp till målet om 80%.

Den enskilda åtgärd som haft störst effekt på att minska kväveförlusterna från jordbruksmarken sett per hektar ersatt yta är våtmarker. På grund av sin avsevärt mycket större anslutna areal är det dock ersättningen för fånggröda/vårbehandling som minskat belastningen mest. Enligt de modellberäkningar som redovisas i rapporten har även ersättningen för ekologisk produktion haft viss effekt på att minska kväveförlusterna.

Måluppfyllelsen är generellt stor även om precisionen på effektindikatorerna ofta är mycket låg. Det måste dock framhållas att dessa indikatorer inte alls täcker det stora spann av insatser som finns inom miljöersättningarna.

3.7 Övergripande svar på utvärderingsfrågorna till åtgärd 214/216

Fråga 1. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?

Hållbarhet omfattar flera delkomponenter: social, ekonomisk och miljömässigt. Eftersom åtgärd 214 framför allt är inriktad på miljö- och naturvård gäller frågan främst den miljömässiga aspekten av hållbarhet. Med miljömässigt hållbara jordbruksmetoder menas sådana produktionsmetoder som inte äventyrar framtida möjligheter att producera livsmedel

och andra jordbruksprodukter. Detta innebär att markens bördighet bevaras och både den biologiska mångfalden och jordbrukslandskapets särdrag värnas. Ett hållbart jordbruk är vidare ett jordbruk där såväl förluster av näringsämnen till vattendrag som negativ påverkan av pesticider på den omgivande miljön undviks.

Här behandlas dock den ekonomiska hållbarheten för ett jordbruksföretag dvs. överlevnadsförmågan, eftersom den miljömässiga hållbarheten täcks av frågorna två till sex nedan. När det gäller den ekonomiska hållbarheten bidrar ersättningarna till högre inkomster för lantbrukarna. Om alla miljöersättningar togs bort skulle inkomsterna sjunka enligt analysen med CAPRI-modellen. Sett över hela landet sjunker inkomsterna med 13 procent om ersättningarna tas bort. I den mest påverkade regionen (Norra Mellansverige) sjunker inkomsterna med 28 procent. I Agri-PoliS-modellen täcks inte alla ersättningar in, men de resultaten indikerar också kraftigt sjunkande hektarinkomster. Gårdsinkomsterna påverkas inte lika mycket som i CAPRI, eftersom företagen blir större pga. strukturomvandlingen. Företagen i de analyserade regionerna (Jönköpings och Västerbottens län) blir dock betydligt färre. Miljöersättningarna bidrar alltså till ekonomisk hållbarhet.

Fråga 2. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden?

När det gäller åtgärdernas effekter för att förbättra eller bevara den biologiska mångfalden bör det påpekas att ersättningarna inte påverkar alla ingående arter på samma sätt vilket gör att FBI blir ett trubbigt verktyg för att indikera effekter. Utvärderingen har därför försökt att beakta effekter på flera olika arter.

Flertalet av ersättningarna inom åtgärden miljövänligt jordbruk har som ett mål eller som ett av flera mål att bevara eller förbättra livsmiljöer och den biologiska mångfalden. Detta betyder att det finns stor spännvidd mellan tydliga, diffusa eller tveksamma effekter av insatser. Generellt har insatser som är specifikt inriktade på att bevara en typ av värdefull biotop störst effekt till skillnad från indirekta insatser där biologisk mångfald skall gynnas som följd av en insats med ett annat huvudsyfte.

Ersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar har som sitt främsta mål bevarandet av den biologiska mångfalden. Den kontrafaktiska modellbaserade analysen indikerar att utan ersättningar skulle antalet betesdjur sjunka och betesmarken bli mindre i omfattning. Eventuellt skulle en kraftigt strukturomvandlig kunna motverka effekten på betesmarksarealen. Sammanfattningsvis tyder detta på att ersättningarna bidragit till att fler betesmarker och betande djur finns kvar i produktion.

Miljöersättningen till "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slåtterängar och våtmarker" har i många fall bidragit till en bibehållen extensiv betesdrift och ett upprätthållande av skötsel på jordbruksmark där kostnaderna annars skulle vara för stora. Ersättningen till skötsel av våtmark och de specialiserade insatserna på betes- och ängsmark bidrar till att skötsel kan fortsätta på marker med stora biologiska värden. I skogslänen tränger dock betesmarksstödet ut spannmålsodlingen vilket är negativt för de arter som är beroende av ett mer intensivt jordbruk. I södra Sverige är effekten av ersättningen på den biologiska mångfalden däremot positiv. Den GIS-baserade analysen (bilaga 3) visar att marker med ersättningar jämfört med marker som står utanför har en mer fördelaktigt miljöstatus (med hänsyn till ett flertal olika aspekter) men skillnaderna är små och inte alltid till fördel för områdena med ersättning. Trots en tydlig effekt av ersättningar på bevarande av livsmiljöer återstår förbättringar av regelverket för att inte landskapet skall likriktas. I landsbygdsprogrammet infördes i två omgångar, efter revision från EU, nya regler om träd- och buskdensiteter. Många forskare såväl som tjänstemän ser det nuvarande regelverket som ett mycket alvarligt hot mot de biologiska värdena samt landskapsbilden i dessa marker. För att bevara värden i ängs- och betesmarker är det viktigt att definitionen av betesmarker revideras med vetenskapliga argument som grund. Sammanfattningsvis tyder detta på att ersättningarna generellt har bidragit till bevarandet av den biologiska mångfalden men att stora osäkerheter föreligger angående hur stort detta bidrag är samt vilka effekterna är i detalj.

Ersättning till ekologiska produktionsformer bidrar till minskad användning av bekämpningsmedel. En effekt av detta brukande är att biologisk mångfald i vissa fall gynnas.

För ersättningen till "Värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet och renskötselområdena" är effekterna på den biologiska mångfalden oklara även om ersättningen säkerligen har bidragit till att fler element sköts. Vissa arter gynnas men effekterna är inte ensidigt positiva. Ny forskning visar att vissa arter missgynnas av skötseln.

En ersättning som potentiellt kan ha negativ effekt är miljövänlig vallodling (i synnerhet i kombination med betesmarkstödet och kompensationsbidraget (åtgärd 11/112)) vilken visserligen kan hålla landskapet öppet men också kan bidra till en likriktning av landskapet i form av en ökad vallodling i ett redan vallodlingsdominerat landskap. Gamla vallar kan vara potentiellt värdefulla för biologisk mångfald medan vallar i produktion har ett begränsat värde då ersättningen framför allt betalas ut i skogsbygd och i norra Sverige, där landskapet redan domineras av vallodling.

Ersättningen till traditionella kulturväxter och husdjursraser syftar direkt till att förhindra att den biologiska mångfalden utarmas. Bevarandet av raserna är bl.a. viktigt för att bibehålla genetisk variation. Anslutningen har haft en dramatisk ökning under hela 2000-talet men har nu stabiliserats eller vänt nedåt för flera husdjursraser. Om ersättningen bidrar till en reell ökning av antalet individer utrotningshotade husdjur eller om det är andelen anslutna djur som har stått för ökningen i statistiken finns för utvärderingen ingen känd information.

Fråga 3. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra vattenkvaliteten?

Flera olika insatser i Landsbygdsprogrammet bidrar till ett minskat växtnäringssläckage och minskad bekämpningsmedelsanvändning. De insatser som var mest effektiva var, för kväveurlakning, våtmarker och för minskat fosforutsläpp, skyddszoner. Den ersättning som minskar bekämpningsmedelsanvändningen mest är ekologiska produktionsformer eftersom bekämpningsmedel inte används inom det odlingsystemet. Ef-

fekterna av miljöskyddsåtgärder är inte utrett eftersom det inte finns tillgängliga data och för det är en ny åtgärd.

Fråga 4. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara eller förbättra markkvaliteten?

Miljöersättningarna för minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark, miljöskyddsåtgärder, ekologiska produktionsformer och extensiv vallodling har alla uppsatta specifika mål att bidra till att förbättra markkvaliteten. Skyddszoner bidrar till att minska ytavrinning och erosion och har därmed en positiv effekt på markkvaliteten. Det är dock svårt att kvantifiera effekten av detta då erosion inte är ett problem på alla platser där skyddszoner finns. Vallodling och användning av organiska gödselmedel har positiv effekt på markstrukturen och mullhalten. Inom ekologisk vallodling finns dock en risk att markens innehåll på kalium töms ut vilket kan ha negativ effekt på produktionsförmågan (Öborn et al. 2005).

Både ersättningen för ekologiska produktionsformer och ersättningen för miljöskyddsåtgärder, som syftar till att minska riskerna vid användning, minskar förlusterna av bekämpningsmedel till mark och vatten. Detta kan ha en positiv effekt på markkvaliteten.

Ser man till programmets övergripande effekter på växtnäringsbalanserna skulle bortagandet av alla miljöersättningar, enligt analyser med modellen CAPRI leda till att kväveöverskottet minskar totalt sett men ökar per hektar eftersom en del hektar som brukas extensivt försvinner och den kvarvarande arealen kommer att brukas mer intensivt.

Fråga 5. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att mildra klimatförändringar?

Det finns inga åtgärder inom miljövänligt jordbruk som riktar sig till att mildra klimatförändringar. Inte heller några tillgängliga indikatorer eller systematisk datainsamling av information som skulle göra det möjligt att bedöma klimatpåverkan av miljöåtgärderna. Generellt sett bör det påpekas att sambandet mellan jordbruket och klimatet är mycket komplicerat och kunskaperna är generellt sett ofullständiga. Jordbruket skiljer sig

från andra sektorer genom att utsläppskällorna är många. En stor del av utsläppen kommer från biologiska processer och består av metan och lustgas. Vissa jordbruksaktiviteter kan å andra sidan leda till inlagring av kol i mark.

Beräkningar med CAPRI som utgår från förenklade antaganden kan ge en viss uppfattning om åtgärdernas sammanlagda effekter på utsläpp. Utsläppen beräknas genom att hänsyn tas till utfodring, gödning och biologiska processer i marken. Borttagandet av alla miljöersättningar skulle leda till att utsläppen mätt i koldioxidekvivalenter skulle sjunka med 4 procent. Detta beror på att djuren blir färre och markanvändningen minskar. (se bilaga 1). Modellen ger dock ingen vägledning till vad som skulle hända med den mark som lämnar jordbruket.

Fråga 6. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att bevara och förbättra landskapet med dess särdrag?

Frågan om landskapets särdrag har två dimensioner. Har stödet bidragit till att bevara åkermarken i produktion dvs. förhindrat nedläggning och hur har egenskaperna hos den mark som är i produktion förändrats. Den första frågan kan analyseras med modellresultat. Om miljöstöden skulle tas bort minskar jordbruksmarken med 8 procent, främst beroende på en stark minskning av betesmarken, som minskar med 45 procent. Enligt AgriPoliS kvarhålls marken i produktionen i de två regioner som modellen omfattar, eftersom markräntan fortfarande är positiv. Däremot påverkas takten i strukturomvandlingen. Små gårdar försvinner och de återstående blir större vilket påverkar markens visuella karaktär (fältstorlek). Det är också troligt att landskapselement riskerar att försvinna i samband med strukturomvandling. Detta kan dock inte visas av modellen

Miljöersättningar som betesmarksstöd och vallstöd (men även kompensationsbidrag dvs. åtgärd 211/212) gynnar betesmarken på bekostnad av spannmål. I regioner som domineras av vallodling bidrar detta till ett mindre varierat åkerlandskap. Men eftersom det är i dessa landskap som också betesmarkerna brukas i minst utsträckning och dessa bidrar till heterogenitet och direkt till biologisk mångfald har ersättningen till betesmarker en viktig funktion just i dessa regioner.

Ersättningen för värdefulla natur- och kulturmiljöer har säkerligen bidragit till att fler landskapselement sköts. Att sköta dessa element innebär en ekonomisk uppoffring. Landskapselementen utgör kollektiva nyttigheter och lantbrukaren inte kan få ersättning för kostnaderna på marknaden även om en attraktiv miljö, som dessa element bidrar till, till en del kan vara till glädje för brukaren själv. Lantbrukarnas snabba reaktioner på regelförändringar indikerar att ersättningen spelar en viktig roll för villigheten att sköta elementen. Det faktum att det saknas kunskap om hur många landskapselement av olika slag det överhuvudtaget finns försvårar dock möjligheterna att dra tillförlitliga slutsatser.

Fråga 7. Hur har åtgärderna för miljövänligt jordbruk bidragit till att förbättra miljön? Skilj mellan bidraget från åtgärder för miljövänligt jordbruk som genomförs som krävande, anläggningsspecifika åtgärder och mindre krävande åtgärder som tillämpas på bred front.

Åtgärderna antas förbättra miljön genom att göra jordbruket mer miljövänligt än det vore fallet i avsaknad av åtgärderna. Miljövänligt och hållbart jordbruk antas överlappa. Genom att besvara frågorna två till sex har åtgärdernas effekter på jordbrukets hållbarhet besvarats sett över åtgärdernas effekter totalt sett. Utvärderaren anser att frågorna täcker alla väsentliga aspekter av hållbarhet. Svaret här ägnas därför åt en jämförelse av miljöeffekter från olika typer av åtgärder.

Eftersom miljöersättningar i jordbruket riktar sig mot markanvändning, olika fältobjekt o.d. tolkas anläggningsspecifik som fält- eller platsspecifik. (Detta motsvarar bättre det engelska uttrycket site-specific.)

Frågan kan tolkas att gälla en relation mellan den sammanlagda miljönyttan och den totala kostnaden för olika åtgärder och en rangordning dem emellan. Frågan förutsätter implicit att de ersättningar som tillämpas på bred front samtidigt är de som är mindre krävande. Detta stämmer endast delvis. Det finns tre ersättningar som tillämpas på bred front i den bemärkelsen att dessa tar en relativ stor andel av budgeten i anspråk nämligen ersättningar till betesmark, ekologisk vallodling och ekologisk produktion. Kompensationsbidraget, d.v.s. åtgärd 211/212 bör egentligen diskuteras samtidigt här, eftersom det främsta målet med denna åtgärd är att bevara den biologiska mångfalden d.v.s. det rör sig

om samma målsättning som för flertalet av åtgärder inom åtgärds-koden 214. Även kompensationsbidraget kan karakteriseras som en ersättning som betalas ut på bred front. Ersättning till vallodling, liksom kompensationsbidraget, kan betecknas som relativt sett mindre krävande ersättningar. Båda har relativt sett likartade konsekvenser eftersom de till stor del berör samma områden och verkar på liknande sätt. I båda fallen stimuleras odling av vall på bekostnad av andra grödor, t.ex. spannmål. Miljönyttan av dessa två åtgärder förefaller, även med hänsyn taget till alla osäkerheter, relativt sett vara låg.

Betalningen till ekologisk produktion förutsätter att ett stort antal specifika krav på produktionen uppfylls. Sett till miljönytta (vattenkvaliteten och den biologiska mångfalden) kan ekologisk odling bedömas mindre effektiv än riktade insatser. Ekologisk odling påverkar dock båda målen. När det gäller ersättningen till betesmarker är denna inte en utan flera olika typer av ersättningar, där grundersättning är mindre krävande medan tilläggsersättningar riktas till specifika problem. De specifika komponenterna kan bedömas ha större effekter i förhållande till insatsen.

Generellt sett är riktade åtgärder som att anlägga skyddszoner mer effektiva än stöd till alternativa odlingssystem för att uppnå enskilda miljöeffekter. De ersättningar som har ett bredare angreppssätt täcker en större yta, men har också en bredare och mer diffus effekt.

Den generella slutsatsen är att ju mer specifik ersättning desto lättare är det att få stor effekt. Detta är tydligt då ersättning utgår till en specifik åtgärd, t.ex. skyddszoner där zonen bara får läggas vid vatten där den direkt förhindrar läckage av fosfor (även om skillnader i lämpliga lägen finns) har en stor effekt per area och därigenom är kostnadseffektiv medan effekten av t.ex. miljövänlig vallodling eller ekologisk odling har mindre effekt per ytenhet.

3.8 Övergripande förslag till justeringar av åtgärder på kort och lång sikt

Justeringar av åtgärder/ersättningar

Åtgärderna inom axel 2 bygger på kompensation för genomsnittliga merkostnader för att åtgärden/insatsen utförs. Kompensationen tar ingen hänsyn till att nyttan med åtgärden kan variera avsevärt utan att detta återspeglar sig i högre kostnader. Ersättningarna får på så sätt karaktären av "rättigheter". Utvärderingen föreslår att miljöeffekten skall bli styrande för hur åtgärder utformas. Detta kan innebära att högre ersättning erbjuds om det kan anses nödvändigt för att få ur miljösynpunkt strategiskt placerade arealer anslutna men även att ersättningar inte betalas ut om miljönyttan i det aktuella fallet är tveksam. Exempelvis, är effektiviteten i en våtmark som anläggs eller restaureras starkt beroende av utformning och lokalisering. Genom att ställa större krav på att våtmarkerna placeras på platser i landskapet där de har störst effekt samt att de utformas på ett för näringsretention optimalt sätt skulle ersättningens effektivitet kunna öka.

Även effektiviteten av ersättningen för skyddszoner skulle kunna ökas om ersättningen enbart begränsades till de platser där ytavrinning faktiskt är ett problem. Om det inte finns något problem med ytavrinning på den plats där ersättning för skyddszon beviljas har den heller ingen större effekt på fosforförlusterna. Ersättningen skulle således kunna optimeras genom bättre kunskap om topografin i det aktuella området.

Ett uppföljningssystem för att säkerställa att den information som lantbrukare får och som är ett villkor för ersättning för miljöskyddsåtgärder faktiskt kommer till användning. Oavsett hur detta rent praktiskt utförs innebär det ökade handläggningskostnader och det blir därför en avvägning mellan kostnaden för att kontrollera och vinsten i form av ökad effektivitet. Om kontrollsystemet utformas i form av kontrollanter som besöker lantbrukarna skulle eventuellt detta kunna kombineras med att denne även bedömer lämpligheten för skyddszoner (om lantbrukaren söker båda miljöersättningarna) vilket diskuterades ovan.

De modellberäkningar som gjorts angående effekten av ekologisk produktion samt de mätningar som gjorts i fält visar att ersättningen har ingen eller liten effekt på att minska växtnäringsförlusterna från jordbruksmark. Att spannmålsskördarna inom ekologisk produktion dessutom bara utgör hälften mot de inom konventionell produktion är också något som bör beaktas i sammanhanget. Det som framkommit i utvärderingen är att riktade åtgärder som våtmarker, skyddszoner, fånggrödor och vårbearbetning är bättre när det gäller att minska växtnäringsförlusterna än ersättningen till ekologisk odling. För att minska växtnäringsförlusterna bör därför mer resurser läggas på riktade åtgärder och mindre på ersättningar till hela odlingsystem.

Att rådgivningsresurserna inte är tillräckliga kan ses på att flera ersättningar (t.ex. RPE) eller tillämpningar (sent bete, betesfria år) knappt har tillämpats trots att det finns marker och troligtvis brukare som skulle använda sig av dessa om de fått råd om hur de ska tillämpas.

Förslag på nya åtgärder/ersättningar

Miljöersättningar riktas till enskilda företag, medan många miljöeffekter uppkommer på landskapsnivå. Att bevara den biologiska mångfalden på en liten yta är knappast, i det långa loppet, görligt. Utvärderingen föreslår att landskapsperspektivet beaktas vid utformning av landsbygdsprogrammet, axel 2- åtgärder. Samma förslag lades även av slututvärderingen av det föregående programmet (SLU, 2009) men har inte förverkligats. Förslaget upprepas därför här. Förslaget går ut på att införa ett nytt styrmedel i syfte att underlätta skapande av sammanhängande stödområden/ytor som är funktionella ur bevarandesynpunkt där stödet till betesmarken samordnas. Hur ett sådant styrmedel i detalj skulle se ut bör utredas vidare men i korthet bör en ersättning utgå för den aktör (privat, offentlig eller frivillig organisation) som påtar sig rollen att genomföra samordningen för de kostnader detta arbete innebär. Eventuellt borde även ges ett incitament för lantbrukarna att ingå samarbeten som skapar större funktionella områden genom en högre ersättning för marker som ingår i en större helhet. Ett exempel på detta skulle kunna vara att gårdar får landskapstillägg för om flera gårdar går ihop och samverkar. Redan i nuvarande programmet finns det en stomme till en sådan åtgärd.

Eftersom permanenta, sprutfria, blommande habitat är en bristvara i slättlandskapet och att detta potentiellt kan vara en av de viktigaste mekanismerna till att man hittar flera arter på ekologisk jämfört med konventionella åkrar borde en ersättning som tar denna mekanism tillvara att övervägas. Eftersom stora delar av Sverige har ett valldominerat landskap föreslås insatser som kan öka spannmålsodlingen i dessa områden. Detta kan på liknande sätt som extensiv vallodling i slättbygd bidrar till heterogenitet i landskapet bidra till en ökad heterogenitet i skogsbygd.

Borttagande av åtgärder/ersättningar

Den åtgärd som utvärderingen haft svårast att påvisa miljönytta med är ersättningen till ekologisk vallodling. Man bör överväga att ta bort åtgärden. Det finns risk att ersättningen till vallodling kan resultera i att betesdjur sätts på vallbete istället för på betesmark, speciellt om inte betesmarken godkänns för gårdsstöd. Om detta är fallet kan dock inte utvärderingen kunnat fastslå.

Generellt sett bör det påpekas att Landsbygdsprogrammet har blivit mycket komplicerat och mycket svårt att överblicka. Troligtvis skulle samma eller bättre effekter kunna åstadkommas med ett enklare program, se vidare utredningsförslag.

3.9 Övergripande förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Ersättningarnas effekt på biologisk mångfald skall enligt indikatorerna mätas m.h.a. Farmland Bird Index (FBI). Detta index utvecklades för att följa trender i populationer över tiden men är inte anpassat för svenska förhållanden vilket gör att indexet blir ett trubbigt verktyg för att indikera effekterna på biologisk mångfald. En anpassning av FBI till svenska förhållanden måste göras om indikatorn i framtiden skall vara användbar.

Eftersom FBI index inte är anpassad till svenska förhållanden (Ottvall m.fl. 2010) föreslår utvärderingen att denna utvecklas och att flera effektindikatorer utvecklas på nationell nivå som ett komplement för att bättre

återspegla utvecklingen av den biologiska mångfalden i Sverige. Det råder obalans mellan det stora antalet omfattningsindikatorer och det lilla antalet effektindikatorer. Inga detaljförslag lämnas här utan frågan bör utredas vidare. Som ett tänkbart tillägg bör pollinerande insekter (exempelvis fjärilar) övervägas. Utöver detta bör indikatorer skapas för att kunna följa utvecklingen av sällsynta arter som riskerar utrotning.

Utvärderingen föreslår att specifika miljö kvalitetsmål knyts till varje ersättning som anger vilken effekt som skall uppnås. Exempelvis när det gäller ersättningen för ekologiska produktionsformer i Landsbygdsprogrammet nämns det att ersättningen direkt och indirekt ska medverka till att uppfylla flera av miljö kvalitetsmålen. Det nämns dock inte specifikt vilka av miljö kvalitetsmålen vilket försvårar utvärderingen av ersättningen. För att underlätta nästa utvärdering är det önskvärt att dessa specificeras i programmet.

Utvärderingen finner att de nyligen införda definitionerna på vad en betesmark är riskerar att leda till negativa konsekvenser för bevarandet av den biologiska mångfalden och har inneburit att ersättningssystemet blivit mycket mer komplicerat. Därför bör definitionen omprövas och en återgång till den tidigare definitionen bör ske. En av konsekvenserna av de nya betesmarksdefinitionerna är att Sverige har gjort undantag för fler och fler marktyper (som man kan få miljöersättning för men inte gårdsstöd, t.ex. mosaikmark, skogsbete, alvarbete och bete på tidvis översvämmad mark.) Ersättningarna har ökat i antal jämfört med det tidigare programmet samtidigt som flera av reglerna har blivit betydligt mer komplicerade. Utvärderingens uppfattning är att försöken att bevara värdefull jordbruksmark genom en ändrad utformning av markdefinitionerna visserligen tar sig förbi de negativa effekterna av EU-revisionens krav men gör att systemet har nått något som kan liknas vid en återvändsgränd.

Att förbättra vattenkvaliteten har av utvärderaren tolkat som att minska förlusterna av kväve, fosfor och bekämpningsmedel till sjöar och vattendrag. Problemet här är inte att tolka indikatorn utan att det saknas tillräckligt underlag för att bedöma ersättningarnas effekter. Inför slutut-

värderingen av programmet skulle det därför behövas fler studier på de olika ersättningsarnas effekter att minska förlusterna av växtnäringssämnen respektive bekämpningsmedel. Framför allt gäller detta det nya stödet "Miljöskyddsåtgärder" där det i dagsläget inte finns några studier, mätningar eller beräkningar gjorda. Det blir således i princip omöjligt att utvärdera miljöeffekten av ersättningen.

I flera av resultatindikatorerna nämns att markkvaliteten ska förbättras. Denna indikator är svår att utvärdera då det dels är svårt att tolka vad som menas med förbättrad markkvalitet och dels saknas studier på ersättningsarnas effekter på markkvaliteten. Önskvärt är därför att det närmare beskrivs vad som menas med förbättrad markkvalitet samt att studier görs.

Ett ständigt återkommande problem i många sjöar och framför allt i Östersjön är algbloomingen och ett av de miljökvalitetsmål som flera av miljöersättningarna i programmet ska bidra till att uppfylla är *Ingen övergödning*. Övergödningen orsakas av en allt för stor tillförsel av både kväve och fosfor. Förutom effektindikatorn "Minskat kväveläckage" som redan ingår i programmet vore därför ytterligare en indikator rörande minskade fosforförluster önskvärd. Denna skulle ytterligare kunna belysa vikten av att minska fosforförlusterna från jordbruksmark samt medverka till att i större omfattning se hur programmet bidrar till arbetet att nå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*.

3.10 Övergripande förslag angående dataunderlag

Att ett antal lantbrukare har anslutit sig till en ersättningsform garanterar i sig inte att den biologiska mångfalden förbättras, utan resultatet måste gå att observera i fält. Utvärderingen föreslår därför att arbetet med att identifiera nya effektindikatorer koordineras med en ökad insamling av fältdata för att nödvändiga data skall finnas tillgängliga. Att definiera nya indikatorer som inte kan följas upp med faktiska mätningar av tillståndet i fält är föga meningsfullt. Arbetet bör eventuellt kunna koordineras med FOMA.

För att kunna göra en ordentlig utvärdering av de olika ersättningsarnas måluppfyllelse är bra underlag oundgängligt. Som det är idag saknas detta helt när det gäller ersättningen för Miljöskyddsåtgärder vilket gör det omöjligt att avgöra vilka effekter ersättningen har haft avseende förbättrad vattenkvalitet, minskade risker med bekämpningsmedelsanvändning samt för att bidra till miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning* samt *Giftfri miljö*. För att möjliggöra en utvärdering av ersättningen vid slututvärderingen av programmet bör därför studier, mätningar och/eller beräkningar på dess effekter göras.

3.11 Förslag till metodutveckling samt nya utredningar

Som tidigare påpekats är det av flera olika skäl svårt att använda sig av den kontrafaktiska analysen vid utvärderingen av åtgärder inom axel 2. Ekonomiska, biologiska eller ekonomisk-ekologiska modeller av olika slag är ett värdefullt hjälpmedel. Utvärderingen har använt sig av olika modellverktyg. De befintliga modellverktygen behöver dock vidareutvecklas och anpassas för att bättre kunna användas för utvärderingsändamålet.

Generellt sett har utvärderingens arbete försvårats av att det på många områden saknas tillräcklig kunskap om de underliggande sambanden mellan yttre förändringar och tillståndet i miljön. Forskningsbehovet förefaller vara mycket stort.

Eftersom betesmarksersättningarna interagerar med andra stödformer, inte minst gårdsstödet till betesmarker, påverkas resultatet av dessa utbetalningar även av förändringar av villkoren för dessa stöd. Inom ramen för hälsokontrollen infördes en regel som sätter gräns för utbetalningarna för gårdsstödet vid fyra hektar. Konsekvenserna av denna begränsning för incitament att bevara betesmarker bör analyseras i en separat utredning eftersom förändringen kan påverka brukare som brukar mindre arealer naturbetesmarker.

Avslutningsvis bör det påpekas att utvärderingens arbete har fokuserats på att besvara utvärderingsfrågorna och endast i en mycket begränsad utsträckning kunnat ägna tid åt mera genomgripande förslag till föränd-

ringar av programmet. Axel 2 har på grund av den stora omfattningen och den stora detaljrikedomen blivit mycket komplicerad. Utvärderingen ser det som en omöjlig uppgift att överblicka alla ersättningar och effekterna av dem på alla marktper och för alla regler. För ett regelverk med så många parametrar, olika definitioner och mycket exakt markerade fasta gränser (för t.ex. brynzoner, buskar, stenhällar och träd) blir det en mycket resurskrävande administration. Denna administration blir omfattande både i utformningen av åtagandeplaner för betesmarker men också för kontrollen av att åtaganden efterföljs. Av samma skäl är regelverket också mycket svårt för den enskilde lantbrukaren att följa.

Inför nästa programperiod bör betydande förenklingar övervägas och en utredning av hur detta bör göras bör starta relativt omgående. En viktig aspekt att beakta är att större fokus sätts på de resultat som ska uppnås i form av minskat växtnäringsläckage eller ökad mångfald. Utvärderingen föreslår att ett nytt sätt att skriva kontrakt mellan brukare och jordbruksverk/länsstyrelse utreds. Förändringen skulle kunna innebära att brukaren får ett besök innan varje kontraktsskrivning där besöket skulle kunna kombineras med rådgivning om vad som passar på gården, vilka bestämmelser det finns för varje ersättning, målen för var och en av ersättningarna mm.

Referenser

Bokenstrand, A., Lagerlöf, J. & Torstensson, P.R. (2004) Establishment of vegetation in broadened field boundaries in agricultural landscapes. *Agriculture Ecosystems & Environment*, 101: 21-29.

Ahnström, J., Winqvist J., Björklund C., and Hallgren, L. 2010. To cut or not to cut – that is the question for Swedish pasture managers, *Aspects of Applied Biology* 100, Agri-environment schemes - What have they achieved and where do we go from here?, pp. 295-302.

Ahnström, J., Höckert, J., Bergeå, H. L., Francis C. H., Skelton, P. and Hallgren, L. 2009. Farmers and nature conservation: What is known about attitudes, context factors and actions affecting conservation?, *Renewable Agriculture and Food Systems*: 24(1); 38–47

Aronsson, H., Stenberg, M. och Ulén, B. 2010. Leaching of N, P and glyphosate from two soils after herbicide treatment and incorporation of a ryegrass catch crop. Under tryckning.

Appelqvist, T. & Svedlund, L. 1998. Insekter i odlingslandskapet - Biologisk mångfald och variation i odlingslandskapet. Jordbruksverket.

Berg, Å. & Gustafson, T. 2007. Meadow management and occurrence of corncrake *Crex crex*. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 120:139-144.

Bokenstrand, A., Lagerlöf, J. & Torstensson, P.R. (2004) Establishment of vegetation in broadened field boundaries in agricultural landscapes. *Agriculture Ecosystems & Environment*, 101: 21-29.

Conway, G.R., 1985. Agroecosystem analysis. *Agricultural Administration* 20, 31–55.

Brunnstad, R J, I Gaasland I och E Vågdal (2007), "Optimal Provision of Public Goods. Implications for Support to Agriculture", Discussion Paper SAM 6, Bergen, Norwegian School of Economics and Business Administration.

Cousins, S. & Eriksson O. 2001. Plant species occurrences in a rural hemiboreal landscape: effects of remnant habitats, site history, topography and soil. *Ecography* 24:461-469.

Emanuelsson, U. 1984a. Short-term effects of trampling in subalpine and alpine ecosystems in the Torne träsk area, northern Sweden. In: Ecological effects of grazing and trampling on mountain vegetation in northern Sweden. University of Lund.

Emanuelsson, U. 1984b. Vegetation zonation on tracks through dwarf shrub heaths in the Torne träsk area, northern Sweden. Ecological effects of grazing and trampling on mountain vegetation in northern Sweden. University of Lund.

Emmerman, A. och Karlsson, A-M. 2010. Miljöersättningen – odling av fånggröda. Jordbruksverket. Rapport 2010:28.

Eriksson 2009. Naturvärden hos träd i betesmarker, examensarbete 2009:10

Haaland C. and Bersier L.F. 2010. What can sown wildflower strips contribute to butterfly conservation?: an example from a Swiss lowland agricultural landscape. pp. 1-9-9

Haldén, P. 2009. Rapport över 2009 års verksamhet inom projektet "Utvärdering av skyddszoners betydelse för biologisk mångfald". HS Konsult AB. Diarienummer 29-2750/08.

Jeanneret P., Walter T., Birrer S. and Herzog F. 2010. Evaluating the performance of the Swiss agri-environmental measures for biodiversity: methods, results and questions. *Aspects of Applied Biology*. 100: 35–42

Johnsson, H., Larsson, M., Lindsjö, A., Mårtensson, K., Persson, K. och Torstensson, G. 2008. Läckage av näringsämnen från svensk åkermark – Beräkningar av normalläckage av kväve och fosfor för 1995 och 2005. Rapport 5823. Naturvårdsverket.

Johnsson, H., Lindsjö, A., Mårtensson, K. och Persson, K. 2009. Modellberäkning av förändringar i kväve- och fosforläckage från åkermark beroende på olika åtgärder jämfört med 2005-års (PLC5) beräknade belast-

ning. Avdelningen för biogeofysik och vattenvårdslära. SLU. Teknisk rapport 133.

Johnsson, H. Mårtensson, K., Torstensson, G. och Persson, K. 2006. Beräkning av normalutlakningen av kväve 2003 för den ekologiskt odlade arealen. Sveriges Lantbruksuniversitet.

Johnsson, H. och Mårtensson, K. 2006. Beräkning av förändringen av kväveutlakningen mellan 1995 och 2003 och den förväntade effekten av åtgärder som föreslagits för minskade utlakningsförluster. Sveriges Lantbruksuniversitet.

Jordbruksdepartementet 2008. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Stockholm.

Jordbruksdepartementet 2009. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013.

Jordbruksverket 2010. Bevara, nyttja och utveckla – handlingsplan för uthållig förvaltning av svenska husdjursraser 2010–2020. Rapport 2010:14

Jordbruksverket 2010. Jordbruksverkets underlag för utvärdering av miljöersättningarna.

Jordbruksverket 2010 Nya regler kring träd och buskar i betesmarker – hur påverkas miljön genom förändrade röjning? Rapport 2010:8

Jordbruksverket. 2010. Årsrapport 2009 – Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.

Jordbruksverket. 2009. Nya utmaningar – Översyn och anpassning av landsbygdsprogrammet. Rapport 2009:6.

Jordbruksverket 2009. Massdöd av bin – samhällsekonomiska konsekvenser och möjliga åtgärder. Rapport 2009:24.

Jordbruksverket 2008. Ängs- och betesmarker – en genomgång av tillgänglig statistik. Rapport 2008:30.

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

Jordbruksverket 2006 & 2008. Jordbruksmarkens användning. Statistiska meddelanden, Sveriges officiella statistik

Jordbruksverket. 2005. Växtnäringsförsörjning inom Ekologiska produktionsformer – rapport från projektet CAP:s miljöeffekter. Rapport 2005:13.

Kellermann, K., K. Happe, et al. (2008). AgriPoliS 2.1 - Model Documentation. Halle (Germany), IAMO
[\[http://www.agripolis.de/documentation/agripolis_v2-1.pdf\]](http://www.agripolis.de/documentation/agripolis_v2-1.pdf)

Kerselaers E, De Cock L, Lauwers L och Van Huylenbroeck G, 2007. Modelling farm-level economic potential for conversion to organic farming. *Agricultural Systems*; 94, 671-682.

Korsaeth, A. 2008. Relations between nitrogen leaching and food productivity in organic and conventional cropping systems in a long-term field study. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 127; 177-188.

Lien, G., J. B. Hardaker, et al. (2007). "Risk and economic sustainability of crop farming systems." *Agricultural Systems* 94(2): 541-552.

Lindborg, R. & Eriksson, O. 2004 a. *Effects of Restoration on Plant Species Richness in Scandinavian Semi-natural Grasslands*. *Restoration Ecology* 12:318-326.

Lindborg, R. & Eriksson, O. 2004 b. Historical Landscape Connectivity Affects Present Plant Species Diversity. *Ecology* 85:1840-1845

Linge, C., Olofsson, S., Nilsson, H. och Kihlberg, J. 2010. Resultat av upprepade växtnäringsbalanser, beräknad utlakningsminskning av kväve samt miljömålsavstämningar gjorda vid rådgivningsbesök i Greppa Näringen under perioden 2001-2008. Greppa Näringen.

Lohr L och Salomonsson L, 2000. Conversion subsidies for organic production: results from Sweden and lessons for the United States. *Agricultural Economics*; 22, 133-146.

Mårtensson, K., Johnsson, H. och Blombäck, K. 2010. Läckage av kväve från svensk åkermark för år 2007 och 2008 beräknat med PLC5-metodik. Avdelningen för biogeofysik och vattenvårdslära, SLU. Teknisk rapport 138.

Naturvårdsverket 2008. Läckage av näringsämnen från svensk åkermark – Beräkningar av normalläckage av kväve och fosfor för 1995 och 2005, Rapport 5823,

Naturvårdsverket, 2008. Miljömålen – nu är det bråttom! Finns som pdf på Miljömålportalen, www.miljomalen.nu

Olofsson, S., Linge, C. och Nilsson, H. 2008. Växtnäringsbalanser och kväveutlakning på gårdar i Greppa Näringen åren 2000-2006. Jordbruksverket. Rapport 2008:24.

Olsson, E. G.A., Austrheim, G., & Grenne, S.N. 2000. Landscape change patterns in mountains, land use and environmental diversity, Mid-Norway 1960-1993. *Landscape Ecology* 15:155-170.

Olsson, O., Prentice, H.C., & Smith, H.G. 2009. Slutrapportering av projektet - Utvärdering av skötsel av småbiotoper i slättbygd. Lunds universitet.

Ottvall R., Green M., Lindström Å., Olsson O., Smith H. och Stjernman M. 2010. Effekten av jordbruksstöd på mångfalden av fåglar. Rapport till Jordbruksverket (opublicerad), Jordbruksverket.

Pietola K och Oude Lansink A, 2001. Farmer response to policies promoting organic farming technologies in Finland. *European Review of Agricultural Economics*; 28, 1-15.

Pihlgren, A., Berg, Å., Glimskär, A. och Marklund, L. 2010. Kärlväxter och fjärilar i betesmarker och slätterängar med och utan miljöersättning - utvärdering via NILS. Rapport till Jordbruksverket (ej publicerat)

- RAÄ. 2001. Kulturminnen i odlingslandskapet. Riksantikvarieämbetet, Stockholm.
- Rundlöf, M., Bengtsson, J. & Smith, H.G. 2008. Local and landscape effects of organic farming on butterfly species richness and abundance. *Journal of Applied Ecology* 45: 813-820.
- Sarlöv Herlin, I. & Fry, G.L.A. 2000. Dispersal of woody plants in forest edges and hedgerows in a Southern Swedish agricultural area: the role of site and landscape structure. *Landscape Ecology* 15:229-242.
- Schneider, C.J., Dover, J. & Fry, G.L.A. 2003. Movement of two grassland butterflies in the same habitat network: the role of adult resources and size of the study area. *Ecological Entomology* 28:219-227.
- SLU, 2009. Andersson, R., Kaspersson, E. och Wissman J. 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges Lantbruksuniversitet.
- Smith, J., Potts, S.G., Woodcock, B.A. & Eggleton, P. (2008) Can arable field margins be managed to enhance their biodiversity, conservation and functional value for soil macrofauna? *Journal of Applied Ecology*, 45, 269-278.
- Statistiska Centralbyrån. 2009. Jordbruksstatistisk årsbok 2009.
- Sveriges Lantbruksuniversitet. 2008. Förslag till förbättringar av åtgärder och effektindikatorer för perioden 2007-2013.
- Torstensson, G., Aronsson, H. och Bergström, L. 2006. Nutrient use efficiencies and leaching of organic and conventional cropping systems in Sweden. *Agronomy Journal*, Vol. 98, No. 3, p. 603-615.
- Zechmeister, H.G., Tribsch, A., Moser, D., Peterseil, J. & Wrba, I. 2003. Biodiversity 'hot spots' for bryophytes in landscapes dominated by agriculture in Austria. *Agriculture Ecosystems & Environment* 94:159-167.
- Weisner, S. och Thiere, G. 2010. Mindre fosfor och kväve från jordbrukslandskapet – Utvärdering av anlagda våtmarker inom miljö- och lands-

bygdsprogrammet och det nya landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket. Rapport 2010:21.

Wramner, P. 2003. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. SOU 2003:105.

Wretenberg, J. Pärt, T & Berg, Å. 2006. Changes in local species richness of farmland birds in relation to land-use changes and landscape structure. *Biological Conservation*. 143: 375-381.

Wästfelt, A., Jansson, J., Arnberg, W., Moström, J. & Nielsen, M. 2007. Fjärranalys i kulturmiljövårdens tjänst. Rapport 2007:9. Kulturmiljövårdsenheten, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Falun.

Öborn, I., Modin-Edman, A.K., Bengtsson, H., Gustafson, G.M., Salomon, E., Nilsson, S.I., Holmqvist, J., Jonsson, S. och Sverdrup, H. 2005. A systems approach to assess farm-scale nutrient and trace element dynamics: a case study at the Öjebyn dairy farm. *Ambio*, vol. 34, pp. 301-310.

4

Åtgärd 227: Stöd för icke-produktiva investeringar – skog

Ersättningen *Icke-produktiva investeringar – skog* utbetalas i enlighet med artikel 39 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd till landsbygdsutveckling, artikel 29 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006, den svenska förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (SFS 2007:481) samt Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2008:6, SKSFS 2008:7).

4.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Den svenska skogspolitiken har två likvärdiga mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Enskilda skogsägare ges ett stort ansvar för att båda dessa mål ska uppnås. Som ett led i att nå miljömålet *Levande skogar* innehåller Landsbygdsprogrammet 2007-2013 två ersättningar för att öka den biologiska mångfalden i skogen: *Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald* och *Öka arealen ädellövskog*. Motsvarande insatser fanns även under den förra programperioden. Insatserna finansieras till 53,3 procent av nationella offentliga medel och till 46,7 procent av EU-medel.

Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald

Mål för ersättningen

Syftet med ersättningen för att *Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald* är att bevara och utveckla både de svenska skogarnas biologiska mångfald och deras kulturmiljövärden. Insatserna ska bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

Beskrivning av ersättningen

Ersättning ges till insatser som stärker biologisk mångfald och kulturmiljövärden i skogen i hela landet. En prioritering ska göras så att ersättningen riktas till enskilda skogsägare i utpekade värdetrakter i de regionala strategierna. Ersättningsberättigade aktiviteter är målklassning, arealstöd/skötselplan och genomförande av olika typer av aktiviteter, t.ex. selektiv huggning, bränning, röjning av stenmurar och frihuggning

av träd med höga naturvärden, se tabell 4.1. Arealstödet betalas ut mot rekvisition och uppvisande av fakturor och utbetalningsbevis upp till ett högsta angivet belopp. Eget arbete ersätts inte.

För schablonersättningarna behöver kostnaden inte verifieras och där ersätts även eget arbete, se tabell 4.2. Kostnader för material kan ersättas om de ryms inom högsta angivet belopp. Om fastigheten är större än 20 hektar måste den sökande först göra en målklassning som innebär att det i skogsbruksplanen beskrivs hur skötseln förhåller sig till produktions- respektive miljövärden. Sedan ska en särskild skötselplan upprättas för de områden som i målklassningen bedömts som särskilt värdefulla ur natur- och kultursynpunkt. Skötselplanen talar om vad som ska göras för att bevara värden och på vilket sätt olika insatser ska utföras. När skötselplanen fastställts kan de beskrivna aktiviteterna genomföras.

Tabell 4.1: Beskrivning av insatsen arealstöd samt målklassning inom Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald

Insats	
Manuella insatser; motorsåg, röjsåg, hästkörning	Max 3 000 kr/ha skogsmark
Maskinella insatser; skördare, skotare, traktor	Max 4 000 kr/ha skogsmark
Både manuellt och maskinellt arbete kan förekomma inom samma yta	Max 7 000 kr/ha skogsmark
Målklassning	Varierar med målklassad areal, dock högst 75 kr/ha

Tabell 4.2: Beskrivning av insatsen schablonersättningar inom Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald

Elementtyp	Åtgärd	Ersättning
Linjeelement	Röjning, rensning och utmärkning av stig eller vandringssled	975 kr/100 m
	Röjning och rensning av äldre stenmur	975 kr/100 m
	Uppsättning av stängsel för att gynna lövskogsmiljöer	6 800 kr/100 m
	Återställande av mindre flottled	2 100 kr/100 m
Punktobjekt	Hamling	310 kr/träd
	Frihuggning av naturvärdesträd	310 kr/träd
	Skapande av död ved	80 kr/träd
	Igentäppning av dike	950 kr/dikespropp
	Frihuggning och rensning av kulturmiljö från träd och ris	1 100 kr/objekt

	Restaurering av skoglig kulturmiljöbyggnad	3 700 kr/objekt
	Skapande av utblick (sikthuggning)	780 kr/objekt
Yttäckande störning	Naturvårdsbränning	14 400 kr/hektar

Budget och utfall

Till och med december 2009 hade inga pengar betalats ut inom insatsen *Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald*, däremot hade stöd beviljats för 4,7 miljoner kronor varav 89 procent för målklassning och 11 procent för arealstöd. Åtgärdens totala budget för hela programperioden är 257 miljoner kronor varav beviljat stöd motsvarar knappt 2 procent.

Tabell 4.3: Antal inkomna och beviljade ansökningar per aktivitet inom insatsen *bevara och utveckla skogens biologiska mångfald* till och med 2009-12-31.

Typ av aktivitet:	Antal ansökningar	Beviljade ansökningar	Utbetalningar
Målklassning	979	355	0
Arealstöd	197	9	0
Schablonersättning	95	1	0
Summa	1271	365	0

Enligt Skogsstyrelsen är förklaringen till att inte mer stöd har beviljats och utbetalats inom insatsen framför allt brister i handläggningsrutinerna. Det har tagit lång tid att etablera fungerande handläggningsrutiner och handläggningen kom därför inte igång förrän under våren 2009, dessförinnan saknades t.ex. fungerande it-system. Handläggningstiden för varje ansökan har dessutom blivit längre än beräknat vilket i sin tur har berott på att många ansökningar har hållit dålig kvalitet med flera fel. För att komma till rätta med dessa brister har Skogsstyrelsen från och med hösten 2009 satsat på att dels förstärka handläggningen på central nivå, dels öka kompetensen hos rådgivarna ute i distrikten och dels förbättra anvisningarna till ansökningsblanketterna.⁷⁴

⁷⁴ Månadsrapport – december. Skogsstyrelsen. 2010-01-25

Interventionslogik och indikatorer

Mål för ersättningen på olika nivåer framgår av tabell 4.4.

Programspecifika indikatorer och kvantifierade mål för miljöersättningen för att bevara och utveckla skogens biologiska mångfald

Program/ mål	Indikator	Mål
Operativa	Bidra till de gemensamma målen för Landsbygdsprogrammet 2007-2013 samt uppfyllandet av miljömålet Levande skogar.	
Operativa	Antal hektar som brukas för att bevara och utveckla höga natur- och kulturmiljövärden samt rekreationsvärden i skogen	36 000
Operativa	Antal hektar som målklassas för att bevara och utveckla höga natur- och kulturmiljövärden samt rekreationsvärden i skogen	150 000
Operativa	Antal hektar som brukas med stöd från schablonersättning för att bevara och utveckla skogsmark med höga natur- och kulturmiljövärden samt rekreationsvärden i skogen	6 000 ha
Operativa	Antal skogsägare som får ersättning	10 000
	Totala volymen av investeringar, Mkr	353 Mkr

Intresset för målklassning har varit förhållandevis stort medan antalet inkomna ansökningar för arealstöd och schablonersättningar är lågt i förhållande till målet. Antalet ansökningar för arealstöd och schablonersättningar förväntas dock öka i takt med ökad rådgivningsaktivitet. Under kommande år kan man dessutom förvänta sig att många skogsägare som har beviljats ersättning för målklassning kommer att söka arealstöd och schablonersättning för att genomföra olika typer av skötselåtgärder.

Öka arealen ädellövskog

Mål för ersättningen

Syftet med insatsen *Öka arealen ädellövskog* är att öka arealen ädellövskog i svenska skogar för att öka den biologiska mångfalden. En stor andel av de rödlistade arterna i Sverige är knutna till ädellövskog. Till ädla lövträd räknas alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn. Insatserna ska bidra till att uppfylla nationell skogspolitik och miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

Beskrivning av ersättningen

Ersättning ges för att nyanlägga eller återskapa ädellövskog och ersättningsberättigade aktiviteter är plantering, kostnad för plantor och stängsel samt markberedning. Ersättningen ges i Götaland och i Svealand.

Skogsstyrelsen kan prioritera mellan inkomna ansökningar. Till stödberrättigade åtgärder räknas markberedning, stängsling inkl stängselmaterial, plantor och plantering samt planering i fält av röjning och gallring där ersättning ges för högst 100 procent av kostnaderna. Röjning och gallring berättigar till ersättning för högst 60 procent av kostnaderna. Högsta stödbelopp är 20 300 kronor per hektar. Alla kostnader måste kunna verifieras med kvitton eller betald faktura. Man kan inte få stöd för eget arbete.

Budget och utfall

Till och med sista december 2009 hade 2,1 miljoner kronor beviljats men inga pengar betalats ut i stöd. Insatsens totala budget för hela programperioden är 51 miljoner kronor varav hittills beviljat stöd motsvarar drygt 4 procent. Skogsstyrelsen hade sammanlagt fått in 242 ansökningar till och med december 2009 varav de beviljade ansökningarna (75 st) omfattade 85 hektar. Handläggningen av insatsen är försenad av samma skäl som angivits för insatsen *Bevara och utveckla biologisk mångfald i skogen* ovan.

Interventionslogik och indikatorer

Insatsen *Öka arealen ädellövskog* ingår i axel 2 som har som övergripande mål att förbättra miljön och landskapet. Syftet med just denna insats är att öka arealen ädellövskog i svenska skogar för att öka den biologiska mångfalden. En stor andel av de rödlistade arterna i Sverige är knutna till ädellövskog. Till ädla lövträd räknas alm, ask, avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn. Insatserna ska bidra till att uppfylla nationell skogspolitik och miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

Tabell 4.5: Kvantifierade mål för insatsen *Öka arealen ädellövskog*

Typ av indikator	Indikator	Mål
Omfattning	Antal skogsägare som får ersättning	1 000 skogsägare
	Totalt volymen av investeringar, Mkr	22,5 Mkr (M€ 2,5)
Resultat	Antal hektar ädellövskog som har skapats för att bevara höga naturvärden i skogen	2 500 ha

4.2 Utvärderingsfrågorna

1. Hur har investeringarna bidragit till att bevara eller främja hållbara skogsbruksmetoder?
2. Hur har investeringarna bidragit till att höja skogsområdenas skönhets- och rekreationsvärde för allmänheten?
3. Hur har åtgärderna bidragit till att förbättra miljön och bevara landsbygden?

Utvärderingsfrågorna får besvaras i samband med slututvärderingen av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013.

4.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006⁷⁵

Halvtidsutvärderaren konstaterade att fram till och med 2002 hade endast kompetensutvecklingsinsatsen *Grönare Skog* ingått i programmet. Målen för antal deltagande i denna hade inte nåtts, och målet bedömdes vara ambitiöst. Det gick inte att uttala sig om huruvida kompetensutvecklingen hade höjt effekterna av de andra skogliga insatserna (*Ädellövskogsbruk* och *NOKÅS*) i programmet, då dessa inte kommit igång under den utvärderade perioden.

Slututvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006⁷⁶

I slututvärderingen konstaterades att eftersom det har handlat om riktade stöd till specifika skötselåtgärder hade den avsedda lokala miljöeffekten sannolikt uppnåtts. Indirekt hade den biologiska mångfalden då bevarats genom att ett visst antal hektar bokskog hade förnygrats och att kulturminnen hade tydliggjorts. De punktinsatser som gjordes inom *NOKÅS* hade troligen bidragit till att bevara vissa natur- och kulturmiljövärden på skogsmark, åtminstone på kort sikt. Vissa av dessa åtgärder

⁷⁵ SOU 2003:105

⁷⁶ SLU, 2009

hade dock sannolikt genomförts även utan stöd från Miljö- och landsbygdsprogrammet, eftersom stödåtgärderna funnits sedan lång tid tillbaka i Sverige och finansierats av Skogsstyrelsens anslag 41:2.

Slututvärderaren konstaterades att stödet från Miljö- och landsbygdsprogrammet sannolikt inte hade haft någon märkbar effekt, eftersom insatserna troligen hade kommit till stånd ändå. Effektiviteten i åtgärden framstod således sammantaget som låg.

Förhandsutvärderingen av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013⁷⁷

Eftersom "miljön" är en kollektiv vara fanns det enligt förhandsutvärderingen i princip argument för åtgärderna under axel 2, där åtgärden Stöd till icke produktiva investeringar – skog ingår. I övrigt berördes inte miljöåtgärder kopplade till skogen på något speciellt sätt.

Miljömålen- nu är det bråttom!⁷⁸

Miljömålsrådets andra samlade utvärdering av om miljömålen kommer att nås inom tidsramen färdigställdes under 2008. I rapporten läggs ett antal förslag till styrmedel och åtgärder fram, som berör alla berörda politikområden. Rapporten är ett underlag inför regeringens nästa miljömålsproposition. Nedan redogörs kortfattat för Miljömålsrådets bedömning då det gäller miljökvalitetsmålet Levande skogar

Levande skogar: *Miljömålsrådets bedömning var att målet är mycket svårt eller inte möjligt att nå till mållåret 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Det går inte att se någon tydlig utvecklingsriktning för tillståndet i miljön.*

Flera motsatta trender pågår i svenska skogar. Skogens biologiska mångfald är till viss del fortsatt utsatt för utarmning. Skogsresursen används intensivt och avverkningsnivån är mycket hög, bland annat beroende på att efterfrågan på biobränsle ökar. Avverkning av skogar med mycket höga naturvärden liksom fortsatt bristfällig hänsyn vid föryngringsavverkning påverkar mångfalden negativt. Ett flertal vanliga skogslevande

⁷⁷ Jordbruksdepartementet, 2006

⁷⁸ Naturvårdsverket, 2008

arter minskar. Föryngringsavverkning av naturskogsliknande bestånd är den enskilda åtgärd som bedöms hota flest arter. Samtidigt förbättras vissa grundförutsättningar för den biologiska mångfalden, såsom mängden död ved, förekomsten av grova träd, äldre lövrik skog etc. Fornlämningar och andra kulturmiljövärden i svenska skogar utsätts för skador till följd av skogsbruk i oacceptabel omfattning.

Vad krävs för att nå målet? Miljökvalitetsmålet Levande skogar kommer inte att nås i tid, men föreslagna delmål och åtgärder skapar förutsättningar för att målet kan nås senare. Förutom de föreslagna delmålen och åtgärderna behövs ytterligare förbättringar på lång sikt (efter år 2020). Bland annat behöver ytterligare cirka 500 000 ha skogsmark restaureras för att återskapa nödvändig mängd av skogstyper med höga naturvärden som i dag saknas. Volymen död ved behöver öka. Viktiga faktorer som påverkar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet är bland annat framtida efterfrågan på skogsråvara och skogsprodukter, tillgång till statliga medel för att ersätta markägare för formellt skydd av skog till exempel i form av naturreservat samt fortsatt arbete med miljöcertifieringssystem inom skogsnäringen.

4.4 Underlag och metod

Till och med december 2009 hade inga medel betalats ut inom insatsen *Bevara och utveckla skogens biologiska mångfald* eller *Öka arealen Ädellövskog*. En insats är inte genomförd förrän slututbetalningen har verkställts. Detta gör det omöjligt att utvärdera ersättningarna i denna halvtidsutvärdering.

4.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna åtgärd 227

Eftersom åtgärden inte kommit igång går det inte att besvara några frågor i halvtidsutvärderingen.

4.6 Slutsatser angående stödets effekter

Inga slutsatser angående stödets effekter i förhållande till vare sig särskilda mål eller effektmål kan presenteras i denna halvtidsutvärdering.

4.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Inga förslag.

På längre sikt

Inga förslag.

4.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Inga förslag.

Referenser

Naturvårdsverket, 2008. Miljömålen – nu är det bråttom! Finns som pdf på Miljömålsportalen, www.miljomalen.nu

SLU, 2009. Andersson, R., Kaspersson, E. och Wissman J. 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges Lantbruksuniversitet.

Jordbruksdepartementet, 2006. Förhandsutvärdering av Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013

SOU 2003:105. Levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Betänkande av landsbygdsutvärderingen. Stockholm 2003.

Bilagor

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Axel 3

– utvärdering av åtgärder för att diversifiera landsbygdens ekonomi samt förbättra livskvaliteten på landsbygden

För mer information kontakta:
Helena Hansson 018- 67 17 14
E-post: helena.hansson@ekon.slu.se
Cecilia Waldenström 018- 67 18 12
E-post: cecilia.waldenstrom@sol.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL- fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 – 67 10 00

FÖRORD

I denna axelrapport redovisas halvtidsutvärderingen av åtgärderna inom axel 3 – *Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden* i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 - 2013.

Uppdraget att koordinera halvtidsutvärderingen av axel 3 gavs till oss av professor Ewa Rabinowicz som är projektledare för hela halvtidsutvärderingen. Åtgärderna inom axel 3 täcker in en mängd aspekter som alla syftar till att göra landsbygden mer attraktiv, både när det gäller företagande och när det gäller att leva på landsbygden. Bredden i axeln gör att utvärderingsgruppen måste ha bred kompetens – både rent ekonomiska effekter måste kunna bedömas men också mer sociala effekter och inverkan på livskvaliteten för de som bor och verkar på landsbygden. Utvärderingsgruppen måste också ha bred kompetens när det gäller analytisk metod, då vissa frågor lämpar sig bäst att besvaras med statistiska ansatser, medan andra kräver fallstudieansatser. I arbetet med axel 3 har därför en grupp aktiva forskare deltagit, vilket gör att utvärderingen vilar på forskarkompetens och tidigare forskningsresultat.

Vi har stått inför en utmanande uppgift, med många utvärderingsfrågor att tolka och besvara, men det är vår uppfattning att vi har kommit fram till många intressanta och spännande resultat. Det anvisade materialet fick tyvärr många gånger betraktas som bristfälligt när det gäller möjligheten att använda det för att besvara utvärderingsfrågorna. Vi har därför kompletterat analyserna med data som samlats in via enkäter och fallstudier. Vi vill rikta ett stort och varmt tack till alla respondenter som tog sig tid att medverka genom att besvara enkäter eller låta sig intervjuas. Utan ert deltagande hade vi inte kunnat göra lika djupa analyser som vi nu har gjort.

Föreliggande axelrapport får anses som omfattande. Vi har dock prioriterat tydlighet och att noggrant redogöra för alla överväganden vi gjort för att komma fram till de slutsatser vi drar. Läsaren får då själv möjlighet att avgöra om han/hon håller med om våra slutsatser eller inte. I början av axelrapporten finns en sammanfattning med de viktigaste slutsatserna.

Följande personer har deltagit i halvtidsutvärderingen av axel 3:

Diversifieringsstödet, Mikroföretagsstödet och Turismstödet: Helena Hansson, SLU Grundläggande tjänster, Förnyelse och utveckling i byarna, Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarv: Cecilia Waldenström (SLU), Kjell Hansen (SLU) och Lars Larson (Umeå Universitet)

Åtgärder i form av utbildning och information: Helena Hansson (SLU), Viktoria Lagerkvist (extern), Sören Högård (SLU) och Cecilia Waldenström (SLU)

Kompetens och informationsinsatser: Cecilia Waldenström (SLU), Kjell Hansen (SLU) och Lars Larson (Umeå Universitet) (Presenteras i rapporten för axel 4).

Jozefine Nybom, studerande vid SLU har varit mycket behjälplig vid datainsamlingen till diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet. Anna Olsson har varit en mycket god hjälp vid insamling och sammanställning av data till åtgärderna Grundläggande tjänster, Förnyelse och utveckling i byarna samt Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarv. Sören Höjgård, Eva Kaspersson och Ewa Rabinowicz har läst och kommenterat tidigare rapportutkast med konstruktiva synpunkter, vilket även halvtidsutvärderingens referensgrupp gjort. Allt detta har hjälpt oss framåt i utvärderingsarbetet och bidragit kvaliteten på den färdiga rapporten.

Vi vill rikta ett stort och varmt tack till alla som bidragit till utvärderingen av axel 3.

Uppsala, 1 november 2010

Helena Hansson och Cecilia Waldenström

Forskarassistenter och koordinatörer för utvärderingen av axel 3

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1.1 Åtgärder och total budget	7
1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvade mål	8
<i>Åtgärder med inriktning på landsbygdens ekonomi</i>	8
<i>Åtgärder med inriktning på livskvaliteten på landsbygden</i>	10
1.3 Balans mellan åtgärderna	12
1.4 Syntes och slutsatser	13
1.5 Rekommendationer	13
EXECUTIVE SUMMARY	15
1.1 Measures and total budget	15
1.2 Results of the evaluation – correlation between measures and desired objectives	17
<i>Measures that focus on the rural economy</i>	17
<i>Measures that focus on quality of life in rural areas</i>	19
1.3 Balance between the measures	22
1.4 Synthesis and conclusions	22
1.5 Recommendations	23
2 ÅTGÄRD 311- DIVERSIFIERING TILL ANNAN VERKSAMHET ÄN JORDBRUK	25
2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	25
<i>Bakgrund</i>	25
<i>Stödets villkor</i>	26
<i>Logisk interventionsgrund</i>	28
<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	31
2.2 Utvärderingsfrågorna	31
2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	32
2.4 Underlag och metod	33
<i>Enkät till företagare</i>	34
<i>Enkät till projekt</i>	35
<i>Utvärderingsmetod</i>	35
<i>De undersökta företagen</i>	36
<i>Beskrivning av de undersökta projektgrupperna</i>	38
<i>Upplevelse av diversifieringsstödet betydelse</i>	40
<i>Upplevelse av kontakten med myndigheten</i>	45
<i>Livskvalitetsaspekter</i>	45
<i>Regressionsresultat</i>	48
<i>Kontrollgruppens skäl till att inte söka diversifieringsstöd</i>	51
2.5 Resultat - svar på utvärderingsfrågorna	52
<i>Fråga 1</i>	52
<i>Fråga 2</i>	52
<i>Fråga 3</i>	53
<i>Fråga 4</i>	53

2.6	Slutsatser angående stödets effekter	53
2.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	54
2.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	54

REFERENSER 56

3	ÅTGÄRD 312 – AFFÄRSUTVECKLING I MIKROFÖRETAG	57
3.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	57
	<i>Bakgrund</i>	57
	<i>Villkor för mikroföretagsstödet</i>	58
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	60
	<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	63
3.2	Utvärderingsfrågorna	63
3.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	64
3.4	Underlag och metod	64
	<i>Enkät till företagare</i>	66
	<i>Enkät till projekt</i>	67
	<i>Utvärderingsmetod</i>	67
	<i>Beskrivning av de undersökta företagen</i>	67
	<i>Företagaren</i>	67
	<i>Företaget som sådant</i>	68
	<i>Beskrivning av de undersökta projektgrupperna</i>	69
	<i>Stödets betydelse</i>	71
	<i>Upplevelse av kontakten med myndigheten</i>	75
	<i>Livskvalitetsaspekter</i>	75
	<i>Regressionsresultat</i>	78
	<i>Kontrollgruppens skäl till att inte söka mikroföretagsstöd</i>	82
3.5	Resultat – svar på utvärderingsfrågorna	83
	<i>Fråga 1</i>	83
	<i>Fråga 2</i>	84
	<i>Fråga 3</i>	84
	<i>Fråga 4</i>	85
3.6	Slutsatser angående stödets effekter	86
3.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	86
	<i>Inom pågående programperiod</i>	86
	<i>På längre sikt</i>	86
3.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	86

REFERENSER 88

4	ÅTGÄRD 313 – FRÄMJANDE AV TURISMNÄRINGEN	91
4.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	91
	<i>Bakgrund</i>	91
	<i>Villkor för turismstödet</i>	92
	<i>Beviljade turismstöd 2007 – 2009</i>	93
	<i>Logisk interventionsgrund</i>	93
	<i>Omfattnings- och resultatindikatorer</i>	96

4.2	Utvärderingsfrågorna	97
4.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	98
4.4	Underlag och metod	98
	<i>Enkät till företagare</i>	100
	<i>Enkät till projekt</i>	101
	<i>Utvärderingsmetod</i>	101
	<i>Beskrivning av de undersökta företagen</i>	101
	<i>Beskrivning av de undersökta projektgrupperna</i>	104
	<i>Stödets betydelse</i>	106
	<i>Upplevelse av kontakten med myndigheten</i>	110
	<i>Livskvalitetsaspekter</i>	110
	<i>Regressionsresultat</i>	112
	<i>Kontrollgruppens skäl till att inte söka turismstöd</i>	117
4.5	Resultat – svar på utvärderingsfrågorna	118
	<i>Fråga 1</i>	118
	<i>Fråga 2</i>	119
	<i>Fråga 3</i>	119
	<i>Fråga 4</i>	120
4.6	Slutsatser angående stödets effekter	120
4.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	121
4.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	121
	REFERENSER	122
5	ÅTGÄRD 321 – GRUNDLÄGGANDE TJÄNSTER FÖR EKONOMIN OCH BEFOLKNINGEN PÅ LANDSBYGDEN	123
5.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	123
5.2	Utvärderingsfrågorna	128
	<i>Relationer mellan utvärderingsfrågorna</i>	129
	<i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i>	130
	<i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	130
5.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	131
5.4	Underlag och metod	132
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	133
5.5	Resultat	137
	<i>Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323</i>	137
	<i>Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 321</i>	142
	<i>Den sociala tilliten som dilemma i programmet</i>	144
	<i>Organisationerna och projektägarna</i>	145
	<i>Projektens huvudsakliga syften</i>	148
	<i>Områden som projekten verkar inom</i>	150
	<i>Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	157
	<i>Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?</i>	159
	<i>Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?</i>	159

5.6	Slutsatser angående stödets effekter	160
5.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	163
	<i>Inom pågående programperiod</i>	163
	<i>På längre sikt</i>	165
5.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	167

REFERENSER 169

6	ÅTGÄRD 322 – FÖRNYELSE OCH UTVECKLING I BYARNA	174
6.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	174
	<i>Interventionslogiken</i>	175
	<i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	178
6.2	Utvärderingsfrågorna	183
	<i>Relationer mellan utvärderingsfrågorna</i>	184
	<i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i>	185
	<i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	185
6.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	186
6.4	Underlag och metod	187
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	189
6.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	191
	<i>Administrationen av projekten i åtgärd 321, 322 och 323</i>	192
	<i>Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 322</i>	196
	<i>Organisationerna och projektägarna</i>	199
	<i>Projektens huvudsakliga syften</i>	201
	<i>Områden som projekten verkar inom</i>	204
	<i>Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	207
	<i>Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?</i>	209
	<i>Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?</i>	210
6.6	Slutsatser angående stödets effekter	212
6.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	216
	<i>Inom pågående programperiod</i>	216
	<i>På längre sikt</i>	216
6.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	218

REFERENSER 221

7	ÅTGÄRD 323 – BEVARANDE OCH UPPGRADERING AV NATUR- OCH KULTURARVET PÅ LANDSBYGDEN	225
7.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	225
	<i>Interventionslogiken</i>	226
	<i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	230
7.2	Utvärderingsfrågorna	235
	<i>Relationer mellan utvärderingsfrågorna</i>	235
	<i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	236

	<i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i>	236
7.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	237
7.4	Underlag och metod	238
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	240
7.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	242
	<i>Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323</i>	243
	<i>Projektägares syn på handläggningen av åtgärd 323</i>	247
	<i>Organisationerna och projektägarna</i>	250
	<i>Projektens huvudsakliga syften</i>	253
	<i>Områden som projekten verkar inom</i>	255
	<i>Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?</i>	258
	<i>Fråga 2. Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?</i>	261
	<i>Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	262
7.6	Slutsatser angående stödets effekter	265
7.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	267
	<i>Inom pågående programperiod</i>	267
	<i>På längre sikt</i>	268
7.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	270
	REFERENSER	273
8	ÅTGÄRD 331 – ÅTGÄRDER I FORM AV UTBILDNING OCH INFORMATION	276
8.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	276
	<i>Bakgrund</i>	276
	<i>Villkor för stöd</i>	276
	<i>Budget och utfall</i>	278
	<i>Interventionslogik och indikatorer</i>	279
8.2	Utvärderingsfrågorna	281
8.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	283
8.4	Underlag och metod	283
8.5	Resultat – sammanställning av enkätsvaren	284
	<i>Bakgrundsinformation om respondenterna</i>	284
	<i>Kompetensutvecklingens effekter</i>	287
8.6	Svar på utvärderingsfrågorna	305
	<i>Fråga 1</i>	305
	<i>Fråga 2</i>	306
	<i>Fråga 3</i>	307
8.7	Slutsatser angående stödets effekter	307
8.8	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	307
8.9	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	308

REFERENSER	309
9	
 ÅTGÄRD 341 – KOMPETENS- OCH INFORMATIONSSATSER FÖR FÖRBEREDELSE OCH GENOMFÖRANDE AV LOKALA UTVECKLINGSSTRATEGIER	310

1

Sammanfattning

1.1 Åtgärder och total budget

Axel 3 består av följande åtgärder:

- Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (åtgärdskod 311)
- Affärsutveckling i mikroföretag (åtgärdskod 312)
- Främjande av turistnäringen (åtgärdskod 313)
- Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden (åtgärdskod 321)
- Förnyelse och utveckling i byarna (åtgärdskod 322)
- Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden (åtgärdskod 323)
- Åtgärder i form av utbildning och information (åtgärdskod 331)
- Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier (åtgärdskod 341)

Åtgärderna inom axel 3 syftar till att verka för diversifiering av näringslivet på landsbygden, främja möjligheterna till sysselsättning och högre livskvalitet samt till att främja ett hållbart resursutnyttjande på landsbygden. En uttalad avsikt med axeln är att den ska verka *förutsättningsskapande* för en breddning av landsbygdens näringsliv. De individuella åtgärderna har olika inriktning och huvudsakligen två grupper kan särskiljas: de tre första åtgärderna i listan ovan (311 – 313) syftar till att diversifiera ekonomin på landsbygden medan de fem övriga (321 – 341) syftar till att förbättra livskvaliteten på landsbygden. Axeln 3 står för ca 12 procent av programmets totala budget. Axeln har tydliga kopplingar till axel 4, i och med att en del av åtgärderna genomförs med den s.k. Leader-metoden.

Tabell 1.1 visar den budgetmässiga fördelningen mellan åtgärderna i axel 3. De budgetmässigt sett största åtgärderna återfinns inom den åtgärdsgrupp som syftar till att främja landsbygdens ekonomi (åtgärd 311 – 313). Totalt står dessa åtgärder för 64,5% av axels totala budget.

Tabell 1.1: Budget och fördelning inom axel 3.

	Total budget (Mkr)	Procentuell del av budgeten
Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (åtgärdskod 311)	490	16,7%
Affärsutveckling i mikroföretag (åtgärdskod 312)	700	23,9%
Främjande av turistnäringen (åtgärdskod 313)	700	23,9%
Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden (åtgärdskod 321)	189	6,4%
Förnyelse och utveckling i byarna (åtgärdskod 322)	245	8,4%
Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden (åtgärdskod 323)	119	4,1%
Åtgärder i form av utbildning och information (åtgärdskod 331)	475,792	16,2%
Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier (åtgärdskod 341)	15	0,5%
Summa, axel 3	2933,792	

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning 2008, egen bearbetning

1.2 Utvärderingens resultat – samband mellan åtgärder och eftersträvarade mål

Åtgärder med inriktning på landsbygdens ekonomi

Åtgärderna med inriktning på landsbygdens ekonomi syftade till att främja olika typer av entreprenörskap, sysselsättning och livskvalitet på landsbygden. Stöden har huvudsakligen analyserats med hjälp av data från enkätundersökningar där företag och projekt som fått stöd fått svara på frågor om sig själva och deras uppfattning om stöden. Även en grupp företag som inte fått stöd ombads besvara enkäter för att vi skulle få en jämförelsegrupp att jämföra de stödmottagande företagen mot. För projektstöden fanns ingen motsvarande möjlighet att skapa jämförelsegrupper eftersom det saknas sammanställningar av projekt andra än dem som sökt stöd. Av de analyser som gjorts av verksamhet med diversifieringsstöd, mikroföretagsstöd och turismstöd dras slutsatsen att i

synnerhet verksamhet med mikroföretagsstöd och turismstöd bidragit till åtgärdernas eftersträvade mål.

Diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet är dock problematiska ur konceptuell synvinkel, även om analyserna visar att de verksamheter som fått stöd enligt dessa åtgärder har bidragit till de eftersträvade målen. Enligt Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 lämnas stöden till verksamheter som kan främja hållbar utveckling, eller verksamheter vars produkter efterfrågas på marknaden och har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma. För den senare typen av verksamhet är det svårt att se varför den inte skulle kunna erhålla tillräcklig finansiering på den privata kapitalmarknaden och vad som då egentligen motiverar ett offentligt stöd. Detta fastän den stödda verksamheten många gånger har utvecklats på ett gynnsamt sätt och i enlighet med åtgärdernas mål. Den typ av verksamhet som beskrivs borde inte uppleva problem att finna privat finansiering. Endast om verksamheten syftar till att producera kollektiva nyttigheter eller varor med stora positiva externa effekter, för vilka det inte finns en fungerande marknad eftersom det är svårt att hindra dem som inte betalar för varan från att konsumera den, kan stöd till investeringar vara befogade. Det kan i och för sig finnas andra faktorer som försvårar företagande på landsbygden i allmänhet (t.ex. höga transaktionskostnader p.g.a. långa avstånd till marknaden). Detta problem löses emellertid inte genom stöd till investeringar i landsbygdsföretagens *produktion*. Snarare handlar det om stöd till infrastruktur av olika slag (exempelvis tillgång till bredband, bättre transportnät o.s.v.).

Ett annat problem med diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet är att interventionslogiken (i EU kommissionens översättning) utgår från att det är *lantbruksföretag* som ska diversifiera sin verksamhet för att landsbygdens ekonomi ska kunna utvecklas. Detta gäller även åtgärderna 312 och 313 som borde vara mer inriktade på att även utveckla annan typ av verksamhet. För det första utgör lantbruksföretagen en ytterst begränsad del av samhällsekonomin. För det andra skulle mål som ökad sysselsättning och livskvalitet på landsbygden lika gärna kunna uppnås med mer specialiserade lantbruksföretag. Det är således

snarare tillväxten i landsbygdens *samtliga* företag som kan bidra till att målen uppfylls.

Man kan också ifrågasätta logiken i att lantbruksföretag ska diversifiera sin verksamhet bort från det traditionella jordbruket, samtidigt som man vill få en ökad turismtillströmning på landsbygden. Om det är så att lantbrukens diversifieringsverksamhet tränger undan jordbruksverksamhet innebär detta att vi kommer se allt mindre jordbruksverksamhet som en följd av diversifieringen. Detta kan få negativa följder för t.ex. turismverksamhet på landsbygden som många gånger bygger på den skönhet i landskapet som lantbruken producerar.

Slutligen ska framhållas att det är utvärderarens uppfattning att diversifieringsstödet, mikroföretagsstödet och turismstödet är mycket lika varandra och skulle kunna slås samman till en enda åtgärd. Centralt för samtliga är att de handlar om att förbättra landsbygdens ekonomi och detta mål torde kunna nås genom att istället ha en gemensam åtgärd som är inriktad på landsbygdsekonomins hållbara utveckling.

Åtgärder med inriktning på livskvaliteten på landsbygden

Åtgärderna med inriktning på livskvaliteten på landsbygden kan delas in i två undergrupper: dels åtgärder inriktade på tjänster, kulturarv samt förnyelse och utveckling i byarna, dels åtgärder inriktade på kompetensutvecklings- och informationsinsatser. Det är naturligtvis svårt att definiera "livskvalitet" och detta görs inte heller explicit i Landsbygdsprogrammet. Icke desto mindre definieras begreppet implicit genom valet av stödberättigade aktiviteter och villkoren för stöden. Eftersom livskvalitet kan innehålla olika komponenter för olika individer kan detta påverka såväl utnyttjandet som resultaten av åtgärderna negativt.

Den första undergruppen av åtgärder har analyserats med hjälp av både intervjuer och enkätundersökningar. Analyserna visar att åtgärderna nyttjats i mycket liten utsträckning. Detta i sig gör att deras betydelse för att bidra till måluppfyllnaden måste anses som mycket begränsad. Tre länsstyrelser står dessutom för 40 procent av de beviljade insatserna vilket innebär att åtgärden är ojämnt fördelad över landet. Detta minskar

ytterligare möjligheten att bidra till målen ökad livskvalitet och attraktivitet samt att motverka ekonomisk och social nedgång.

Å ena sidan pekar analyserna på att orsakerna till det låga utnyttjandet är att länsstyrelserna inte prioriterat dessa åtgärder, att handläggningsrutiner inledningsvis varit underdimensionerade och inte funnits på plats vid perioden början, samt att åtgärderna delvis berör områden som inte ligger inom länsstyrelsernas traditionella ansvarsområden. Å andra sidan tyder analyserna på att det låga utnyttjandet kan botten i att projektstöden uppfattas som alltför administrativt tungrodda och detaljreglerade av de målgrupper stöden vänder sig till. En möjlig lösning kan således vara att minska graden av detaljerad regelstyrning i det administrativa systemet och istället utgå från en bedömning av ändamålsenligheten när det gäller kapacitetshöjande och utvecklingsinriktad projektverksamhet.

Åtgärden *Grundläggande tjänster* syftade till att stödja lösningar på lokal nivå på landsbygders serviceproblem samt att stödja lokalt kultur- och fritidsliv. Medlen förefaller dock inte i någon högre grad nå ut till de aktörer som är relevanta för att utveckla sådana lösningar. Generellt sett måste insatserna därför anses endast ha givit ett obetydligt bidrag till åtgärdens mål även om enstaka projekt lokalt kan ha haft betydelsefulla effekter. Bara några få aspekter som kan anses ha med livskvalitet att göra berördes av de genomförda projekten och utvärderaren fann att projekten knappast alls bidragit till landsbygdens attraktivitet eller till att motverka ekonomisk och social nedgång på landsbygden.

Liknande slutsatser drogs för åtgärden *Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet*. Analyserna visade att insatserna som genomförts inom ramen för denna åtgärd generellt sett hade en liten betydelse för de mål åtgärden syftade till att uppfylla: områdenas attraktivitet, hållbar förvaltning och utveckling av områden med höga naturvärden och livskvalitet på landsbygden. Frågor om kulturarv var relativt sett bättre tillgodosedda än de om naturarv. Lokala projekt inriktade på bevarande och uppgradering av konkreta värdefulla naturområden är mycket få och frågor om lokal förvaltning i naturvårdande syfte saknas i stort sett.

När det gäller analyserna av projekt som genomförts inom ramen för åtgärden *Förnyelse och utveckling i byarna* ser bilden lite ljusare ut. Visserligen har endast ett fåtal projekt genomförts, och även här blir bidraget till livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling begränsat. Åtgärdens syfte är emellertid att bidra till byautveckling och för de insatser som beviljats drog utvärderaren slutsatsen att dessa kan ha haft en viss inverkan på framtidstro, deltagande och social samverkan på landsbygden. Åtgärden bedöms ha potential att i framtiden få betydelse för livskvaliteten på landsbygden, men detta kräver att verksamheterna som genomförs inom åtgärden byggs ut och blir mer omfattande.

Den andra undergruppen av åtgärder, de med inriktning på kompetens- och informationsinsatser består av två åtgärder, dels åtgärd 331, *Åtgärder i form av utbildning och information*, dels åtgärd 341 *Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier*. Den förra åtgärden består av kompetensutvecklingsinsatser för genomförandet av andra åtgärder inom axel 3, medan den senare består av insatser för att underlätta genomförandet av Leader och behandlas därför i samband med axel 4.

Stödet *åtgärder i form av utbildning och information* analyserades med hjälp av deskriptiv enkätdata som Statistiska Centralbyrån samlat in för Jordbruksverkets räkning. Analyserna visar att stödet kan anses att i viss mån bidra till mål såsom att förbättra den mänskliga potentialen på ett sådan sätt att diversifiering av jordbruksverksamhet till andra typer av verksamhet kan underlättas. Däremot får stödet anses ha haft begränsad effekt när det gäller dess förmåga att bidra till en förbättrad livskvalitet på landsbygden.

1.3 Balans mellan åtgärderna

De åtgärder som inriktas på livskvaliteten på landsbygden kan sägas vara förutsättningsskapande för ett flertal viktiga aspekter för landsbygden, såsom entreprenöriella satsningar och social utveckling. Åtgärderna innefattar projekt som är mycket likartade och det är oklart om uppdelningen är ändamålsenlig. Det är också oklart om det är ändamålsenligt att skilja dem från sådana som omfattas av Leader. Även om åtgärderna 321, 322 och 323 hittills endast har nyttjats i ringa grad och därför haft

begränsad betydelse, så torde de verksamheter som stödet riktar sig till att ha potential att bidra till landsbygdens utveckling. Vid en jämförelse mellan dessa åtgärder och den grupp som är inriktad mot landsbygdens ekonomi, förefaller de senare ha därför ha en oproportionerligt stor del av budgeten för axel 3.

1.4 Syntes och slutsatser

Utvärderaren drar slutsatsen att åtgärder inom axel 3 med inriktning på att stärka landsbygdens ekonomi (åtgärd 311 – 313) inte kan anses ha en rimlig grund för ett offentligt stöd i de fall företagens verksamhet efterfrågas på marknaden och har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftig. I dessa fall torde det inte finnas några problem att hitta kapital på den privata kapitalmarknaden. Däremot bör verksamheter som främjar hållbar utveckling, men som det inte finns en tillräcklig efterfrågan för på marknaden för att säkerställa en hållbar utveckling på landsbygden, även fortsättningsvis stödjas av åtgärderna inom axel 3.

Åtgärder inom axel 3 med inriktning på landsbygdens livskvalitet torde ha en god potential att vara förutsättningsskapande, även om den teoretiska grunden är svag. Lågt utnyttjande av dessa åtgärder försvårar dock analysen. Dessa måste framledes marknadsföras bättre, och lämnas till projekt med stor potential att bidra till åtgärdernas mål.

1.5 Rekommendationer

- Åtgärd 311, 312 och 313, som syftar till att förstärka landsbygdens ekonomi, bör slås samman till en enda åtgärd som riktas mot samtliga landsbygdens mikroföretag med syfte att stimulera tillväxt av sådan hållbar utveckling som inte skulle uppstå i tillräcklig omfattning genom enbart privata initiativ. På teoretiska grunder finns det egentligen heller ingen anledning att skilja dessa stöd från stöden till investeringar i jordbruksföretag och investeringar i förädling av jord- och skogsbruksprodukter i axel 1. Ett förslag är därför att inkorporera åtgärd 311, 312 och 313 i någon av dessa åtgärder.
- Verksamheter som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma har sannolikt möjlighet att erhålla

tillräcklig finansiering på den privata kapitalmarknaden och bör därför inte stödjas med offentliga medel.

- Åtgärd 321, 322 och 323 som kan ses som förutsättningsskapande för ekonomisk och social utveckling på landsbygden bör ges ett större budgetutrymme. Exempelvis kan en omfördelning göras från verksamheter inom åtgärderna 311, 312, 313 där det enligt texten ovan inte kan anses motiverat med offentligt stöd. Åtgärderna 321, 322 och 323 behöver dock utnyttjas betydligt bättre för att deras potential ska realiseras. Detta förutsätter en precisering av målen och en ökad målstyrning av projektverksamheten. Vidare behöver kännedomen om åtgärderna ökas. Vi rekommenderar därför starkt att de marknadsförs bättre.
- Genom att föra åtgärderna 321 och 322 till axel 4 skulle dessutom överlappningar med axel 4 undvikas. Åtgärd 322 överlappar redan i hög grad med Leader. För 321 skulle en överföring till axel 4 innebära att den lokala förankringen av projektverksamheten stärks och att kommunerna i högre grad kan engageras i förverkligandet av åtgärdens syften. Bägge åtgärderna skulle även garanteras en bättre spridning över landet. De delar av åtgärd 323 som avser bevarande och uppgradering av naturarvet på landsbygden borde, på liknande grunder, föras över till axel 2 eftersom det inte finns någon anledning att lägga stöd till investeringar i naturmiljö i olika axlar.

Executive summary

1.1 Measures and total budget

Axis 3 consists of the following measures:

- Diversification into non-agricultural activities (measure code 311)
- Support for business creation and development (measure code 312)
- Encouragement of tourism activities (measure code 313)
- Basic services for the economy and rural population (measure code 321)
- Village renewal and development (measure code 322)
- Conservation and upgrading of the rural heritage (measure code 323)
- A training and information measure for economic actors operating in the fields covered by axis 3 (measure code 331)
- A skills-acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy (measure code 341)

The measures within axis 3 are intended to promote diversification of business in rural areas, improve the opportunities for employment and better quality of life and encourage sustainable use of resources in rural areas. The expressed intention is for this axis to work on capacity building for expansion of business in rural areas. The individual measures have different specialisations, but two main groups can be distinguished: the three first measures in the list above (311 – 313) aim to diversify the rural economy, while the other five (321 – 341) aim to improve the quality of life in rural areas. Axis 3 represents approximately 12% of the programme's total budget. This axis has

clear links to axis 4 in that some of the measures are implemented using the LEADER approach.

Table 1.1 shows the budgetary breakdown between the measures in axis 3. The measures receiving the greatest proportion of the budget are located within the group of measures that aim to improve the rural economy (measures 311 – 313). In total, these measures make up 64.5% of the total budget for the axis.

Table 1.1: Budget and allocation within axis 3

	Total budget (mSEK)	Percentage of budget
Diversification into non-agricultural activities (measure code 311)	490	16.7%
Support for business creation and development (measure code 312)	700	23.9%
Encouragement of tourism activities (measure code 313)	700	23.9%
Basic services for the economy and rural population (measure code 321)	189	6.4%
Village renewal and development (measure code 322)	245	8.4%
Conservation and upgrading of the rural heritage (measure code 323)	119	4.1%
A training and information measure for economic actors operating in the fields covered by axis 3 (measure code 331)	475,792	16.2%
A skills-acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy (measure code 341)	15	0.5%
Total, axis 3	2933,792	100 %

Source: Swedish Board of Agriculture Annual Report 2008, reworked here

1.2 Results of the evaluation – correlation between measures and desired objectives

Measures that focus on the rural economy

The measures that focus on the rural economy aim to encourage various types of entrepreneurship, employment and quality of life in rural areas. This support was mainly analysed with the help of data from surveys in which businesses and projects that had received support were asked about themselves and their opinions on the support. A group of businesses that had not received support were also asked to participate in the survey, so that we had a comparison group against which to compare the businesses that had received support. For project support there was no corresponding possibility to create a comparison group, since there was no list of projects other than those that had applied for support. The analyses carried out on activities with diversification support, business creation support and tourism support reached the conclusion that the activities with business creation support and tourism support in particular contributed to the desired objectives of the measures.

However, the diversification support, business creation support and tourism support are problematic from a conceptual perspective, even though the analyses show that the activities that have received support according to these measures have contributed to achieving the desired objectives. According to the Rural Development Programme for Sweden 2007-2013, the support is given to activities that can encourage sustainable development, or activities with products that are in demand on the market and that have the potential to be competitive and profitable in the long term. For the latter type of activities it is difficult to see why they could not obtain sufficient financing on the private capital market and what it is that actually justifies public funding. This is despite the fact that the supported activities have often developed in a favourable way and in accordance with the objectives of the measures. The type of activity described should not encounter problems in finding private fi-

nancing. Support for investment can only be justified in cases where the activity aims to produce collective goods or goods with great positive external effects for which there is no functioning market, since it is difficult to prevent those who have not paid for the goods from consuming them. There can be other factors hampering business in rural areas in general (e.g. high transaction costs due to long distances to the market). However, this problem is not solved through supporting investment in *production* by rural businesses. Rather, it is a question of support for infrastructure of different types (for example access to broadband, better transport network, etc.).

Another problem with the diversification support, business creation support and tourism support is that the intervention logic (in the EU Commission's interpretation) assumes that it is *farm businesses* that must diversify their activities in order for the rural economy to be developed. This applies to measures 312 and 313 too, which should be directed more towards also developing other types of activities. First, farm businesses make up a very limited proportion of society's economy. Second, objectives such as increased employment opportunities and better quality of life in rural areas could be achieved just as well by more specialist farm businesses. Therefore it is in fact the growth in *all* businesses in rural areas that can contribute to achieving the objectives.

One can also question the logic of having farm businesses diversify their activities away from traditional farming, while at the same time wanting to have an increased flow of tourists to rural areas. If it is the case that farm diversification activities displace farming activities, this means that we will see a gradual decline in farming activities as a result of diversification. This can have negative consequences e.g. for tourism in rural areas, which is often based on the beauty of the landscape that is produced by farming.

Finally, it must be pointed out that in the opinion of the evaluator, diversification support, business creation support and tourism support are very similar to each other and could be combined into a single measure. A central feature of all these is that they deal with improving the rural economy and it should be possible to achieve this objective by instead having a combined measure that focuses on sustainable development of the rural economy.

Measures that focus on quality of life in rural areas

The measures that focus on quality of life in rural areas can be divided into two sub-groups, namely measures that deal with services, rural heritage and village renewal, and measures that deal with skills acquisition and animation. It is of course difficult to define 'quality of life' and this has not been done explicitly in the Rural Development Programme. Nevertheless the concept is defined implicitly through the choice of activities that qualify for support and the conditions of the support. Since quality of life can include different components for different people, this can have a negative effect on both the uptake and the outcome of the measures.

The first sub-group of measures was analysed with the help of interviews and surveys. The analyses showed that the measures are exploited to a very small extent. This in itself means that their importance in contributing to achievement of the objectives must be regarded as very limited. Furthermore, three county administration boards have received over 40% of the funding granted, which means that the measure is unevenly distributed throughout the country. This further decreases the potential for contributing to the objective of improving the quality of life and attractiveness and counteracting economic and social degeneration.

On the one hand, the analyses indicate that the reasons for the low uptake are that the county administration boards have not prioritised these measures; that administrative procedures were

initially under-dimensioned and were not in place at the start of the period; and that the measures partly concern areas that do not lie within the traditional area of responsibility of the county administration board. On the other hand, the analyses indicate that the low uptake can result in the project support being perceived as being too administratively cumbersome and overcontrolled by the target groups for which the support is intended. A possible solution can therefore be to decrease the degree of detailed control in the administrative system and instead work with an assessment of the effectiveness as regards capacity building and development-related project activities.

The measure *Basic services* is intended to support solutions at local level for service problems in rural areas and to support local culture and recreation. However, this funding does not appear to have reached the relevant actors for developing such solutions to any major degree. In general, the activities must therefore be regarded as only making an insignificant contribution to the objectives of the measure, although individual projects may have had considerable effects at the local level. Only a few aspects that can be judged to be related to quality of life were influenced by the projects carried out and the evaluator found that these projects had scarcely contributed at all to the attractiveness of rural areas or to counteracting economic and social decline in rural areas.

Similar conclusions were reached for the measure *Conservation and upgrading of the rural heritage*. The analyses showed that the funding granted within the framework for this measure generally had little significance for the objectives which the measure was intended to achieve: the attractiveness of rural areas, sustainable management and development of areas of outstanding natural beauty and quality of life in rural areas. Issues of cultural heritage were relatively better provided for than those of natural heritage. Local projects focusing on conservation and upgrading of concrete areas of natural beauty are very few and

cases of local management of nature conservation concerns are generally lacking.

As regards the analyses of projects carried out within the framework of the measure *Village renewal and development* the picture appears somewhat brighter. Admittedly only a few projects have been carried out, and here too the contribution to quality of life, attractiveness and economic and social development has been limited. However, the aim of the measure is to contribute to village renewal and as regards the funds granted, the evaluator came to the conclusion that these may have had a certain impact on optimism, participation and social interaction in rural areas. The measure is considered to have the potential to be important for the quality of life in rural areas in the future, but this would require the activities carried out within the measure to be extended and to be more comprehensive.

The second sub-group of measures, those dealing with skills acquisition and animation, consists of two measures, namely measure 331, *A training and information measure for economic actors working in the fields covered by axis 3* and measure 341 *A skills acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy*. The former consists of skills development provision for the implementation of other measures within axis 3, while the latter consists of measures to facilitate the implementation of LEADER and is therefore dealt with in conjunction with axis 4.

The *training and information measure for economic actors working in the fields covered by axis 3* was analysed with the help of descriptive survey data collected by Statistics Sweden on behalf of the Swedish Board of Agriculture. The analyses showed that the support can be considered to have contributed to some extent to objectives such as improving the human potential in such a way that diversification of farming activities to other types of activities can be facilitated. However the support must

be regarded as having a limited effect as regards its ability to contribute to improving the quality of life in rural areas.

1.3 Balance between the measures

The measures focusing on the quality of life in rural areas can be said to be capacity building for a number of vital aspects of rural areas, such as entrepreneurial efforts and social development. The measures include projects that are very similar and it is unclear whether the subdivision is effective. It is also unclear whether it is effective to distinguish them from the matters covered by LEADER. Although measures 321, 322 and 323 have had very limited uptake to date, and have therefore had very limited significance, the activities for which the support is intended should have the potential to contribute to rural development. In a comparison between these measures and the group of measures focusing on the rural economy, the latter therefore appear to occupy a disproportionately large part of the budget for axis 3.

1.4 Synthesis and conclusions

The evaluator has come to the conclusion that measures within axis 3 that focus on strengthening the rural economy (measures 311 – 313) cannot be regarded as having reasonable grounds for public funding in those cases where the activities of the business are in demand on the market and have the potential to be competitive in the long term. In these cases there should be no problems in finding capital on the private capital market. However, activities that encourage sustainable development, but for which there is not sufficient demand on the market to ensure sustainable rural development, should continue to be supported by the measures within axis 3.

Measures within axis 3 that focus on the quality of life in rural areas should have good potential to be capacity building, although the theoretical grounds are weak. However, the low uptake of these measures hampered the analysis. These must be better marketed in future, and the funding should be granted to

projects with high potential to contribute to the objectives of the measures.

1.5 Recommendations

- Measures 311, 312 and 313, which are intended to strengthen the rural economy, should be combined into a single measure that is directed at all businesses in rural areas with the aim of stimulating growth of sustainable development that would not take place to a satisfactory extent through only private initiative. Furthermore, on theoretical grounds there is actually no reason to separate these measures from the support for investments in farm businesses and investments in processing of agricultural and forestry products in axis 1. The proposal is therefore to incorporate measures 311, 312 and 313 into one of these measures.
- Activities that have the potential to become competitive and profitable in the long term would probably be able to obtain sufficient funding on the private capital market and should therefore not be supported by public funding.
- Measures 321, 322 and 323, which can be regarded as capacity building for economic and social development in rural areas, should be given a greater share of the budget. For example, a redistribution can be made from activities within measures 311, 312, 313, for which public funding cannot be justified as discussed in the paragraph above. However, measures 321, 322 and 323 need to be utilised considerably better if their potential is to be realised. This will require precise definition of the objectives and greater management by objectives of project activities. In addition, knowledge about the measures needs to be increased. Therefore we strongly recommend that they be better marketed.

- By transferring measures 321 and 322 to axis 4, overlaps with axis 4 could be avoided. Measure 322 already overlaps to a great extent with LEADER. Transferring measure 321 to axis 4 would increase the local embedding of project activities and allow municipalities to be engaged in realisation of the objectives of the measures to a higher degree. Both measures would also ensure better distribution throughout the country. On similar grounds, the parts of measure 323 that deal with the conservation and upgrading of the rural heritage should be transferred to axis 2, since there is no reason to provide support for investment in natural environments in different axes.

2

Åtgärd 311- Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk

2.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till diversifiering till annan verksamhet än jordbruk betalas ut enligt artikel 52 (a) i rådets förordning (EG) nr. 1698/2005 samt enligt artikel 35 och punkt 5.3.3.1.1 i Bilaga 2 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund¹

Reformerna av jordbrukspolitiken (CAP) medför att stöden frikopplas från produktionen och att vi får en tydligare marknadsanpassning av jordbruket och därmed en ökad utsättning för konkurrens. Detta leder i sin tur till att strukturrationaliseringen inom lantbruket kommer att fortsätta och förstärkas.

Strukturuomvandlingen leder till större men färre lantbruk, vilket i sin tur antas påverka möjligheten för en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling på landsbygden. Med ett mindre antal aktiva lantbruksföretag påverkas landsbygdens sysselsättning, ekonomiska aktiviteter och utnyttjande av landsbygdens resurser. Detta i sin tur påverkar möjligheterna att bo och verka på landsbygden, och därmed antas landsbygdens attraktionskraft påverkas negativt.

Något som man menar kan motverka denna negativa trend är att nya produkter och tjänster utvecklas. Genom att lantbruksföretagen diversifierar sin verksamhet kan en avveckling av lantbruksföretag motverkas och inkomsterna i dessa företag öka. Att lantbruksföretag diversifierar sig bort från traditionell primärproduktion kan också medföra att kompetens och tillgångar i form av byggnader, maskiner, naturresurser och finansiellt kapital kan tas tillvara och skapa inkomster på nya sätt. När lantbruksföretagen diversifierar sig kan också möjligheterna till syssel-

¹ Bakgrundsbeskrivningen och villkorsbeskrivningen av åtgärd 311 är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (Jordbruksdepartementet 2007).

sättning på landsbygden förbättras så att behovet av pendling till arbete på annan ort minskar, liksom lantbruksfamiljernas beroende av inkomster från förvärvsarbete. Vidare kan utvecklandet av nya produkter och tjänster leda till att utbudet av service på landsbygden ökar, vilket gör att attraktionskraften ökar för både företag, människor som vill bo på landet och för turister.

Stöd till diversifiering till annan verksamhet än jordbruk (fortsättningsvis diversifieringsstödet) lämnas till en eller flera medlemmar i ett jordbrukarhushåll som bedriver jordbruksverksamhet enligt definitionen i artikel 35 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003. Vidare lämnas diversifieringsstöd till regionala eller lokala och i begränsad omfattning till nationella aktörer, t.ex. grupper av lantbruksföretag, rennäringsföretag, samebyar, organisationer eller sammanslutningar av aktörer. Stödet kan lämnas både under uppstartandet av den nya verksamheten samt under senare skeden av verksamhetens utveckling. Ett uttalat mål är att diversifieringsstödet ska vara flexibelt och kunna anpassas till aktuell situation. Diversifieringsstödet motiveras med att det för de enskilda lantbruksföretagen, inklusive rennäringsföretagen, kan vara svårt att ensamt med enbart sina egna kompetenser och finansiella resurser diversifiera verksamheten mot annan verksamhet än primärproduktionen.

Diversifieringsstödet *övergripande* mål är att nettoförädlingsvärdet ska öka med 250 Mkr per år, att antalet årsverken ska öka med 560 och att antalet företag med nya produkter eller tjänster ska öka med 6 procent per år. Stödets *specifika mål* är att bruttoförelägningsvärdet ska öka med 5 procent per år och att antalet arbetstillfällen till följd av stödet ska öka med 600, brutto. Det *operativa* målet är att 700 personer per år ska ha fått stöd samt att den totala investeringsvolymen ska vara 420 Mkr per år.

Stödets villkor

Diversifieringsstödet lämnas som ett företagsstöd eller ett projektstöd. Stöd till enskilda företag eller medlemmar i jordbrukarhushåll kan lämnas för investeringar och inköp av externa tjänster som är relevanta för att utveckla ny verksamhet. När det gäller stöd för investeringar kan detta bestå av stöd för kostnader för inventarier och byggnader (både för

nyanskaffning, förbättrande och anpassning). Stöd för inköp av externa tjänster kan lämnas för t.ex. förstudier, produktutveckling, marknadsundersökningar och utvecklande av nätverk.

Projektstöd lämnas till projekt som har ett tydligt syfte att förbättra förutsättningarna för lantbruksföretag och/eller rennäringsföretag lokalt, regionalt eller nationellt för att kunna utveckla affärsverksamheten på ett sätt som bidrar till ett hållbart resursutnyttjande samt innebär ekonomisk aktivitet i konkurrenskraftiga och växande näringsgrenar. Vidare ska projektet ha som mål att medverka till att resultaten sprids till många av landsbygdens aktörer.

Diversifieringsstödet kan lämnas enbart till start och utveckling av verksamheter som inte avser primärproduktion eller förädling av jordbruks- eller skogsprodukter. Om vidareförädling av jordbruks- eller skogsprodukter sker på ett sådant sätt att det resulterar i en vara som inte klassas som jordbruksprodukt enligt annex I och inte heller innebär någon form av industriell bearbetning av trä- eller skogsbruksprodukter, kan denna aktivitet vara berättigad till diversifieringsstöd. Detta gäller dock under förutsättning att vidareförädlingen utgör en integrerad del i en bredare diversifieringsaktivitet.

Stöd till företag lämnas enbart för att främja hållbar utveckling eller för produktion av varor och tjänster som har en efterfrågan på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga och lönsamma.

För att erhålla diversifieringsstöd måste för företag en affärsplan upprättas där företagets nuvarande situation beskrivs och analyseras. Vidare ska i affärsplanen företagets affärsidé, mål, strategi för den planerade utvecklingen, marknadsanalys, finansieringsförutsättningar och påverkan på ett hållbart resursutnyttjande beskrivas och analyseras. För projektstöd måste på motsvarande sätt en projektplan finnas. Denna ska innehålla en projektidé, konkreta mål och en strategi för hur projektet ska bidra till att påtagligt förbättra för företagen att utveckla konkurrenskraftig verksamhet. Det ska vidare i affärsplanen framgå hur man i plane-

ring och genomförande av projektet tar till vara erfarenheter från tidigare liknande projekt. Slutligen ska projektplanen innehålla en finansieringsplan och en tidsplan för projektets genomförande.

Stödberättigade företag kan få diversifieringsstöd motsvarande högst 30 procent av de stödberättigade utgifterna (för t.ex. investeringar eller inköp av externa tjänster). Stöd motsvarande ytterligare högst 20 procentenheter kan efter särskild prövning lämnas till företag inom glest befolkade mindre gynnade områden i norra Sverige. Projektstöd kan beviljas för mellan 20 – 100 procent av stödberättigade kostnader. Budgeten för hela programperioden ligger på 490 Mkr.

Tabell 2.1 visar beskrivande statistik över beviljade diversifieringsstöd 2007 – 2009. Som framgår av tabellen föreligger ett underutnyttjande av diversifieringsstödet jämfört med mål vad gäller budgetutnyttjandet.

Tabell 2.1: Beskrivande statistik över beviljade diversifieringsstöd 2007 – 2009

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	13 526	82 820	89 281
Beviljade stöd i procent av hela budgeten	2,8%	16,9%	18,2%
Andel kvinnor som beviljats företagsstöd	36 %	26 %	29 %
Andel män som beviljats företagsstöd	57 %	57 %	56 %
Andel företag som beviljats företagsstöd	7 %	17 %	15 %
Genomsnittlig stödstorlek, företagsstöd, SEK (standardavvikelse)	219756 (213485)	293261 (275232)	276381 (291505)
Beviljat företagsstöd i förhållande till stödberättigad kostnad	29 %	30 %	30 %
Genomsnittlig stödstorlek, projektstöd, SEK(standardavvikelse)	403 718 (385 360)	556 561 (896 214)	514 582 (717 023)
Beviljat projektstöd i förhållande till stödberättigad kostnad	63 %	60 %	66 %

Källa: Jordbruksverket (2010a) och LB

Logisk interventionsgrund

Stödets interventionslogik beskrivs schematiskt i Figur 2.1. Den bygger egentligen på tre centrala antaganden. För det första kräver den att lant-

bruk av sig själva inte utvecklar ny verksamhet på gården i tillräcklig utsträckning. I likhet med utveckling av ny verksamhet inom andra branscher kan aspekter såsom lång etableringstid, kapitalbrist etc. göra lantbrukarna ovilliga att utveckla ny verksamhet. Offentliga stöd kan då motiveras genom att de hjälper lantbrukarna över "tröskeln" att starta ny verksamhet, såvida det är ett marknadsmisslyckande som orsakar ovilligheten att investera (t.ex. att verksamheten producerar varor med stora positiva externa effekter som det är svårt att hindra dem som inte betalar för varan från att dra nytta av).

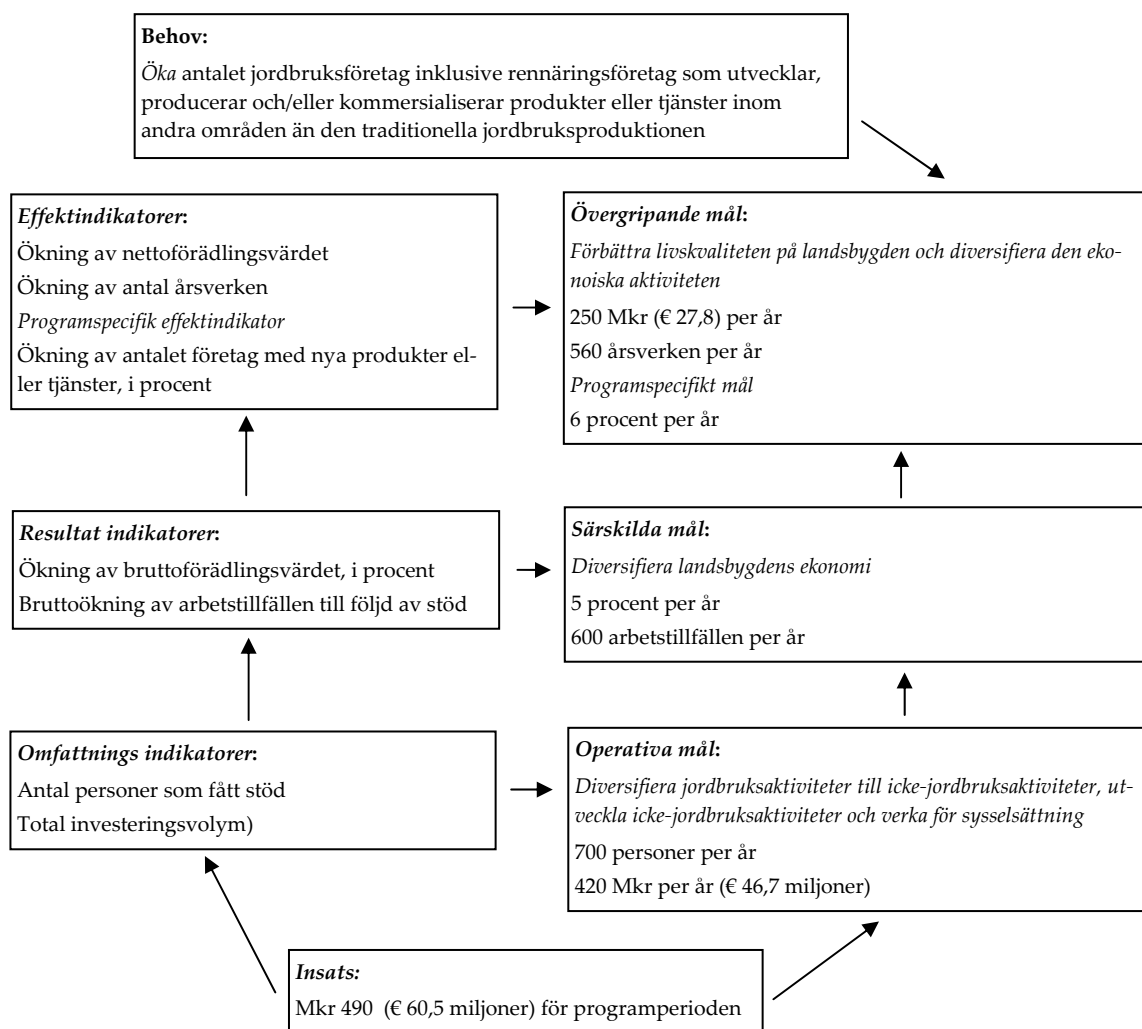
Om stöd ges i sådana fall där det inte finns ett marknadsmisslyckande finns en risk att företagen investerar i verksamheter som inte bär sina kostnader. Vidare finns risk att stödet tränger undan privata investeringar som kunde ha gjorts (dödviktsförluster), eller att man lockar över investerare som annars skulle ha gjort investeringar i andra branscher (undanträngningseffekter).

Med tanke på att den pågående strukturrationaliseringen gör att antalet lantbruksföretag minskar i snabb takt är det också tveksamt att rikta diversifieringsstödet till just lantbruksföretag. Dessa utgör en allt mindre bas för diversifieringen och utvecklingen av landsbygdsekonomin.

För det andra bygger interventionslogiken på att ökad diversifiering av lantbruksföretag ger ökad sysselsättning och därigenom ökad livskvalitet på landsbygden. Detta antagande förutsätter att lantbrukarna verkligen diversifierar med målsättningen att företaget ska växa, samt att diversifieringen inte innebär att andra verksamheter på gården trängs undan. Om de svenska lantbrukarnas mål med diversifiering vet man ännu inte så mycket, men tryggad sysselsättning för familjemedlemmar och finansiering av gården utgör rimliga antaganden. Det är viktigt att påpeka att sådana mål inte nödvändigtvis innefattar en tillväxtvilja eller ens en vilja att anställa någon utanför familjen. I så fall kan inte diversifiering av lantbruksföretag leda till ökade inkomster och sysselsättning för andra än jordbrukarfamiljens medlemmar.

För det tredje bygger interventionslogiken på att diversifiering av lantbruksföretag är nödvändigt för att öka livskvaliteten på landsbygden, genom att öka sysselsättningen. Detta antagande är tveksamt, då ökad sysselsättning och därigenom ökad livskvalitet lika gärna kan uppstå genom att lantrbruken växer via specialisering.

Figur 2.1. Interventionslogik för diversifieringsstödet. Källa: Jordbruksdepartementet (2007) och EU-kommissionen



Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 2.2 visar diversifieringsstödet omfattnings- och resultatindikatorer. Av tabellen framgår att stödet haft lågt utnyttjande under perioden 2007 – 2009. Detta gäller både för antal personer som fått stöd och den totala investeringsvolymen. Vidare framgår av tabellen att diversifieringsstödet haft låg effekt när det gäller bruttoökning av antal arbetstillfällena.

Tabell 2.2: Utfall för diversifieringsstödet omfattnings- och resultatindikatorer

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Ackumulerat utfall i procent av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal personer som fått stöd	53	250	221	11 %
Total investeringsvolym	11,6 Mkr (M € 46,7)	250,3 Mkr (M € 27,8)	262,7 Mkr (M € 29,2)	18 %
Resultatindikatorer				
Ökning av bruttofördlingsvärdet, i procent	5	Ingen uppgift	Ingen uppgift	
Bruttoökning av arbetstillfällena till följd av stöd	45	66	91	5 %

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008), delvis egna bearbetningar.

2.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av diversifieringsstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

1. Hur har investeringarna uppmuntrat till diversifiering av jordbrukshushållens verksamhet till annan verksamhet än jordbruk? Lägg tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.
2. Hur har investeringarna bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn?
3. Hur har investeringarna bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?

4. Hur har investeringarna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Ordet diversifiering av jordbrukarhushållens verksamhet i fråga 1 tolkas som att intäkterna i verksamheten kommer från annan affärsverksamhet än jordbruk. Det är t.ex. inte intressant att undersöka hushållens förvärvsarbete, även om detta också är en form av så kallad pluriaktivitet (Bateman & Ray, 1994) då det inte är sådan verksamhet som diversifieringsstödet avser att stödja. Inte heller lantbrukarnas multifunktionalitet, vilket i synnerhet kan ses som en följd av åtaganden i axel 2, avses här. Lantbrukets multifunktionalitet handlar om produktion av t.ex. landskap, bio-diversitet etc. (Augulia et al. 2009)

Ordet sysselsättningsmöjligheter i fråga 2 tolkas som jordbrukarhushållens faktiska, realiserade, sysselsättning utanför jordbrukssektorn, inte bara deras möjligheter.

Fråga 3 tolkas som att avse eventuella spridningseffekter från de företag och verksamheter som fått stöd till andra företag och verksamheter på landsbygden. För att operationalisera ett mått på detta har företagens *samarbete* med andra aktörer på landsbygden beaktats.

Ordet livskvalitet i fråga 4 tolkas som att avse förutsättningar för livskvalitet. Anledningen är att individers livskvalitet sannolikt påverkas av så många andra aspekter än bara dem som den stödda verksamheten påverkar, att det inte är intressant att efterfråga individernas upplevelse av förändrad livskvalitet

2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I det tidigare Miljö- och landsbygdsprogrammet återfanns åtgärderna i axel 3 som ett projektstöd, som riktade sig till både enskilda företag och sammanslutningar av olika aktörer. Enligt slututvärderaren av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 (Sveriges lantbruksuniversitet 2009) var effekten av projektstöden svår att mäta och inte alls tydlig. Slututvärderaren drar därför ingen entydig slutsats om projektstödens effekt,

men antyder att de inte haft någon större effekt på sysselsättning och ekonomiska strukturer.

Halvtidsutvärderingen av Miljö- och landsbyggsprogrammet 2000 – 2006 fann att projektstöden varit svåra att hantera för projektägarna samt att projektens bidrag till åtgärdens specifika mål endast går att utläsa på lokal nivå, om det överhuvudtaget gick att utläsa (Jordbruksdepartementet 2003). Detta menade man bero på att endast ett fåtal projekt hade hunnit avslutas då halvtidsutvärderingen gjordes.

2.4 Underlag och metod

Först kan konstateras att de flesta av de föreslagna indikatorerna är svåra att använda för att besvara de ställda utvärderingsfrågorna. Till exempel kan effektivitetsindikatorerna påverkas hos de stödda företagen av andra anledningar än att de just har diversifierat sig, vilket är vad som efterfrågas i fråga 1. Dessutom kan konstateras att inga av indikatorerna ger vid handen hur landsbygdens ekonomi i sig kan ha påverkats av stödet (fråga 3) eller hur livskvaliteten har påverkats (fråga 4).

När det gäller själva analyserna är strävan att göra dessa kontrafaktiskt, så att stödmottagare jämförs med en jämförelsegrupp som inte har fått stöd. Då kan mer tillförlitliga slutsatser om stödets betydelse dras. Detta förutsätter dock att det finns data för både stödmottagande företag och projekt, och för icke-stödmottagande företag och projekt. För projekt finns ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp, eftersom de enda typer av projekt som finns listade och som inte fått stöd är de som sökt stöd men fått avslag. Dessa är inte lämpliga som jämförelsegrupp då det antas ha funnits goda grunder att avslå dessa projekt. Således är de inte lika de projekt som fått stöd.

När det gäller tillgången på data över företag i befintliga register som kan användas för ändamålet att kontrafaktiskt utvärdera diversifieringsstödet, måste den betraktas som begränsad. I exempelvis Jordbruksekonomiska undersökningen, där knappt 1000 jordbruksföretag deltar årligen finns visserligen mycket detaljerad bokföringsdata som i teorin skulle kunna användas för utvärderingen av diversifieringsstödet. Tyvärr har endast ett mycket litet antal av just dessa företag fått diversifierings-

stöd, varför det inte går att göra statistiska jämförelser mellan dem och resten av företagen. I SCB:s företagsregister finns i princip samtliga företag i Sverige representerade. Registret är ändå svårt att använda eftersom uppdelningen av företag i olika verksamhetsgrenar, vilket är nödvändigt för att avgöra om förändringar i förädlingsvärden, sysselsättning och nya produkter generats av nya verksamheter eller inte, i huvudsak endast görs för företag inom industrin.

För att besvara utvärderingsfrågorna har istället i huvudsak två enkätundersökningar använts: en som undersöker företag som fått stöd, och företag som skulle kunna ha fått stöd, samt en som undersöker projektet som fått stöd. Vidare har data från Jordbruksverkets databaser över stödmottagare använts.

Enkät till företagare

Enkäten till företagare, företagsenkäten, skickades ut till de 223 företag som erhållit stöd för diversifiering, och som slutredovisat stödutbetalningen. I ett försök att konstruera en kontrollgrupp skickades företagsenkäten ut till ett slumpmässigt urval om 200 jordbruksföretag som hade kunnat söka stödet, men av olika anledningar valt att inte göra det. SCB ombads att ur företagsregistret göra ett slumpmässigt urval av 200 företag som enligt SNI-koderna kunde klassas som jordbruksföretag. Innan stickprovet drogs matchades stödmottagarna bort. Nedan kallas de båda företagsgrupperna *stömgruppen* respektive *kontrollgruppen*.

I slututvärderingen av Landsbygdsprogrammet bör kontrollgruppen dras genom matchning, i stället för som nu när kontrollgruppen dragits slumpmässigt, så att man på ett mer säkert sätt kan fastställa att kontrollgruppen verkligen liknar stömgruppen. I halvtidsutvärderingen användes inte matchning på grund av tids- och resursbrist.

Enkäten till stödmottagarna innehöll frågor om hur företaget utvecklats och om hur stödet upplevts. Totalt erhöles 105 svar från stödmottagarna, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 47 procent. Enkäten till kontrollgruppen innehöll dels frågor om hur företaget utvecklats den senaste tiden, men också huruvida man sökt stöd, och vad anledningen var till att

man inte sökt diversifieringsstödet. Totalt erhöles 74 svar från kontrollgruppen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 37 procent. Svarsfrekvensen på enkäten måste således betraktas som låg, både när det gäller stödmottagarna och kontrollgruppen. Resultaten måste tolkas i ljuset av låg svarsfrekvens.

Enkät till projekt

En enkät skickades också till samtliga projektägare till projekt som avslutats senast 31 december 2009. Totalt rörde det sig om 20 projekt, varav svar erhöles från 9. Det är mycket viktigt att framhålla att detta är ett väldigt begränsat statistiskt underlag, och att siffrorna som redovisas således ska tolkas med stor försiktighet.

Utvärderingsmetod

För att besvara utvärderingsfrågorna när det gäller företagsstöden har i huvudsak regressionsanalys använts där effekten av stödet på ett antal aspekter hos de undersökta företagen analyserats samtidigt som ett antal andra aspekter hos företagen som också kan påverka målvariablerna har kontrollerats för. Metoden innebär ett så kallat kvasiexperiment. Analysen kompletteras med beskrivande statistik över stödmottagarna och kontrollgruppen.

När det gäller projektstöden finns ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp. Detta eftersom det inte finns någon sammanställning över projekt, varifrån vi skulle kunna skilja ut dem som fått stöd från andra projekt och sedan jämföra huruvida deras utveckling skiljer sig år. Analysen av projektstöden bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och hur verksamheten utvecklats på grund av stödet.

Då utvärderingen baseras på data från enkätundersökningar finns en viss risk för följande fel i data:

- Att respondenterna missförstått frågorna och att alla inte besvarat dem på samma sätt. Vid inläsning av svaren har svarens rimlighet granskats och om det varit uppenbara fel har dessa svar uteslutits, eller om möjligt, rättats till.

- Att respondenterna har besvarat frågorna fel för att de inte kommit ihåg rätt och inte haft möjlighet att kontrollera svaren.
- Att respondenterna överdriver stödets betydelse för att på så sätt försöka säkerställa att stödet får finnas kvar.

Analysen måste tolkas i ljuset av dessa möjliga felkällor.

De undersökta företagen

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen i jämförelse med kontrollgruppen. Sammanställningen fokuseras runt företagaren och företaget som sådant.

Företagaren

Tabell 2.3 visar beskrivande statistik över företagarna som driver företag som fått stöd och över dem som driver kontrollföretagen. Som framgår av tabellen är en majoritet av både stödmottagarna och kontrollgruppen män, drygt 70 procent. I jämförelse med kontrollgruppen har stödmottagarna i högre utsträckning universitetsutbildning och arbetslivserfarenhet från annat förvärvsarbete. Detta kan reflektera att utbildning och annan arbetslivserfarenhet underlättar hanteringen av stödet, och därmed påverkar viljan att söka stöd.

Tabell 2.3: Beskrivande statistik över företag som har fått stöd och kontrollföretagen

	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,28	0,30
Ålder	50,29 (10,824)	55,38 (10,846)
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	0,46	0,22
Erfarenhet av lantbruksföretaget, antal år	20,91 (12,813)	22,89 (11,292)
Arbetslivserfarenhet från annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 o nej)	0,788	0,73
Arbetslivserfarenhet från annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,308	0,18
Arbete utanför jordbrukssektorn 2006 – 2008, företagaren eller någon annan i hushållet (1 om ja; 0 om nej)	0,72	0,73

Källa: Egen enkätundersökning

Företaget som sådant

I tabell 2.4 visas beskrivande statistik över företaget som sådant för stödgruppen respektive kontrollgruppen. Tabellen visar att företagen som fått stöd ligger närmare tätorter och större städer än kontrollgruppen. Detta kan reflektera att stödgruppen sökt stöd för diversifiering för att de upplever fördelar av att vara nära tätorter och/eller städer i sin kompletterande verksamhet. Det kan också reflektera betydelsen av fördelar i och med närheten till ett rikare informationsflöde runt städer och tätorter, vilket leder till att man söker stöd. Vidare är de stödda företagen större, sett till antalet hektar de brukar. Detta kan reflektera att stora företag har bättre resurser för att söka stöd. Intressant att notera är också att stödmottagarna har ett aktivare nätverk i och med mer samverkan med andra företag på landsbygden, både innan och efter stödet.

Tabell 2.4: Beskrivande statistik över företagens som sådant hos stödgruppen respektive kontrollgruppen.

	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Avstånd till närmaste tätort med minst 3000 invånare, kilometer	14,03 (14,236)	19,06 (13,735)
Avstånd till närmaste större stad med minst 20 000 invånare, kilometer	38,92 (35,001)	53,73 (47,948)
Gårdsstorlek, antal hektar	121,04 (170,257)	53,69 (99,308)
Mjök (1 om ja; 0 om nej)	0,07	0,06
Nötkött (1 om ja; 0 om nej)	0,27	0,20
Svin (1 om ja; 0 om nej)	0,07	0
Fjäderfä (1 om ja; 0 om nej)	0,06	0,03
Växtodling för avsalu (1 om ja; 0 om nej)	0,5	0,25
Hästverksamhet (ej som egen hobby (1 om ja; 0 om nej)	0,28	0,11
Offentliga stöd som en andel av totala intäkter 2007 – 2009, %	24,68 % (22,875)	25,56 % (32,541)
Annan affärsverksamhet än jordbruk på gården (1 om ja; 0 om nej)	0,816	0,23
Samverkan med andra företag på landsbygden år 2006 (1 om ja; 0 om nej)	0,35	0,111
Samverkan med andra företag på landsbygden i dagsläget (1 om ja; 0 om nej)	0,46	0,181
Tror att företaget kommer att samverka med andra företag på landsbygden om tre år (1 om ja; 0 om nej)	0,63	0,23

Källa: Egen enkätundersökning

Beskrivning av de undersökta projektgrupperna

Tabell 2.5 sammanfattar projektgrupperna. Eftersom antalet respondenter är mycket begränsat (endast 9 projekt finns med i undersökningen)

ska statistiken tolkas med stor försiktighet. Tabellen visar att de flesta projektgrupper är relativt unga och har funnits i mindre än fem år. Vidare visar tabellen att det till största delen är lokala eller regionala grupper som står bakom ansökningarna, t.ex. lokala utvecklingsgrupper, lokalavdelningar inom LRF etc. Till största del står de sökande för drivandet av projektet, snarare än någon som lejts in enbart för detta ändamål. Däremot utgörs ledningen av projektet ofta av en bredare sammansatt grupp än endast projektgruppen.

Tabell 2.5: Beskrivning över projektgrupperna

	Antal projektgrupper
<i>Om gruppen som står bakom ansökan</i>	
Gruppen bildades i samband med ansökan	4
Gruppen har funnits i mindre än fem år	3
Gruppen har funnits i fem år eller längre	2
<i>Typ av aktörer i ansökan</i>	
En lokal utvecklingsgrupp	1
Lokalavdelning inom LRF	1
Partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer	2
Hushållningssällskapet	1
Kommunen	0
Länsstyrelsen	0
Annan regional organisation	3
Annan gruppering	2
<i>Gruppens huvudsakliga uppgift</i>	
Driva projektet	3
Utveckla byn/bygden	1
Utveckla företagen i byn/bygden	2
Slå vakt om natur- och eller kulturarv	0
Arbeta socialt	0
Annat	4
<i>Vem som huvudsakligen driver projektet i praktiken</i>	
Projektansvarig	2
Projektansvarig och andra i gruppen	4
En som anställts för uppdraget	0
En konsult/konsultfirma	3
<i>Vem/vilka som utgör projektets ledning</i>	
Projektansvarig	3
Projektansvarig och andra i gruppen	3
En bredare sammansatt grupp	5

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 2.6 visar vilka mål i Landsbygdsprogrammet som gynnas av projekten, samt vilken horisontell inriktning som är aktuell. Siffrorna baseras på samtliga beviljade projektstöd under perioden 2007 – 2009. Som framgår av tabellen berör projekten mål som tillväxt och sysselsättning. Inget projekt har berört icke-ekonomiska mål som biologisk mångfald och klimathotet. Tabellen visar också att de flesta projekten inte har någon uttalad horisontell inriktning.

Tabell 2.6: Berörda mål och horisontell inriktning på projekten.

	Antal
<i>Mål i Landsbygdsprogrammet som berörs</i>	
Ekonomisk tillväxt övriga företag	10
Ökning av sysselsättning	4
Ekonomisk tillväxt jordbruksföretag	11
Arbetsproduktivitet	0
Biologisk mångfald	0
Höga naturvärden	0
Vattenkvalitet	0
Klimatförändringar	0
<i>Horisontell inriktning</i>	
Ingen uttalad horisontell inriktning	10
Hållbar utveckling	2
Kvinnor	1
Miljö	2
Kompetenshöjning	0
Jämställdhet	0
Ungdomar	0
Funktionshindre	0
Sexuell läggning	0
Integration	0

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

Upplevelse av diversifieringsstödet betydelse

Enligt stödmottagarnas egenrapporterade uppfattning har aktiviteterna som fått diversifieringsstöd lett till att arbetstiden och bruttoförelingsvärdet i företagen ökat (Tabell 2.7). Siffrorna i tabellen bygger på en jämförelse av arbetstid och bruttoförelingsvärde hos de stödda företagen innan och efter att de genomförde den stödberättigade verksamheten.

Tabell 2.7. Förändring i arbetstid och bruttoförelingsvärde, företagsstöd.

	År 2007 Medelvärde (Standardavvikelse)	År 2008 Medelvärde (Standardavvikelse)	År 2009 Medelvärde (Standardavvikelse)
Arbetstid, ökning jämfört med innan, timmar	823 (1276)	623 (104)	475 (977)
Bruttoförelingsvärde, ökning jämfört med innan, SEK	348 601 (410 904)	228 396 (237 085)	186 386 (146 213)

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

I Tabell 2. 8 och 2.9 redovisas hur företagen och projekten som mottagit stöd upplevt stödets betydelse. Som framgår av tabell 2.8 är företagen försiktigt positiva till stödet, samtidigt som de instämmer minst i påståendet om att företaget sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet. Detta tyder på att stödmottagarna tror att stödet i alla fall påverkat företaget på något sätt. Projektägarna är däremot mer positiva till stödet och relativt övertygade om att verksamheten inte hade genomförts utan stödet (Tabell 2.9).

Tabell 2.8. Företagens upplevelse av stödets betydelse.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att företaget skulle kunna utveckla annan verksamhet	3,46 (1,076) (3)
Stödet innebar att företaget kunde tidigarelägga utvecklingen av andra verksamhetsområden	3,57 (1,121) (4)
Stödet innebar att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare	3,88 (1,052) (4)
Företaget hade sannolikt utvecklats på likande sätt även utan stödet	2,85 (1,238) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 2.9. Projektägarens upplevelse av stödets betydelse.

Påstående	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,22 (0,833) (4)
Stödet har inneburit att verksamheten kunnat utvecklas snabbare	3,67 (0,866) (4)
Stödet har inneburit att verksamheten utvecklats i ett bredare partnerskap	3,44 (1,014) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklas på liknande sätt även utan stödet	2,22 (1,302) (2)
Verksamheten skulle ha påbörjats även utan stödet	2,00 (1,323) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

I Tabell 2.10 redovisas projektägarnas uppfattning och projektstödens betydelse i ett vidare perspektiv. Av siffrorna i tabellen får projektägarna tolkas som relativt neutralt inställda till stödets betydelse. Värt att notera är dock att man instämt mest i påståendena att projekten bidragit till samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden, till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruket och till att underlätta för företagandet i bygden.

Tabell 2.10. Projektstödets betydelse i ett vidare perspektiv.

Påstående	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,11 (1,364) (3)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	3,33 (1,000) (4)
Projektet har bidragit till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruk	3,50 (1,309) (3,5)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	3,25 (1,389) (3)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	3,25 (0,886) (3,5)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	2,86 (1,676) (3)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	3,00 (1,309) (3)
Projektet har bidragit till att utveckla turismnäringen i bygden	2,00 (1,604) (1)
Projektet har bidragit till att utveckla turismverksamhet baserat på jordbruk	2,00 (1,604) (1)
Projektet har lett till att ett eller flera företag i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	3,00 (1,414) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera företag i bygden	2,75 (1,581) (3)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden	2,88 (1,642) (3,5)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 2.11 visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Som framgår av siffrorna är de varken särskilt positiva eller negativa till kontakten med myndigheten. Företagarna upplevde dock att det var relativt lätt att få information om stödet medan projektägarna tyckte det var relativt lätt att ansöka om stödet. Detta ansåg dock företagarna som relativt svårare.

Tabell 2.11: Upplevelsen av kontakten med myndigheten

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,55 (0,971) (4)	3,33 (0,707) (3)
Det var lätt att ansöka om stödet	2,74 (1,064) (3)	3,56 (1,130) (4)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,19 (1,111) (3)	2,33 (1,225) (2)
Det var lätt att lämna erforderade uppgifter till myndigheterna	3,03 (1,117) (3)	2,78 (1,093) (2)
Stödet har förbättrat min relation till myndigheten	3,11 (0,915) (3)	3,33 (1,000) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Livskvalitetsaspekter

Ett av diversifieringsstödet mål är att bidra till förbättrad livskvalitet på landsbygden. Då begreppet livskvalitet har olika innebörd beroende på i vilket sammanhang begreppet används, har diversifieringsstödet bidrag till livskvaliteten här mätts som i vilken utsträckning stödet bidragit till aspekter som utgör *förutsättningar* för livskvalitet på en plats. Därmed inte sagt att stödet bidragit till *personers* upplevda livskvalitet – det är något annat och mer beroende av den enskildes personliga situation.

Som framgår av de data som presenteras i Tabell 2.12 upplevs inte diversifieringsstödet ha bidragit i någon större utsträckning till förutsättningarna för förbättrad livskvalitet på landsbygden när det gäller en majoritet av aspekterna. I synnerhet har stödet bidragit relativt sett lite till integration och inflyttning i bygden. Mer däremot till att sätta bygden "på kartan", företagandet och den lokala servicen i bygden.

Tabell 2.12: Upplevelsen av hur diversifieringsstödet bidragit till förbättrad livskvalitet.

	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande		
Lokal service i bygden	3,26 (1,189) (3)	2,86 (1,215) (2)
Att sätta min bygd "på kartan"	3,50 (1,128) (4)	3,43 (1,272) (4)
Integration	2,44 (1,161) (3)	1,86 (1,215) (1)
Naturmiljön	2,93 (1,251) (3)	3,00 (0,577) (3)
Kulturmiljön	2,82 (1,258) (3)	2,29 (1,380) (2)
Företagandet i min bygd	3,51 (1,096) (4)	3,29 (0,488) (3)
Arbetsstillfällen i min bygd	3,33 (1,182) (4)	3,14 (1,215) (3)
Inflyttning till bygden	2,32 (1,194) (2)	2,14 (1,345) (2)
Engagemang i bygden	3,09 (1,065) (3)	3,00 (1,155) (3)
Framtidstro i bygden	3,36 (1,084) (4)	3,29 (0,756) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Regressionsresultat

Hur stödet har inverkat på diversifiering av jordbrukarhushållens verksamhet

För att mäta hur diversifieringsstödet påverkat jordbrukarhushållens diversifiering till annan verksamhet än jordbruk estimerades en tobit-regression. Denna mätte vilken inverkan innehav av diversifieringsstödet haft på graden av diversifiering, mätt som hur stor andel av totala intäkter som utgörs av diversifieringsaktiviteter, samtidigt som andra aspekter som också kan ha inverkan på graden av diversifiering kunde kontrolleras för. Resultaten visas i Tabell 2.13.

Att ha haft diversifieringsstöd visade sig ha en signifikant positiv inverkan på jordbruksföretagens grad av diversifiering. Detta måste dock tolkas med viss försiktighet, då det kan vara så att de företag som väljer att diversifiera sig känner till stödet och därför valt att söka det på grund av att de redan bestämt sig för att utveckla en diversifierad verksamhet. Intressant att notera är också att företag med erfarenhet från annat företagande väljer att diversifiera sitt jordbruksföretag. Detta hänger väl samman med begreppet portföljentreprenör som utvecklats i litteraturen och menar att de som redan har flera verksamheter gärna utvecklar ytterligare flera (e.g. Bateman & Ray 1994; Alsos et al 2003).

Tabell 2.13: Regressionsresultat, diversifieringsstödet betydelse för graden av diversifiering.

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	-928,897
Har diversifieringsstöd (1 om ja; 0 om nej)	42,988***
Tid i företaget (år)	0,886*
Ålder år 2010	-0,431
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	-13,771*
Företagets arbets- och kapitalinkomst i jordbruksverksamheten 2009 ¹	3,033
Gårdsstorlek (hektar)	-0,016
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,098
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,153*
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	20,589**
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-1,351
Offentliga stöd (procent av totala intäkter)	-0,525***
Förklaringsgrad = 0.382	

¹ Ordinalskala: 1 = företaget gick med förlust, 2 = -0 – 150 tkr, 3 = 150 – 300 tkr, 4 = 300 – 450 tkr, 5 = 450 – 600 tkr, 6 = 600 – 750 tkr, 7 = 750 – 900 tkr, 8 = 900 tkr eller mer
 Statistisk inferens baseras på robusta standardfel

För att testa modellens känslighet skattades en logistisk regression. Denna ledde till samma slutsats om stödets betydelse.

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Hur stödet inverkat på fler sysselsättningsmöjligheter för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn

För att ta reda på om diversifieringsstödet inverkat på möjligheten för jordbrukarhushållen att få sysselsättning utanför jordbrukssektorn estimerades en linjär regressionsmodell som mätte antalet timmar personer från jordbrukarhushållen i undersökningen arbetade utanför jordbrukssektorn år 2009, som en funktion av huruvida hushållet erhållit diversifieringsstöd eller inte samt ett antal kontrollvariabler. Data baseras på den egna enkätundersökningen, där en fråga ställdes om hur många timmar personer från jordbrukarhushållet arbetade utanför jordbrukssektorn år 2009. Då denna fråga missuppfattades av många till att gälla hur många procent man arbetade utanför jordbrukssektorn, kodades svaren om till timmar genom att utgå ifrån att en heltidstjänst omfattar 1900 timmar.

Resultaten visas i Tabell 2.14. Följande variabler var kontrollvariabler: förekomst av arbete utanför jordbrukssektorn 2006 -2008, brukarens utbildning, gårdens lönsamhet, gårdens storlek, tidigare erfarenhet av förvärvsarbete och annat företagande, närhet till samhälle, närhet till stad samt total mängd stöd i förhållande till totala intäkter. Då många kontrollvariabler inte var statistiskt signifikanta när modellen estimerades första gången, togs de insignifikanta variablerna bort, en i taget med början med den mest insignifikanta. Variablen som mätte huruvida hushållet fått diversifieringsstöd eller inte, var insignifikant hela tiden, men behölls trots det i regressionen, då detta var den intressanta variabeln. Som framgår av Tabell 2.14 har diversifieringsstödet inte någon statistiskt säkerställd effekt på jordbrukarhushållets arbete utanför jordbrukssektorn. Resultaten ska dock tolkas med försiktighet i och med att målvariablen missförstods i enkätundersökningen.

Tabell 2.14: Regressionsresultat, diversifieringsstödet inverkan på jordbrukarhushållens sysselsättning utanför jordbrukssektorn.

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	1140,938***
Har diversifieringsstöd (1 om ja; 0 om nej)	-348,571
Gårdsstorlek (hektar)	-1,758**
Offentliga stöd (procent av totala intäkter)	-12,443**
Förklaringsgrad = 0.260 P > F-värde: 0.000	

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Hur stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygds-ekonomi

Hur stödet bidragit till att öka diversifieringen och utvecklingen av landsbygds-ekonomi mättes genom att utreda sannolikheten att de stödda företagen hade samverkan med andra företag på landsbygden, via en logistisk regression. Liksom i tidigare regressioner kontrollerades för övriga variabler som också kan påverka huruvida företaget samverkar med andra företag. Resultaten visas i Tabell 2.15. Som framgår av resultaten har innehav diversifieringsstöd ingen statistiskt signifikant in-

verkan på huruvida företagaren samverkar med andra företag på landsbygden.

Tabell 2.15: Regressionsresultat, diversifieringsstödet inverkan på samverkan mellan företag.

Variabel	Estimerad koef- ficient	Estimerad odds ratio
Intercept	-0,497	
Har diversifieringsstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,671	1,956
Samverkan år 2006	4,824***	124,501
Ålder år 2010	-0,050*	0,951
Företagets arbets- och kapitalinkomst i jordbruks- verksamheten 2009 ¹	0,084	1,088
Avstånd till tätort med minst 3000 invåna- re(kilometer)	0,014	0,972
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0,028	1,015
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	1,341*	3,824
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,099	0,906
Innehav av annat offentligt stöd (Procent av totala intäkter)	0,000**	1,000
Gårdsstorlek (hektar)	0,005	1,000
Förklaringsgrad = 0.529		

¹ Ordinalskala: 1 = företaget gick med förlust, 2 = -0 – 150 tkr, 3 = 150 – 300 tkr, 4 = 300 – 450 tkr, 5 = 450 – 600 tkr, 6 = 600 – 750 tkr, 7 = 750 – 900 tkr, 8 = 900 tkr eller mer

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Kontrollgruppens skäl till att inte söka diversifieringsstöd

Tabell 2.16 visar beskrivande statistik över kontrollgruppens skäl att inte söka företagsstöd. Som framgår av tabellen var huvudanledningen att kontrollgruppen inte kände till stödet, en anledning som 38 procent har uppgett. Att man inte upplevt sig ha några stödberättigade verksamhetsplaner var ett annat vanligt skäl.

Tabell 2.16: Kontrollgruppens skäl att inte söka företagsstöd.

	Medelvärde
Jag kände inte till stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,38
Jag kände inte till att jag kunde söka stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,16
Jag har inte haft några stödberättigade verksamhetsplaner (1 om ja; 0 om nej)	0,30
Jag tycker att regelverket runt stödet är för krångligt (1 om ja; 0 om nej)	0,18
Jag tycker att kontakten med myndigheterna är för krånglig (1 om ja; 0 om nej)	0,16

Respondenten kunde välja flera alternativ, därav summerar medelvärdena till mer än 1.

Källa: Egen enkätundersökning

2.5 Resultat - svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 handlar om hur investeringarna (diversifieringsstödet) uppmuntrat diversifiering av jordbrukshushållens verksamhet till annan verksamhet än jordbruk. Regressionsanalysen visade på ett tydligt positivt statistiskt signifikant samband mellan innehav av diversifieringsstöd och företagets grad av diversifiering, mätt som hur stor andel av totala intäkter som kom från icke-jordbruksverksamhet. Resultatet måste dock tolkas försiktigt, då det finns en betydande möjlighet att de som valt att diversifiera sin verksamhet också söker stöd eftersom de känner till stödet och har stödberättigad verksamhet, snarare än att stödet gör att de väljer att diversifiera sig. Företagarnas och projektägarnas uppfattning om stödets betydelse för den stödda verksamheten visade att projektägarna var relativt övertygade om stödets betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas. Projektägarna var också tveksamma till att verksamheten skulle ha utvecklats utan stödet. Nu är det viktigt att komma ihåg att endast nio projektägare ingick i undersökningen, men resultaten tyder på att stödet har viss betydelse för projektgruppernas verksamhet. När det gäller företagarna är deras uppfattning om stödets betydelse för verksamheten mer neutral.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida investeringarna (diversifieringsstödet) bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter för jordbruks-

hushållen utanför jordbrukssektorn. Regressionsanalysen visade inte på något sådant samband. Med reservation för eventuella svagheter i data som redovisades ovan, dras slutsatsen att diversifieringsstödet inte bidragit till att öka sysselsättningsmöjligheterna för jordbrukshushållen utanför jordbrukssektorn.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 handlar om hur investeringarna (diversifieringsstödet) bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Regressionsanalysen visade inte på något statistiskt säkerställt samband mellan innehav av diversifieringsstöd och samverkan med andra företag på landsbygden. Detta tyder på att diversifieringsstödet i sig inte bidragit till någon spridning in i den övriga landsbygdsekonomin och att stödet därför inte har lett till ökad diversifiering av landsbygdsekonomin. Även projektägarnas upplevelser av den stödda verksamhetens betydelse i ett vidare perspektiv visade på att man inte upplevde att den stödda verksamheten ledde till att företagen i bygden satte på nya verksamheter.

Fråga 4

Utvärderingsfråga 4 handlar om hur investeringarna (diversifieringsstödet) bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Enkätsvaren i Tabell 2.11 tyder på en neutral till försiktigt positiv inställning till den stödda verksamhetens förmåga att bidra till vissa aspekter som utgör förutsättningar för livskvalitet, t.ex. lokal service, att sätta bygden "på kartan", företagande, arbetstillfällen och framtidstro. Däremot finns en mer pessimistisk hållning till verksamhetens förmåga att bidra till andra aspekter av livskvalitet, t.ex. integration, kulturmiljö och inflyttning. Därför dras slutsatsen att den verksamhet som erhållit diversifieringsstödet i viss mån bidragit till att höja livskvaliteten när det gäller företagsmässiga aspekter.

2.6 Slutsatser angående stödets effekter

Av utvärderingen dras slutsatsen att diversifieringsstödet kan ha bidragit till att göra lantbruksföretagen mer diversifierade samt att den stödda verksamheten i viss mån kan ha bidragit till att höja livskvaliteten på

landsbygden när det gäller företagsmässiga aspekter. Däremot kan inte diversifieringsstödet sägas bidra till ökad sysselsättning för jordbrukarhushållen utanför jordbrukssektorn eller till att stödet skulle bidra till spridningseffekter mellan de stödda företagen och andra företag så att hela landsbygdsekonomin kan sägas ha diversifierats.

2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Diversifieringsstödet är problematiskt ur konceptuellt synvinkel. Som framhållits i analysen av interventionslogiken är stödet tveksamt när det handlar om att stödja verksamhet vars produktion det finns en marknad för. Däremot när det handlar om verksamhet som stödjer hållbar utveckling kan stödet vara berättigat, förutsatt att sådan verksamhet inte kan uppstå i tillräcklig omfattning utan stöd.

På kort sikt (inom pågående programperiod) föreslås inga ändringar av diversifieringsstödet. På lång sikt (inför nästa programperiod) föreslås att villkoren för diversifieringsstödet renodlas till att endast avse verksamhet som stödjer hållbar utveckling och som det inte finns en fungerande marknad för. Om slututvärderingen av innevarande program visar att stödet inte bidrar till ökad sysselsättning och diversifiering av landsbygdsekonomin som helhet föreslås att villkoren för diversifieringsstödet stramas upp ytterligare till att endast betalas ut till företag med ett uttalat syfte att bidra till dessa aspekter. Inom den nuvarande programperioden bör också stödet marknadsföras betydligt bättre för att öka kännedomen om det och därmed utnyttjandet av stödet.

2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Det finns vissa problem att använda de befintliga indikatorerna för att besvara utvärderingsfrågorna. Effekttindikatorn *Ökning av antalet företag med nya produkter eller tjänster, i procent* är i princip välvald, men skulle behöva nyanseras på företagsnivå. Detta för att kunna relatera till stödets inverkan på vad företagen faktiskt gör. Ett exempel på detta är att lägga till *andelen intäkter från annan verksamhet än jordbruk* till effekttindikatorerna.

Effektindikatorerna *ökning av nettoförädlingsvärdet* och *ökning av antalet dagsverken* kan vara svårtillämpade då dessa indikatorer kan förbättras även om näringslivet skulle bli mer specialiserat.

Det saknas också lättillämpade indikatorer för att utvärdera hur stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Indikatorn *Ökning av antalet företag med nya produkter eller tjänster, i procent* kan tjäna som ett mått på detta, men sannolikt skulle en djupare analys nås med ett mer företagsspecifikt mått. Ett förslag skulle kunna vara *samverkan mellan företag*, något som kan tyda på att stödet har spridningseffekter så att företag med stöd utvecklar även andra företag. Detta mått kan också kritiserats för att vara trubbigt, men bidrar med att visa stödets effekt på mikronivå.

Vidare saknas i de nuvarande indikatorerna mått på hur stödet bidragit till ökad livskvalitet. För detta ändamål skulle indikatorer liknande de som använts i denna utvärdering för att spåra effekter på förutsättningarna för ökad livskvalitet behöva användas.

Referenser

Agugila, L., Henke, R., Poppe, K., Roest, A & Salvioni, C., 2009. Diversification and multifunctionality in Italy and the Netherlands: a comparative analysis. In: Contributions Second Meeting Wye City Group Conference, FAO, Rome, June 11-12, 2009, Rome: FAO.

Alsos G. A., Ljunggren E. and Pettersen L. T. 2003. Farm-based entrepreneurs: What triggers the start-up of new business activities? *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 10, 435-43.

Bateman, D. & Ray, C. 1994. Farm Pluriactivity and Rural Policy: Some Evidence from Wales. *Journal of Rural Studies*, 10, 1-13.

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Jordbruksdepartementet 2003. Ett levande kulturlandskap. SOU 2003:105 Statens offentliga utredningar.

Sveriges lantbruksuniversitet, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet 2009.

3

Åtgärd 312 – Affärsutveckling i mikro-företag

3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till affärsutveckling i mikroföretag, nedan mikroföretagsstödet, ges enligt rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.1.2 i Bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund²

Mikroföretagsstödet *övergripande mål* är att nettoförädlingsvärdet ska öka 360 Mkr, att antalet årsverken ska öka med 800 st samt att antalet mikroföretag som har nya produkter eller tjänster ska öka med 6 procent. Det senare är en programspecifik indikator. Stödets *specifika mål* är att bruttoförelädlingsvärdet ska öka med 5 procent per år samt att det ska ske en bruttoökning av antalet arbetstillfällen med 1000 st per år. Stödets *operativa mål* är att 1000 mikroföretag ska starta eller utveckla sin verksamhet per år samt att 600 Mkr ska investeras i mikroföretag per år.

Med mikroföretagsstödet vill man bidra till en gynnsam utveckling för små företag på landsbygden som ett sätt att få ett mer konkurrenskraftigt och diversifierat näringsliv. En stor andel av företagen i Sverige som helhet och i synnerhet på landsbygden är småföretag, ofta med bara en person som arbetar i företaget eller så kallade mikroföretag där endast ett fåtal personer arbetar. Bland dessa är dessutom medelåldern hög och många står inför stundande generationsskiften.

Den traditionella bilden av näringslivet på landsbygden är att det domineras av de areella näringarna. I och med strukturomvandlingen i jordbruket får de areella näringarna dock allt mindre betydelse för landsbygdens sysselsättning, inkomst och företagande relativt övrigt näringsliv. För att bibehålla ett konkurrenskraftigt näringsliv på landsbygden

² Bakgrundsbeskrivningen och villkorsbeskrivningen av åtgärd 312 är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (Jordbruksdepartementet 2007).

behövs därför att det övriga näringslivet utvecklar nya produkter och affärsområden.

Vägar till ett starkare näringsliv anses vara t.ex. insatser för att påverka attityder till att starta eget, undanröja hinder för ungdomars, kvinnors och invandrades möjlighet att starta eget samt att etablera lokala utvecklingsmiljöer och klusterbildningar i områden utan starka företagartraditioner. Det senare kan ske genom t.ex. samverkan mellan företag, blivande entreprenörer, lokala utvecklingsgrupper, högskolor, kommuner och andra intresserade.

Mikroföretagsstödet motiveras främst genom att man menar att det kan vara svårt för företag att klara en uppstart eller expansion med enbart traditionell finansiering. I synnerhet för företag som utvecklar innovativa produkter kan detta vara svårt.

Villkor för mikroföretagsstödet

Mikroföretagsstödet kan ges både som ett företagsstöd och som ett projektstöd. Som företagsstöd ges mikroföretagsstödet till företag på landsbygden som sysselsätter färre än 10 årsarbetskrafter och som har en omsättning eller en balansomslutning som understiger 2 miljoner euro per år (EU:s definition av mikroföretag). Som projektstöd ges mikroföretagsstödet till sammanslutningar av regionala eller lokala, samt i begränsad omfattning till nationella aktörer. Dessa kan t.ex. vara grupper av mikroföretag på landsbygden eller organisationer.

Stödet lämnas som ett investeringsstöd, som stöd för inköp av externa tjänster eller som utvecklingsinsats av mer övergripande karaktär. Det senare kan vara utvecklingsinsatser som främjar utvecklingen av kommersiella och tekniska lösningar, lokala utvecklingsinsatser och klusterbildningar som p.g.a. resursskäl inte är rimliga att företagen löser själva.

Villkoren för mikroföretagsstödet är att verksamheten ska ha koppling till och betydelse för landsbygdens befolkning. För insatser för främjan-

de av turismnäring och för jord- och skogsbruk finns delvis andra regler, då det finns andra typer av stöd för dessa företag.

Mikroföretagsstödet som investeringsstöd och inköp av externa tjänster i företag lämnas med högst 30 procent. Inom glest befolkade, mindre gynnade områden kan ett stöd om ytterligare 20 procent lämnas. För projektstöd lämnas 20 – 100 procent av de stödberättigande kostnaderna.

Företag som söker investeringsstöd eller stöd för inköp av externa tjänster måste lämna en affärsplan som innehåller bland annat en beskrivning av företagets nuvarande situation, affärsidé, mål och strategi. Stödet lämnas enbart för att främja en hållbar utveckling eller produktion av produkter som efterfrågas på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga.

Projekt som söker mikroföretagsstöd måste ha ett tydligt syfte att leda till förbättrade förutsättningar för mikroföretag. De ska också ha som syfte att bidra till att resultaten sprids till många företagare och aktörer på landsbygden. Projekten måste ha en projektplan med bland annat konkreta mål, tydlig projektidé och strategi för hur projektet ska bidra till påtaglig förbättrade villkor för företagen att utveckla en konkurrenskraftig verksamhet.

Budgeten för hela programperioden 2007 – 2013 ligger på 700 Mkr för företagsstöd. Tabell 3.1 visar beviljade stöd under 2007 – 2009, besluten i procent av budget samt köns- och åldersfördelning på stödmottagarna.

Tabell 3.1: Beskrivande statistik över beviljade mikroföretagsstöd 2007 – 2009.

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	15 540	147 794	129 100
Beviljade stöd i procent av budgeten	2 %	21 %	18 %
Andel kvinnor som beviljats företagsstöd	0,23	0,30	0,27
Andel män som beviljats företagsstöd	0,42	0,26	0,31
Andel företag som beviljats företagsstöd	0,35	0,44	0,42

Källa: Jordbruksverket (2010a) och LB

Interventionslogik och indikatorer

Figur 3.1 visar interventionslogiken som mikroföretagsstödet baseras på. Det behov som stödet syftar till att möta är ökad livskvalitet samt ett mer konkurrenskraftigt och diversifierat näringsliv på landsbygden.

En analys av interventionslogiken ger vid handen att den bygger på det centrala antagandet att näringslivet på landsbygden inte kan bli konkurrenskraftigt och diversifierat av sig själv, eller i alla fall inte i tillräcklig utsträckning. Detta antagande kan naturligtvis ifrågasättas.

En förutsättning att få mikroföretagsstödet som ett företagsstöd är att verksamheten kan visas främja hållbar utveckling eller att den går ut på att bedriva en produktion av produkter som efterfrågas på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga. Hållbarhetsperspektivet kan motivera offentliga ingripanden om det inte är rimligt att tro att hållbar utveckling skapas i tillräcklig omfattning utan stödåtgärder. Detta skulle kunna vara fallet om verksamhet som bidrar till hållbar utveckling inte i tillräcklig omfattning efterfrågas på marknaden.

Att stödja verksamhet som syftar till produktion av produkter som efterfrågas på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga är mer problematiskt. Ett ingripande med offentliga medel här kräver att verksamheten inte skulle utvecklas av sig själv, utan offentliga ingripanden. Om den bedöms som att dels efterfrågas på marknaden, dels ha förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftig är detta dock tveksamt.

En anledning till att näringslivet ändå inte skulle kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt av sig själv skulle kunna vara att nya innovativa satsningar kräver betydande kapitalutlägg, till vilka landsbygdens aktörer kan ha problem att få lån eller riskkapital. Om svårigheten med att få lån eller att attrahera riskkapital bygger på en korrekt riskbedömning är detta inget marknadsmisslyckande i sig. Däremot kan det bero på problem med asymmetrisk information (Stiglitz 2000; Landström 2003). Små företag som inte på samma sätt som stora har etablerade system att ta fram

ekonomiska rapporter om sig själva kan ha svårt att kommunicera värdet av investeringen till en kreditgivare. Å andra sidan är då en rimlig fråga varför det skulle vara lättare för en stödhanläggare att göra den bedömningen än för professionella kreditgivare. Båda har som bekant att granska verksamheternas livskraftighet.

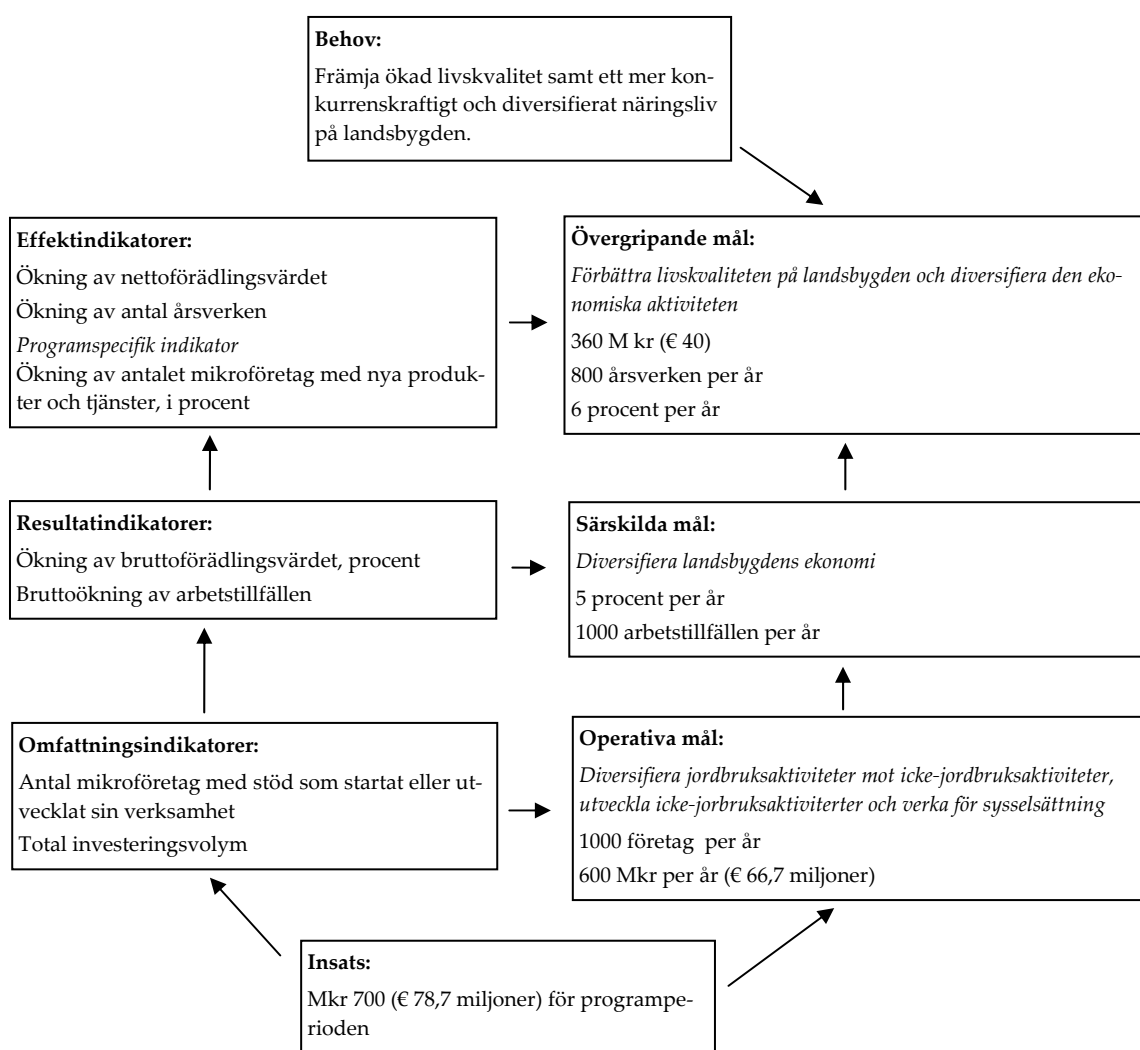
Små företag har också funnits ha bristande kännedom om vilka finansieringsmöjligheter som står till buds (Landström 2003). Detta kan dock inte betraktas som ett skäl att med offentliga medel stödja verksamheten. Det är heller inte alls säkert att de små företagen skulle ha större kännedom om bidragsfinansiering än annan typ av finansiering, t.ex. riskkapitalister.

Interventionslogiken förutsätter vidare att diversifiering av den rurala ekonomin är en förutsättning för ökad livskvalitet och diversifiering av den ekonomiska aktiviteten. Medan diversifiering är en förutsättning för det senare målet, är det inte alls säkert att en mer diversifierad ekonomisk aktivitet leder till högre livskvalitet. Om man med ökad livskvalitet menar bättre förutsättningar för sysselsättnings- och inkomstmöjligheter på landsbygden kan detta lika gärna uppnås med ett mer specialiserat näringsliv.

Ett annat centralt antagande i interventionslogiken är att diversifiering av lantbruk mot icke-jordbruksverksamhet leder till att den rurala ekonomin diversifieras. Naturligtvis diversifieras den rurala ekonomin och lantbruken utvecklar annan verksamhet, men frågan är om lantbruksföretagen är den grupp som det är mest effektivt att rikta åtgärderna mot om man vill uppnå en mer diversifierad landsbygd. Landsbygden skulle diversifieras också om företag med annan bakgrund än jordbruk flyttade till landsbygden, eller om nya sådana företag startades. Då anledningen till att lantbrukare har en jordbruksverksamhet ofta är mer komplex än att bero enbart på rent företagarmässiga mål (Gasson 1973; Hansson 2008) kan också diversifiering av lantbruk ske för att säkerställa uppfyllandet av just sådana mål. Exempel på mål med diversifiering kan vara att säkerställa att gården behålls i släkten, att kunna arbeta tillsammans med familjen etc. (Hansson m fl. 2010), vilket egentligen inte är något

som nödvändigtvis driver fram diversifiering av landsbygden på ett sådant sätt att den ekonomiska aktiviteten kan förväntas öka.

Figur 3.1. Interventionslogik för mikroföretagsstödet. Källa: EU kommissionen och Jordbruksverket (2007).



Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 3.2 visar utfallet för mikroföretagsstödet omfattnings- och resultatindikatorer. Av tabellen framgår att mikroföretagsstödet hittills har haft en låg nyttjandegrad. Detta medför ett lågt värde också för resultatindikatorn *bruttoökning av arbetstillfällena till följd av stöd*.

Tabell 3.2: Utfall för mikroföretagsstödet omfattnings- och resultatindikatorer.

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Akkumulerat utfall i procent av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal mikroföretag med stöd som startat eller utvecklat sin verksamhet	91	348	383	12 %
Total investeringsvolym	75,6 Mkr (M€ 66,7)	Ingen uppgift	Ingen uppgift	
Resultatindikatorer				
Ökning av bruttofördlingsvärdet, i procent	5	Ingen uppgift	Ingen uppgift	
Bruttoökning av arbetstillfällena till följd av stöd	69	113	196	5 %

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008a), delvis egna bearbetningar.

3.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av mikroföretagsstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

1. Hur har stödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap?
2. Hur har stödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?
3. Hur har stödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?
4. Hur har stödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Orden *diversifiering* och *entreprenörskap* i den första frågan tolkas som att stödet bidragit till *utveckling* eller *försäljning* av för företaget nya produkter. Eftersom ett positivt svar på den första frågan per definition även innebär ett positivt svar på den tredje frågan, har denna tolkats mer specifikt till att avse huruvida de stödda verksamheterna i högre utsträckning samverkar med andra företag på landsbygden. Ökad samverkan skulle kunna tyda på spridning från de stödda verksamheterna in i den övriga landsbygdsekonomin, något som främjar utvecklingen totalt sett.

Ordet *sysselsättningsmöjligheter* i den andra utvärderingsfrågan tolkas som att avse verksamheternas realiserade sysselsättningseffekter, snarare än *möjligheter* att anställa, som är betydligt svårare att tolka.

Stödets bidrag till *livskvalitet* på landsbygden (fråga 4) har tolkats som huruvida stödet har bidragit till att skapa förutsättningar för individernas livskvalitet. Frågan besvaras på samma sätt som motsvarande fråga i utvärderingen av åtgärd 311.

3.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 fanns ingen ren motsvarighet till mikroföretagsstödet. Däremot fanns projektstöden, som uppvisade vissa likheter med stöden inom axel 3. Utvärderingar av dessa refereras under motsvarande rubrik i utvärderingen av åtgärd 311.

3.4 Underlag och metod

Effektindikatorerna *ökning av antalet årsverken* och *ökning av antalet mikroföretag med nya produkter eller tjänster* är rimliga indikatorer, men de bör tolkas på företagsnivå för att kunna föranleda ett uttalande om mikroföretagsstödet betydelse. För utvärderingsfråga 1 och 2 är dessa indikatorer användbara. Effektindikatorn *nettoföräldningsvärde* är dock svårare att tillämpa för att besvara utvärderingsfrågorna. Möjligen skulle indikatorn vara tillämpbar för fråga 3, men eftersom landsbygdens diversifiering efterfrågas blir indikatorn väl trubbig och svårtolkad. Nettoföräldningsvärdet kan mycket väl öka också av att landsbygdens näringsliv blivit mer specialiserat. För utvärderingsfråga 3 är det intressantare med företagens ökade samverkan med andra företag, vilket mer direkt kan tolkas

som att det uppstår multiplikatoreffekter mot andra företag och därmed att landsbygdens ekonomi diversifieras och utvecklas.

När det gäller analyserna är föresatsen att göra dessa kontrafaktiska i den utsträckning det är möjligt. Detta innebär att jämföra stödmottagande företag eller projekt med utveckligen hos liknande företag eller projekt som inte fått stöd för att se om de med stöd har utvecklats mer gynnsamt. En kontrafaktisk analys förutsätter att det finns data för både stödmottagande företag och projekt, samt för företag och projekt som inte fått stöd. De enda sammanställningar som finns över projekt som inte har fått stöd är de projekt som sökt stöd och fått avslag. Då dessa sannolikt fått avslag på goda grunder är de inte jämförbara med de stödmottagande projekten och kan därför inte tjäna som referensgrupp. Det finns alltså ingen möjlighet att göra kontrafaktisk analys av projektstöden.

När det gäller tillgång på företagsdata för en kontrafaktisk analys av mikroföretagsstödet måste den enligt vad som finns i befintliga register betraktas som begränsad. I SCB:s företagsregister finns samtliga företag i Sverige representerade, men då detta register inte har en heltäckande uppdelning av samtliga företag i olika verksamhetsgrenar, vilket skulle vara nödvändigt för att analysera deras utveckling i enlighet med målen för åtgärden är registret ändå svårt att använda för detta ändamål. En detaljerad redogörelse för företagens olika verksamhetsområden finns i princip bara för företag i industrin.

För att besvara utvärderingsfrågorna har i huvudsak två enkätundersökningar använts. Den första enkätundersökningen riktar sig till såväl företag som fått stöd som företag som skulle kunna ha sökt och fått stöd. Den andra enkätundersökningen riktar sig enbart till de projekt som fått stöd. Därutöver har data från Jordbruksverkets databaser över stödmottagare använts.

Att ta fram data via enkätundersökningar är naturligtvis förknippat med ett antal möjliga felkällor. I just denna datainsamling har särskilt följande tre tänkbara felkällor identifierats:

- Respondenterna kan ha missförstått vissa frågor och att alla därmed inte besvarat frågorna på samma sätt. Vid inläsningen har data granskats för sådana fel och vid uppenbara feltolkningar har svaren uteslutits eller om möjligt rättats till.
- Att respondenterna besvarat frågorna fel för att de inte kommit ihåg rätt och inte haft möjlighet att kontrollera svaren.
- Att respondenterna av strategiska skäl överdriver stödets betydelse för att säkerställa att de finns kvar.

Enkät till företagare

Enkäten till företagare, företagsenkäten, skickades ut till 250 företag av de 359 som erhållit stöd för diversifiering, och som slutredovisat stödutbetalningen. Företagsenkäten skickades också till ett slumpmässigt urval om 300 mikroföretag som hade kunnat söka stödet, men som av olika anledningar valt att inte göra det. Urvalet drogs ur SCB:s företagsregister. Eftersom stödmottagarna får betraktas som mindre mikroföretag, beslöts efter kontakter med Jordbruksverket att stickprovet skulle dras från de mikroföretag som hade högst fyra anställda. Vidare begränsades kontrollgruppen till att avse enbart företag som geografiskt sett befinner sig i kommuner som kan betraktas som landsortskommuner enligt Jordbruksverkets definition (Jordbruksverket 2008b). Innan stickprovet drogs matchades stödmottagarna bort. Nedan benämns de båda företagsgrupperna *stödgruppen* respektive *kontrollgruppen*.

Inför slututvärderingen av Landsbygdsprogrammet bör kontrollgruppen dras genom matchning, så att man på ett mer säkert sätt kan fastställa att den liknar stödgruppen. Tids- och resursbrist gjorde att matchning inte var möjlig i analysen som presenteras här.

Enkäten till stödmottagarna innehöll frågor om hur företaget utvecklats och om hur stödet upplevts. Totalt erhöles 154 svar från stödgruppen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 62 procent. Enkäten till kontrollgruppen innehöll frågor om hur företaget utvecklats den senaste tiden och huruvida man sökt mikroföretagsstödet, och vad anledningen var till att man inte sökt det. Totalt erhöles 105 svar från kontrollgruppen, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 35 procent. Detta får betraktas som

lågt, men kan förklaras av kontrollgruppens bristande motivation att delta i en undersökning om ett stöd som de inte fått. Den låga svarsfrekvensen hos kontrollgruppen måste betraktas som en svaghet i datamaterialet och resultaten måste tolkas i ljuset av detta.

Enkät till projekt

Totalt fanns 44 avslutade projektstöd inom ramen för mikroföretagsstödet, och till samtliga dessa skickades en enkät. Totalt erhöles 26 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 59 procent. Detta är förstås att betrakta som ett begränsat datamaterial och resultaten måste tolkas med detta i åtanke.

Utvärderingsmetod

I huvudsak har regressionsanalys använts för att besvara utvärderingsfrågorna när det gäller företagsstöden. Detta innebär att effekten av stödet på ett antal aspekter hos de undersökta företagen har analyserats samtidigt som andra aspekter hos företagen som också kan påverka målvariablerna har kontrollerats för. Metoden utgör ett så kallat kvasiexperiment. Vidare har analysen kompletterats med beskrivande statistik över stödmottagarna och kontrollgruppen.

För projektstöden finns, som påpekats ovan, ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp. Analysen bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och av hur stödet bidragit till verksamhetens utveckling.

Beskrivning av de undersökta företagen

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen i jämförelse med kontrollgruppen. Sammanställningen fokuseras runt företagaren och företaget som sådant.

Företagaren

Tabell 3.3 beskriver stödgruppen och kontrollgruppen. Bland dem som besvarade enkäten är stödmottagarna oftare än kontrollgruppen kvinnor. Vidare är de i större utsträckning yngre, har universitetsutbildning samt har arbetslivserfarenhet från annat företagande. Sådana aspekter

kan ha påverkat såväl företagets vilja att utveckla verksamheten som att söka stöd.

Tabell 3.3: Beskrivning av stödgruppen och kontrollgruppen.

Variabel	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,42	0,21
Ålder	48,80 (10,698)	56,75 (10,205)
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	0,36	0,22
Erfarenhet från det aktuella företaget, antal år	11,93 (9,990)	24,47 (11,967)
Arbetslivserfarenhet från annat förvärsarbete (1 om ja; 0 o nej)	0,82	0,79
Arbetslivserfarenhet från annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,31	0,21

Källa: Egen enkätundersökning

Företaget som sådant

Tabell 3.4 beskriver företaget som sådant för stödgruppen respektive kontrollgruppen. Som framgår av tabellen har stödgruppen i större utsträckning utvecklat ny verksamhet och samverkar i större utsträckning med andra företag på landsbygden.

Tabell 3.4: Beskrivande statistik över företagets som sådant hos stödgruppen respektive kontrollgruppen.

Variabel	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Avstånd till närmaste tätort med minst 3000 invånare	15,91 (16,530)	24,05 (26,768)
Avstånd till närmaste större stad med minst 20 000 invånare	42,08 (28,489)	61,61 (51,747)
Påbörjat utveckling av för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,60	0,12
På börjat försäljning av varor eller tjänster på för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,53	0,09
Kommer inom tre år att påbörja utveckling av varor eller tjänster på för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,60	0,18
Kommer inom tre år att påbörja försäljning av varor eller tjänster på för företaget nya verksamhetsområden (1 om ja; 0 om nej)	0,58	0,12
Samverkan med andra företag på landsbygden år 2006 (1 om ja; 0 om nej)	0,34	0,07
Samverkan med andra företag på landsbygden i dagsläget (1 om ja; 0 om nej)	0,52	0,14
Tror att företaget kommer att samverka med andra företag på landsbygden om tre år (1 om ja; 0 om nej)	0,68	0,18

Källa: Egen enkätundersökning

Beskrivning av de undersökta projektgrupperna

Tabell 3. 5 sammanfattar projektgrupperna som fått mikroföretagsstödet. Statistiken ska tolkas med försiktighet i och med att antalet respondenter är begränsat. Gruppens ålder är blandad, ca hälften av projektgrupperna har funnits i mindre än fem år och ca hälften har funnits längre än fem år. Projektgrupperna representerar en vid blandning av olika aktörer, t.ex. partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer, samt

olika typer av regionala organisationer. Gruppernas huvudsakliga uppgifter är att driva projekten och att utveckla företagen i byn/bygden. Projektet drivs vanligtvis av projektansvarig och andra i projektet, vilka också utgör projektets ledning.

Tabell 3.5: Beskrivning av projektgrupperna

	Antal projektgrupper
<i>Om gruppen som står bakom ansökan</i>	
Gruppen bildades i samband med ansökan	5
Gruppen har funnits i mindre än fem år	8
Gruppen har funnits i fem år eller längre	12
<i>Typ av aktörer i ansökan</i>	
En lokal utvecklingsgrupp	4
Lokalavdelning inom LRF	0
Partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer	9
Hushållningssällskapet	4
Kommunen	2
Länsstyrelsen	1
Annan regional organisation	6
Annan gruppering	8
<i>Gruppens huvudsakliga uppgift</i>	
Driva projektet	16
Utveckla byn/bygden	4
Utveckla företagen i byn/bygden	12
Slå vakt om natur- och eller kulturarv	2
Arbeta socialt	0
Annat	3
<i>Vem som huvudsakligen driver projektet i praktiken</i>	
Projektansvarig	5
Projektansvarig och andra i gruppen	16
En som anställts för uppdraget	4
En konsult/konsultfirma	1
<i>Vem/vilka som utgör projektets ledning</i>	
Projektansvarig	5
Projektansvarig och andra i gruppen	14
En bredare sammansatt grupp	7

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 3.6 visar vilka mål i Landsbygdsprogrammet som berörs av projektet, samt vilken horisontell inriktning som är aktuell. Siffrorna baseras på samtliga beviljade projektstöd under perioden 2007 – 2009. De

mål som projekten berör i Landsbygdsprogrammet är ekonomisk tillväxt bland jordbruksföretag och övriga företag samt ökad sysselsättning. De flesta projekten har ingen uttalad horisontell inriktning, och bland dem som har det är hållbar utveckling det vanligast förekommande målet.

Tabell 3.6: Mål som berörs av projekten samt projektens horisontella inriktning.

	Antal
<i>Mål i Landsbygdsprogrammet som berörs</i>	
Ekonomisk tillväxt övriga företag	25
Ökning av sysselsättning	12
Ekonomisk tillväxt jordbruksföretag	7
Arbetsproduktivitet	0
Biologisk mångfald	0
Höga naturvärden	0
Vattenkvalitet	0
Klimatförändringar	0
<i>Horisontell inriktning</i>	
Ingen uttalad horisontell inriktning	16
Hållbar utveckling	5
Kvinnor	2
Miljö	0
Kompetenshöjning	2
Jämställdhet	1
Ungdomar	0
Funktionshindrade	0
Sexuell läggning	0
Integration	0

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

Stödets betydelse

Tabell 3.7 visar de stödmottagande företagens egenrapporterade uppfattning av hur stödet påverkat arbetstid och bruttoförelingsvärde i företagen. Siffrorna bygger på en jämförelse av arbetstid och bruttoförelingsvärde innan och efter den stödberättigade verksamheten genomfördes.

Tabell 3.7: Förändring i arbetstid och bruttofördlingsvärde, företagsstöd.

	Ar 2007	Ar 2008	Ar 2009
Arbetstid, ökning jämfört med innan, timmar	1539 (1531)	1052 (2034)	1056 (2387)
Bruttofördlingsvärde, ökning jämfört med innan, SEK	374319 (312974)	281133 (336457)	840445 (2210777)

Källa: LB

Tabell 3.8 och 3.9 redovisar företagens respektive projektägarnas uppfattning av stödets betydelse. Generellt anser företagen att stödet har bidragit positivt till deras verksamhet särskilt genom att utvecklingen kunde ske tidigare. De anser vidare att företaget inte hade utvecklats på ett liknande sätt utan stödet. En ännu starkare bild av stödets betydelse framträder ur projektägarnas svar. Generellt är de mycket övertygade om att stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas, att stödet innebar en snabbare utveckling samt att verksamheten sannolikt inte skulle ha utvecklats på liknande sätt utan stödet. Siffrorna i Tabell 3.8 och 3.9 bör dock tolkas i ljuset av att stöd-mottagarna kan ha haft strategiska skäl att överdriva stödets betydelse.

Tabell 3.8: Företagens uppfattning av stödets betydelse.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att företaget skulle kunna utveckla annan verksamhet	3,83 (1,223) (4)
Stödet innebar att företaget kunde tidigarelägga utvecklingen av andra verksamhetsområden	3,72 (1,269) (4)
Stödet innebar att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare	4,09 (1,019) (4)
Företaget hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	2,34 (1,164) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 3.9: Projektägarnas uppfattning av stödets betydelse

Påstående	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,58 (0,643) (5)
Stödet har inneburit att verksamheten kunnat utvecklas snabbare	4,08 (1,187) (4)
Stödet har inneburit att verksamheten utvecklats i ett bredare partnerskap	3,48 (1,388) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklas på liknande sätt även utan stödet	2,16 (0,987) (2)
Verksamheten skulle ha påbörjats även utan stödet	2,44 (1,387) (2)

Källa: Egen enkätundersökning

I tabell 3.10 redovisas projektägarnas uppfattning om stödets betydelse i ett vidare perspektiv. Siffrorna tyder på att projektägarna generellt sett är försiktigt positiva till stödets betydelse i ett vidare perspektiv. Projektägarna instämmer mest i påståendena om projektets betydelse för sysselsättningen i bygden, för samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden, samt i påståendena om att projektet bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden och att projektet underlättat för företagandet i bygden. Detta tyder på att projektägarna uppfattat stödet som att ha åtminstone viss betydelse för ekonomisk utveckling.

Tabell 3.10: Projektstöden i ett vidare perspektiv.

Påstående	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,56 (1,044) (3)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	3,80 (0,816) (4)
Projektet har bidragit till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruk	3,36 (1,350) (3)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	3,80 (1,041) (4)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	3,72 (0,936) (4)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	3,40 (1,258) (3)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	3,64 (1,036) (4)
Projektet har bidragit till att utveckla turismnäringen i bygden	3,28 (1,487) (4)
Projektet har bidragit till att utveckla turismverksamhet baserat på jordbruk	2,88 (1,301) (3)
Projektet har lett till att ett eller flera företag i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	3,52 (1,046) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera företag i bygden	3,32 (0,852) (3)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden	3,72 (0,980) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 3.11. visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Den generella bilden är att företagarna och projektgrupperna har en liknande uppfattning av kontakten med myndigheten på de flesta punkter. Vidare är den generella bilden att stödmottagarna har en relativt neutral inställning till kontakten med myndigheten. Man är försiktigt positiv när det gäller hur lätt det är att få information om stödet och om stödet har förbättrat relationen till myndigheterna. Värt att notera är dock att företagarna tenderar att vara mer positiva än projektgrupperna till stödutbetalningens tidpunkt och hur lätt det var att lämna erforderade uppgifter till myndigheterna.

Tabell 3.11: Beskrivande statistik över upplevelsen av kontakten med myndigheten.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,57 (1,252) (4)	3,69 (1,011) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet	3,05 (1,288) (3)	3,42 (1,206) (4)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,39 (1,314) (4)	2,80 (1,414) (3)
Det var lätt att lämna erforderade uppgifter till myndigheterna	3,27 (1,258) (3)	2,69 (1,258) (3)
Stödet har förbättrat min relation till myndigheterna	3,41 (1,004) (3)	3,19 (1,167) (3,5)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Livskvalitetsaspekter

Mikroföretagsstödet har som ett mål att bidra till förbättrad livskvalitet på landsbygden. I utvärderingen har livskvalitet mätts som i vilken ut-

sträckning stödet bidragit till aspekter som kan sägas utgöra *förutsättningar* för livskvalitet.

Tabell 3.12 visar att stödmottagarna är försiktigt positiva när det gäller hur den stödda verksamheten bidragit till livskvalitetsaspekter såsom lokal service, sätta bygden "på kartan", företagande, arbetstillfällen och framtidstro i bygden. Däremot är de mindre positiva när det gäller aspekter som integration och inflyttning. Intressant att notera är också att det inte finns några större skillnader mellan hur de två stödgrupperna uppfattat stödets betydelse för livskvalitetsaspekter.

Tabell 3.12: Beskrivande statistik över aspekter som har med livskvalitet att göra.

	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse)
I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande		
Lokal service i bygden	3,21 (1,393) (3)	3,50 (1,103) (4)
Att sätta min bygd "på kartan"	3,66 (1,092) (4)	3,58 (1,176) (4)
Integration	2,63 (1,064) (3)	2,83 (1,301) (3)
Naturmiljön	3,00 (1,225) (3)	3,00 (1,206) (3)
Kulturmiljön	2,69 (1,138) (3)	3,04 (1,042) (3)
Företagandet i min bygd	3,75 (1,016) (4)	4,16 (0,624) (4)
Arbetsstillfällena i min bygd	3,37 (1,195) (4)	3,88 (0,881) (4)
Inflyttning till bygden	2,53 (1,223) (3)	2,58 (1,213) (3)
Engagemang i bygden	3,25 (1,120) (3)	3,44 (1,083) (4)
Framtidstro i bygden	3,75 (1,241) (4)	3,64 (0,907) (4)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Regressionsresultat

Stödets inverkan på utveckling och försäljning av för företaget nya produkter

Utvärderingsfråga 1 handlar om hur stödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap på landsbygden. För att mäta detta har det antagits att diversifiering och entreprenörskap visar sig genom att företagen har påbörjat *utveckling* eller *försäljning* av varor och tjänster på för företaget *nya* affärsområden. Mikroföretagsstödet betydelse för detta analyserades med hjälp av en multinominal logit regression. Då även andra aspekter, såsom ålder, företagets vinst, närhet till tätorter och städer och företagarens erfarenhet kan påverka om företaget påbörjat utveckling eller försäljning av varor och tjänster på nya affärsområden så kontrollerades för dessa i regressionen. Resultaten sammanfattas i Tabell 3.13.

Resultaten ska tolkas som sannolikheten att företaget påbörjat utveckling eller försäljning av varor eller tjänster på nya affärsområden i förhållande till att inte ha gjort det. Resultaten visar att innehav av mikroföretagsstöd kraftigt ökar sannolikheten för att såväl att utveckling som försäljning påbörjats. Detta tyder således på att mikroföretagsstödet har en positiv inverkan på diversifiering och entreprenörskap på landsbygden.

Resultatet ska dock tolkas med försiktighet. Det är sannolikt så att de företag som vill påbörja utveckling av ny verksamhet också får information om mikroföretagsstödet, t.ex. via rådgivning eller genom eget informationssökande. Om företagen därför har planer på att utveckla sin verksamhet så söker de också sannolikt stöd, vilket sedan i resultaten i Tabell 3.13 ger sken av att företag med stöd är mer diversifierade och entreprenöriella.

Tabell 3.13: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet inverkan på utveckling och försäljning av för företaget nya produkter.

	Estimerad koefficient	Estimerad odds ratio
<i>Påbörjat utveckling</i>		
Intercept	-4,661**	
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	2.128**	8.395
Ålder år 2010	-0.003	0.997
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0.142	1.153
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0.003	0.997
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0.004	0.996
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	1.286*	3.617
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0.926	2.526
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0.555	0.574
<i>Påbörjat försäljning</i>		
Intercept	0.483	
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	2.784***	16.179
Ålder år 2010	-0.053***	0.948
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	-0.046	0.955
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0.002	0.998
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0.004	1.004
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0.497	1.644
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0.115	0.891
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0.792*	0.453

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlus, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

Jämförelseutfallet är varken påbörjat utveckling eller försäljning

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på sysselsättningen på landsbygden

Utvärderingsfråga 2 syftade till att utreda om mikroföretagsstödet bidragit till att öka sysselsättningen på landsbygden. Stödets inverkan på antalet anställda (omräknade till heltider) år 2010 och det förväntade antalet anställda år 2013 analyserades genom linjär regression. Då antalet

anställda 2010 och 2013 även kan förväntas påverkas av andra faktorer, såsom tidigare antal anställda, företagarens ålder, företagets vinst, avstånd till tätorter och städer samt företagarens erfarenhet, kontrollerades för dessa faktorer. Resultaten visas i Tabell 3.14.

Frågan om hur många anställda företaget haft, har respektive förväntar sig ha innehöll många saknade värden. Resultaten i Tabell 3.14 grundas därför på endast 17 företag ur kontrollgruppen och 77 företag ur stödgruppen och ska tolkas med försiktighet.

Resultaten tyder på ett positivt samband mellan antal anställda och förväntat antal anställda samt innehav av mikroföretagsstödet. Detta tyder således på att företag med stöd sysselsätter fler personer. Å andra sidan, då stödet kräver att företag har en vilja att utveckla ny verksamhet, är det sannolikt att det är just utvecklingen av ny verksamhet, snarare än stödet i sig som bidrar till ökad sysselsättning³.

³ En alternativ modellspecifikation testades, där indikatorvariabler för om företagen påbörjat utveckling och/eller försäljning av för företaget nya varor eller tjänster. Denna tydde på ett icke statistiskt säkerställt förhållande mellan innehav av mikroföretagsstöd och antal anställda år 2010, men ett statistiskt säkerställt förhållande mellan antal anställda år 2013 och innehav av mikroföretagsstöd. Det icke signifikanta förhållandet måste dock tolkas i ljuset av den starka korrelationen mellan indikatorvariabeln *påbörjat försäljning av för företaget nya varor eller tjänster* och innehav av mikroföretagsstöd. Den starka korrelationen gör att det inte är helt säkert att variabelernas egna effekter kan särskiljas.

Tabell 3.14: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet inverkan på antalet anställda.

Variabel	Estimerad koefficient
<i>Antal anställda år 2010</i>	
Intercept	1,105
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,870**
Antal anställda 2006	0,789***
Ålder år 2010	-0,029**
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,070
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,012
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,010
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,503*
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,051
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,046
Förklaringsgrad = 0.789	
<i>Förväntat antal anställda år 1013</i>	
Intercept	0,413
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	1,860***
Antal anställda 2006	0,996***
Ålder år 2010	-0,039**
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,221**
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,012
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,018**
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,676
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,013
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,300
Förklaringsgrad = 0.765	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlus, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

Den linjära regressionstekniken "seemingly unrelated regressions" har tillämpats

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på landsbygdens diversifiering

Utvärderingsfråga 3 handlar om hur mikroföretagsstödet har bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. För att mäta detta har företagens *samverkan* med andra företag på landsbygden beak-

tats. Anledningen till att just företagens samverkan beaktades var att samverkan mellan företag är ett sätt att sprida idéer och influenser företagen emellan, vilket kan leda till en utveckling av hela landsbygdsekonomin. Logistisk regression har tillämpats för att utreda huruvida mikroföretagsstödet haft en inverkan på företagens benägenhet att samverka med andra företag. Kontrollvariabler i regressionen har varit tidigare samverkan, företagarens ålder, företagens vinst, avstånd till städer och tätorter, erfarenhet av annat företagande och förvärvsarbete samt innehav av annat offentligt stöd. Resultaten visas i Tabell 3.15.

Resultaten tyder på att mikroföretagsstödet har en positiv inverkan på företagens benägenhet att samverka. Även här är det dock viktigt att tolka resultaten i ljuset av det faktum att en betydande majoritet av företagen som utvecklade nya affärsområden sannolikt har sökt och erhållit stöd, vilket innebär att det kan vara diversifieringen som sådan som leder till ökad samverkan, snarare än stödet.

Tabell 3.15: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet påverkan på samverkan mellan företag på landsbygden

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	-1,059
Har mikroföretagsstöd (1 om ja; 0 om nej)	1,248***
Samverkan år 2006	3,295***
Ålder år 2010	-0,039**
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,037
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,005
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0,001
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	1,106**
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,780
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0,248
Förklaringsgrad = 0.382	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlus, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

Kontrollgruppens skäl till att inte söka mikroföretagsstöd

Tabell 3.16 visar beskrivande statistik över kontrollgruppens skäl att inte söka mikroföretagsstödet. Som framgår av tabellen var huvudanled-

ningen att kontrollgruppen inte kände till stödet, en anledning som 39 procent har uppgivit. Att man inte upplevt sig ha några stödberättigade verksamhetsplaner var ett annat vanligt skäl.

Tabell 3.16: Kontrollgruppens skäl att inte söka mikroföretagsstöd

	Medelvärde
Jag kände inte till stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,39
Jag kände inte till att jag kunde söka stödet (1 om ja; 0 om nej)	0,17
Jag har inte haft några stödberättigade verksamhetsplaner (1 om ja; 0 om nej)	0,37
Jag tycker att regelverket runt stödet är för krångligt (1 om ja; 0 om nej)	0,11
Jag tycker att kontakten med myndigheterna är för krånglig (1 om ja; 0 om nej)	0,10

Respondenten kunde välja flera alternativ, därav summerar medelvärdena till mer än 1.

3.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida mikroföretagsstödet bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap. Regressionsanalysen visade på ett statistiskt säkerställt positivt samband mellan innehav av mikroföretagsstödet och utveckling av produkter på för företaget nya verksamhetsområden samt försäljning av produkter på för företaget nya verksamhetsområden. Detta tyder på att mikroföretagsstödet har bidragit till att främja diversifiering och entreprenörskap. Resultatet måste dock tolkas med försiktighet eftersom det finns en möjlighet att de företag som valt att utveckla nya affärsområden sökt stöd eftersom de känner till stödet och har stödberättigad verksamhet, snarare än att stödet i sig skulle bidra till utveckling av nya affärsområden. Sannolikt söker alltså de som redan har en stödberättigad verksamhet under utveckling, men vetskapen om stödet skulle kunna motivera företagare att fundera över nya verksamheter. Denna dynamik har vi dock inte kunnat testa i utvärderingen.

Stödmottagarnas uppfattning om stödet (Tabell 3.8 och 3.9) visar att i synnerhet projektägarna har uppfattningen att verksamheten som fått stöd inte skulle ha genomförts utan stödet, samt att stödet gjort att verksamheten kunde utvecklas snabbare tack vare stödet. Vidare är projekt-

ägarna försiktigt positiva till verksamhetens betydelse för företagandet (Tabell 10). Även dessa svar måste tolkas försiktigt då det finns en viss risk att stödmottagarna av strategiska skäl överdrivit stödets betydelse för att säkerställa att det finns kvar.

Sammantaget tyder resultaten på att mikroföretagsstödet kan ha haft betydelse för att främja diversifiering och entreprenörskap, men detta måste tolkas i ljuset av de redovisade begränsningarna i befintligt data.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 handlar om huruvida mikroföretagsstödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden. Regressionsanalysen visade att de stödda företagen hade signifikant fler anställda i dagsläget och även att de förväntade sig att ha signifikant fler anställda år 2013, jämfört med dem som inte fått stöd. Detta tyder således på att stödet har en positiv effekt på sysselsättningen. Samma reservation som tidigare framhållits måste dock betonas. Det är möjligt att företagen som sökt och fått stöd är annorlunda på något annat vis som inte kunnat fångas upp i analysen och detta är anledningen till att de sysselsätter fler personer, snarare än att de fått stöd. Projektägarna är försiktigt positiva till påståendet att deras verksamhet skulle bidra till sysselsättningsmöjligheter på landsbygden (Tabell 3.10). Som tidigare påpekats finns en viss risk att stödmottagarna överdrivit stödets och verksamhetens betydelse av strategiska skäl.

Sammantaget tyder analysen på att företag och projekt med mikroföretagsstöd haft betydelse för sysselsättningen på landsbygden. Liksom tidigare måste resultaten dock tolkas i ljuset av de begränsningar som finns i data.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 syftade till att belysa huruvida mikroföretagsstödet haft betydelse för landsbygdsekonomens diversifiering och utveckling. Av regressionsanalysen (Tabell 3.15) kan slutsatsen dras att företag med mikroföretagsstöd har en högre sannolikhet att samverka med andra företag på landsbygden. Med samma reservation som tidigare, d.v.s. att de

stödda företagen skiljer ut sig på något sätt som analysen inte förmått att reflektera, tyder resultaten på att mikroföretagsstödet ökar sannolikheten för att företagen ska samverka med andra företag på landsbygden. Ökad samverkan torde i sin tur leda till att stödet får spridningseffekter till de företag som de stödda företagen samverkar med och därmed kan landsbygdsekonomin förväntas diversifieras och utvecklas. Också projektägarna var försiktigt positiva till att den stödda verksamheten skulle bidra till mer samarbete och samverkan i bygden, samt att den skulle bidra till förbättrade möjligheter till företagande. Även om stödmottagarnas svar, som tidigare framhållits, ska tolkas försiktigt, tyder detta på att verksamheten kan förväntas bidra till diversifiering och utveckling.

Sammantaget tyder analysen på att företag och projekt med mikroföretagsstöd haft betydelse för att bidra till diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Resultaten ska dock tolkas i ljuset av de begränsningar som finns i data.

Fråga 4

Utvärderingsfråga 4 handlar om hur stödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Svaret på denna fråga bygger till största delen på stödmottagarnas uppfattning och det förtjänar att påpekas att stödmottagarna av strategiska skäl kan ha överdrivit betydelsen av stödet.

Stödmottagarnas svar på påståendena i Tabell 3.12 tyder på att de är försiktigt positiva till verksamhetens inverkan på livskvalitetsaspekter som har med sysselsättning och företagande att göra. Däremot instämmer de mindre i att verksamheten skulle bidra till livskvalitetsaspekter som integration och inflyttning. Detta tyder på att verksamheter med mikroföretagsstöd har haft en viss positiv inverkan på livskvaliteten på landsbygden. Emellertid måste det understrykas att inverkan måste anses som begränsad, då stödmottagarna generellt sett endast kan anses vara *försiktigt* positiva till endast ett urval av de beaktade livskvalitetsaspekterna.

Avslutningsvis förtjänar det att framhållas att då svaren på utvärderingsfråga 1 – 3 tyder på en positiv inverkan av mikroföretagsstödet på

sådana aspekter som diversifiering och entreprenörskap, sysselsättning och utveckling av landsbygdsekonomin, vilket också torde vara förutsättningar för livskvalitet på landsbygden, tyder dessa svar också på att de stödda verksamheterna haft en positiv inverkan på livskvaliteten på landsbygden.

3.6 Slutsatser angående stödets effekter

Sammanfattningsvis tyder svaren på utvärderingsfrågorna att den verksamhet som haft mikroföretagsstödet har haft betydelse för främja diversifiering och entreprenörskap, för att skapa sysselsättningsmöjligheter, för att bidra till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin och för att bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden. Detta ska dock tolkas med de begränsningar som finns i data i åtanke. T.ex. är det möjligt att de företag som haft en gynnsam utveckling skulle ha haft de även utan stödet och att de sökt stödet eftersom de haft stödberättigad verksamhet och kände till stödet.

3.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Interventionslogiken för detta stöd är som framhållits ovan tveksam. På kort sikt (inom innevarande programperiod) föreslås dock inga förändringar med anledning av detta.

På längre sikt

I och med den tveksamma interventionslogiken föreslås att mikroföretagsstödet, när det gäller företagsstödet, på längre sikt (inför nästa programperiod) renodlas till att enbart stödja verksamhet som kan bidra till hållbar utveckling, där det först noga prövas att hållbarhetsperspektivet inte kan tillgodoses genom marknaden.

3.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Indikatorerna måste säkerställa att företagens utveckling verkligen har sitt ursprung i att de har blivit mer diversifierade och entreprenöriella. Indikatorer som brutto- och nettoförädlingsvärden, samt bruttoökning av arbetstillfällen räcker inte för detta, eftersom dessa kan ökas också om företagen blir mer specialiserade. Istället bör indikatorerna inriktas på ef-

fekter efter utveckling och/eller försäljningsstart av för företaget nya varor eller tjänster.

Liksom när det gäller diversifieringsstödet bör indikatorerna utvecklas till att innehålla mer detaljerade aspekter om diversifiering och utveckling av landsbygdesekonomin samt livskvaliteten på landsbygden.

Referenser

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008a. Årsrapport 2007 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksverket 2008b. Kommunindelning utifrån regional balans – landsbygdsperspektiv. Opublicerad PP-presentation.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Landström, H. 2003. De små företagens kapitalförsörjning – kunskaper och implikationer. I: Landström, H. (red.) 2003. Småföretaget och kapitalet – Svensk forskning kring små företags finansiering. Kristianstad: SNS förlag.

Gasson, R. 1973. Goals and Values of Farmers. *Journal of Agricultural Economics*, 24, 521-542.

Hansson, H. 2008. How can farmer managerial capacity contribute to improved farm performance? A study of dairy farms in Sweden *Food Economics - Acta Agricult Scand., Sect, C, 5*, 44-61

Hansson, H. Ferguson, R. Olofsson, C. 2010. Understanding farmers' attitudes towards diversification and specialization of the farm – an application of theory of planned behavior. Paper presented at the conference Nordic Rural Futures – Pressures and Possibilities, May 3- 5 2010.

Stiglitz, J.E. 2000. Economics of the Public Sector. W.W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

4

Åtgärd 313 – Främjande av turismnäringsn

4.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till främjande av turistnäringsn, nedan turismstödet, ges enligt rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.1.3 i Bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund⁴

Turismstödet *övergripande* mål är att bidra till en ökning av nettoförädlingsvärdet om 360 Mkr per år, att antalet årsverken ska öka med 800 per år samt att antalet företag inom landsbygdsturismen ska öka med 6 procent per år. Stödets *specifika* mål är att bruttoförelingsvärdet ska öka med 5 procent per år, samt att det ska ske en bruttoökning av antalet arbetstillfällen med 1000 st per år. Stödets *operativa* mål är att 1000 verksamheter per år ska få turismstöd samt att den totala investeringsvolymen ska vara 600 Mkr per år.

En förutsättning för att utveckla turismnäringsn, via t.ex. produktutveckling, marknadsföring eller logistiklösningar antas vara ökad samverkan mellan företag lokalt och regionalt. Detta anses vara svårt för mikro- och småföretagen som verkar inom turismbranschen att själva uppnå. Vidare anses branschen behöva utveckla sin professionalism och kompetens.

Turismstödet har en koppling till axel 2 i och med att satsningarna inom ramen för axel 2 antas ha en koppling till aspekter såsom landskapets attraktivitet, vilket i sin tur kan leda till ökade investeringar i turismsatsningar.

⁴ Bakgrundsbeskrivningen och villkorsbeskrivningen av åtgärd 312 är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (Jordbruksdepartementet 2007).

Villkor för turismstödet

Turismstödet kan lämnas till följande aktörer:

- Mikro- eller småföretag inom turismnäringen på landsbygden
- Nätverk av turistföretag och/eller företag och organisationer
- Regionala, lokala och i begränsad omfattning nationella aktörer som har koppling till landsbygdsturism

Gemensamt för samtliga aktörer är att de ska ha koppling till landsbygdsturismen.

Turismstödet lämnas som ett företagsstöd och som ett projektstöd. För företag kan stöd lämnas till investeringar och inköp av externa tjänster som används för att stärka landsbygdsturismens attraktivitet och konkurrenskraft. Det kan handla om uppförande, inköp eller anpassning av byggnader och lokaler, inköp av nya maskiner, utrusning, anläggning av vandrings-, cykel-, kanot-, eller ridleder, handikappanpassning etc. För företag ersätts högst 30 procent av den stödberättigade kostnaden. Ytterligare 20 procentenheter kan beviljas till företag inom glest befolkade mindre gynnade områden i norra Sverige. Detta sker i så fall efter särskild prövning. Kraven för att komma i fråga för företagsstöd är följande:

- Aktiviteten ska främja hållbar utveckling eller syfta till att ta fram produkter som efterfrågas på marknaden och som bedöms ha förutsättningar för att bli långsiktigt konkurrenskraftiga.
- Företaget ska ha en affärsplan som även innefattar den nya verksamheten.

Turismstödet lämnas också för mer generella utvecklingsinsatser av övergripande karaktär, till vilka det inte kan anses rimligt att företagen själva kan ställa resurser till förfogande. Detta kan handla om samverkan mellan forsknings- och utvecklingscentra, spridning av erfarenheter och andra utvecklingsinsatser. Stödet kan då lämnas som ett projektstöd

på nationell, regional eller lokal nivå. För projekt ersätts mellan 20 och 100 procent av den stödberättigade kostnaden. För att komma i fråga för projektstöd ställs följande krav:

- Projektet ska ha ett tydligt syfte att bidra till att skapa bättre förutsättningar för turism lokalt, regionalt eller nationellt på så sätt att turistföretagen kan bidra till hållbar utveckling, inkomster och sysselsättning på landsbygden.
- Verksamheten ska spridas till många företagare och andra aktörer.
- En projektplan måste finnas med en tydlig projekttid och en tydlig strategi till hur man ska ta tillvara erfarenheter från liknande projekt. Planen ska även innehålla en finansierings- och tidsplan för aktiviteten.

Beviljade turismstöd 2007 – 2009

Tabell 4.1 visar beskrivande statistik över beviljade turismstöd under perioden 2007 – 2009. Turismstödet har en förhållandevis god nyttjandegrad när det gäller hur stor andel av budgeten som har förbrukats, 37,8 procent har beviljats, mot målvärdet 42,9 procent.

Tabell 4.1: Beskrivande statistik över beviljade turismstöd 2007 – 2009.

	2007	2008	2009
Beviljade stöd, tkr	20 925	142 702	100 750
Beviljade stöd i procent av budgeten	3,0 %	20,4 %	14,4%
Andel kvinnor som beviljats företagsstöd	0,25	0,29	0,27
Andel män som beviljats företagsstöd	0,375	0,25	0,29
Andel företag som beviljats företagsstöd	0,375	0,46	0,44

Källa: Jordbruksverket (2010a) och LB

Logisk interventionsgrund

Figur 4.1 visar interventionslogiken som turismstödet baseras på. Stödets övergripande mål är att bidra till ökad livskvalitet på landsbygden och diversifiering av den ekonomiska aktiviteten.

När det gäller företagsstöden ges turismstödet till verksamheter som bidrar till hållbar utveckling och/eller till verksamheter som möter en ef-

terfrågan på marknaden och som har förutsättningar att bli långsiktigt konkurrenskraftiga. När det gäller den första typen av verksamhet är det rimligt att anta att det i vissa fall inte kommer igång tillräckligt många verksamheter som kan bidra till hållbar utveckling utan inblandning av offentliga stöd. Det kan handla om verksamheter som gynnar utveckling på platser där företag själva inte i första hand skulle välja att etablera sig.

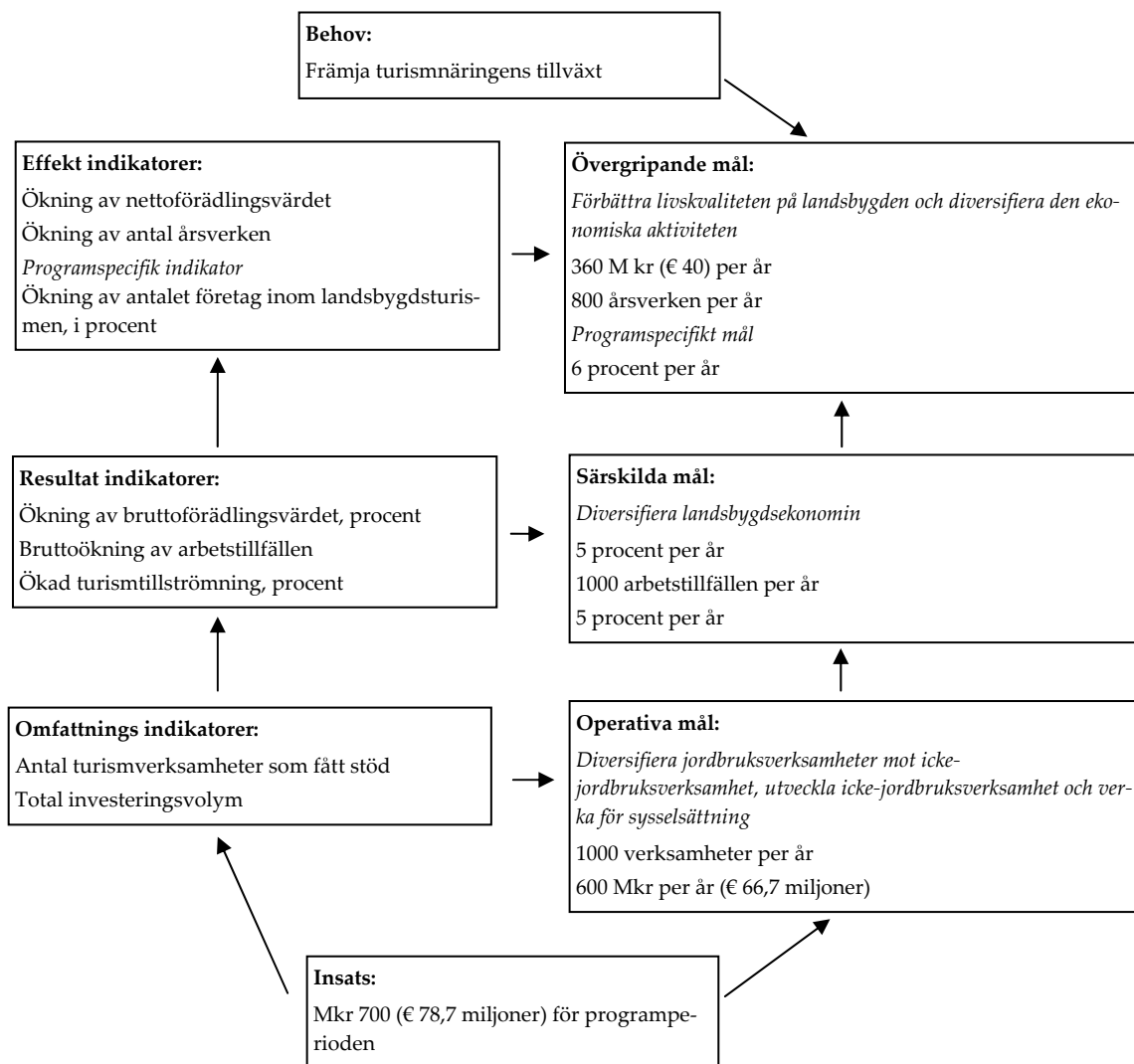
När det gäller den andra typen av verksamhet är det dock betydligt mer problematiskt. Ett centralt antagande är att turistföretagen på landsbygden inte kan utveckla sin affärsverksamhet i tillräcklig omfattning av sig själva och att stödet kan bidra till en skyndsammare utveckling. En anledning till detta skulle kunna vara kapitalbrist som beror på en felaktig riskbedömning. Detta i sin tur skulle kunna bero på asymmetrisk information (Stiglitz 2000; Landström 2003) som kan uppstå på grund av att företagen inte kan förmedla en tillräckligt trovärdig bild av sig själva till kreditgivarna. Också på grund av turistföretagens kanske säregna beskaffenhet kan asymmetrisk information uppstå (Fleischer & Felsensten, 2000). Detta kan t.ex. vara att de ligger avlägset till, är för nya eller för små (Fleischer & Felsensten, 2000). Frågan är dock om problemet med asymmetrisk information skulle kunna lösas genom att ett offentligt stöd finansierar verksamheten istället. Stödhandläggaren måste, liksom en privat kreditgivare, granska verksamheten och för detta ändamål måste företagaren tillhandahålla information. Dessutom ställs kravet att det ska finnas en efterfrågan på marknaden och att verksamheten ska ha möjlighet att bli långsiktigt konkurrenskraftig. Om stödmottagaren kan förmedla verksamhetens potential till en traditionell kreditgivare torde inga problem föreligga att hitta finansiering till sådan verksamhet.

Projektstöden kan vara mer befogade, särskilt när det handlar om samverkan där en eller flera offentliga aktörer ingår. Det är inte rimligt att tro att offentliga aktörer såsom forsknings- och utvecklingscentra skulle kunna delta utan att deras medverkan finansieras via t.ex. ett projektstöd. Däremot när det gäller samverkan mellan privata aktörer är det mindre befogat att tro att offentliga medel behövs för att samverkan ska uppstå. Det är mer sannolikt att graden av samverkan beror på graden av förtroende aktörerna emellan, och om förtroendet saknas är det inte rimligt att tro att offentliga medel skulle kompensera för detta.

Interventionslogiken förutsätter också att diversifiering av den rurala ekonomin är nödvändigt för att öka livskvaliteten på landsbygden. Om ökad livskvalitet tolkas i termer av ökade möjligheter för sysselsättning och inkomst på landsbygden är detta något som lika gärna ett mer specialiserat näringsliv kan åstadkomma. Om man däremot avser aspekter såsom att bygden sätts "på kartan", får in nya influenser utifrån etc. är detta något som diversifiering av näringslivet till mer turismverksamhet sannolikt kan bidra till.

Interventionslogiken förutsätter också att diversifiering av lantbruk mot icke-agrar verksamhet leder till att den rurala ekonomin diversifieras. En berättigad fråga att ställa är huruvida lantbruken är den mest effektiva gruppen att rikta åtgärder mot om man vill uppnå en mer diversifierad landsbygd. Landsbygden skulle diversifieras om också andra företag, utan tidigare anknytning till jordbruk, etablerades på landsbygden och startade t.ex. turismverksamhet. Vidare är det möjligt att ett fungerande lantbruk, med aktiva jordbrukare inom både växtodling och animalieproduktion, skapar viktiga *förutsättningar* för turismverksamhet, då de bidrar till att förhindra igenväxning av landskapet, en bild av en aktiv landsbygd med djur etc. Detta är aspekter som turismnäringen på landsbygden drar nytta av i sin verksamhet. Att då med turismstödet försöka bidra till att lantbruken ställer om sin verksamhet kan vara direkt kontraproduktivt.

Figur 4.1: Interventionslogik för turismstödet. Källa: Jordbruksdepartementet (2007) och EU-kommissionen.



Omfattnings- och resultatindikatorer

Tabell 4.2 visar utfallet för turismstödet omfångs- och resultatindikatorer. Indikatorerna visar att turismstödet haft en låg nyttjandegrad.

Vidare är resultatindikatorn *bruttoökning av arbetstillfällen* låg, vilket tyder på att stödet haft liten betydelse.

Tabell 4.2: Utfall, omfattnings- och resultatindikatorer, turismstödet

	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Akkumulerat utfall i procent av mål
Omfattningsindikatorer				
Antal turismverksamheter som fått stöd	60	285	253	9 %
Total investeringsvolym	47,5 Mkr (M€ 5,2)	271 Mkr (M€ 25,22)	226,2 Mkr (M€ 25,1)	13 %
Resultatindikatorer				
Ökning av bruttoförelägningsvärdet, i procent	5 procent	Ingen uppgift	Ingen uppgift	---
Bruttoökning av arbetstillfällen	223	70	86	5 %
Ökad turismtillströmning, i procent	2 procent	Ingen uppgift	Ingen uppgift	---

Källa: Jordbruksverket 2008a; 2009; 2010b, delvis egna bearbetningar.

4.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingen av turismstödet bygger på följande utvärderingsfrågor:

1. Hur har åtgärden bidragit till ökad turismverksamhet? Skilj mellan verksamheter i jordbruksföretag och annan verksamhet
2. Hur har åtgärden bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden?
3. Hur har åtgärden bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin?
4. Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Ökad turismverksamhet i den första utvärderingsfrågan tolkas som att företagen har ökat ut eller kommer att öka ut sin turismverksamhet från tidigare.

Fler sysselsättningsmöjligheter i den andra utvärderingsfrågan tolkas som att företagen sysselsätter fler personer jämfört med tidigare.

Den tredje utvärderingsfrågan tolkas som att intresseras sig för om det finns eventuella spridningseffekter från stödda verksamheter till andra verksamheter på landsbygden. Rent operativt har detta mätts genom att beakta samverkan mellan företag. Ökad samverkan kan tyda på förekomst av spridning från de stödda verksamheterna in i den övriga landsbygdsekonomi, något som främjar utvecklingen totalt sett.

Höjd livskvalitet i fråga fyra tolkas som turismstödets möjlighet att skapa *förutsättningar* för höjd livskvalitet. Detta eftersom faktisk livskvalitet kan bero på så många andra aspekter än de som stödet förmår att påverka. Jämför motsvarande fråga i kapiteln om åtgärd 311 och 312.

4.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Turismstödet fanns inte i Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige 2000- 2006. Däremot hade det så kallade projektstödet inom det förra programmet vissa likheter med det nuvarande turismstödet. Se motsvarande rubrik i kapitlet om åtgärd 311 för en genomgång om vad tidigare utvärderingar ansett om projektstödet.

4.4 Underlag och metod

De föreslagna indikatorerna är många gånger svårtillämpade för att besvara utvärderingsfrågorna. När det exempelvis gäller den första utvärderingsfrågan, kan inte ett mått på ökad turismtillströmning sägas vara en tillförlitlig indikator. Turismtillströmningen kan öka av andra skäl, t.ex trender i omvärlden, konjunktur etc. En bättre indikator är hurvida företagen ökat ut sin turismverksamhet, vilket hänger tydligare samman med vad stödet syftar till att påverka.

Också indikatorer som brutto- och nettoförädlingsvärden blir svårtillämpade när ingen av utvärderingsfrågorna specifikt frågar efter hur dessa indikatorer har förändrats på företagsnivå. Att använda dem som indikatorer på mer lokal eller regional nivå för att mäta hur landsbygdens ekonomi har utvecklats (fråga 3) leder sannolikt till att effekten av

de stödda verksamheterna försvinner i andra faktorer. Det kan också konstateras att ingen av de föreslagna indikatorerna på annat sätt än indirekt kan sägas mäta förutsättningar för livskvalitet. Ökade brutto- och nettoförädlingsvärden samt sysselsättning kan visserligen vara möjliga aspekter av ökad livskvalitet, men lämnar ute många andra aspekter.

När analyser gjorts för att besvara utvärderingsfrågorna har ambitionen varit att i så hög utsträckning som möjligt göra dessa kontrafaktiskt. Detta innebär att strävan har varit att jämföra grupper som fått stöd med grupper som inte fått stöd för att dra slutsatser om huruvida de stödda grupperna har utvecklats mer gynnsamt.

En kontrafaktisk analys kräver dock att det finns data som beskriver utvecklingen hos både företag och projekt som fått stöd och hos företag och projekt som inte fått stöd. För projekt finns ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp, eftersom det inte finns någon sammanställning över andra projekt som inte fått stöd, men som liknar stödgruppen på väsentliga punkter. Den enda sammanställning över projekt utan stöd är de som sökt stöd och fått avslag, men då dessa sannolikt har fått avslag på goda grunder kan de inte anses likna de som fått stöd. Projekt som skulle kunna utgöra en kontrollgrupp kan således inte identifieras.

När det gäller företag är ett möjligt register SCB:s företagsregister, där samtliga företag i Sverige finns representerade. För att göra analysen på ett meningsfullt sätt skulle dock betydligt mer detaljerad data behövas, vilket i dagsläget bara finns för företag i industrin.

Det bedömdes därför att data behövde samlas in via en egen enkätundersökning, där samtliga önskade aspekterna kunde täckas in. Enkätundersökningar har dock sina nackdelar, vilka måste beaktas när resultaten utvärderas. För det första uppstår alltid ett visst bortfall, då enkätundersökningar bygger på respondenternas frivilliga deltagande. Vidare finns alltid en viss risk att respondenterna tolkar frågorna olika och besvarar frågorna fel. Trots detta har ändå enkätundersökningen en klar fördel i detta fall i och med att den möjliggör analys med hjälp av primärdata på aspekter som inte annars skulle kunna beaktas.

För företagsstöden bedömdes det som möjligt att skapa en kontrollgrupp för analysen av de tre första utvärderingsfrågorna, genom att i en enkätundersökning ställa frågor också till en grupp företag som hade kunnat söka stödet, men som inte gjort det. Däremot för fråga fyra, om livskvalitetsaspekter, bedömdes det att frågan behövde rikta in sig på just den *stödmottagande* verksamheten för att bli meningsfull för respondenten. Av naturliga skäl kunde den då inte ställas till kontrollgruppen.

Enkät till företagare

Enkäten till företagare, företagsenkäten, skickades ut till de 149 företag som erhållit turismstödet, och som slutredovisat stödutbetalningen. Företagsenkäten skickades också till ett slumpmässigt urval om 300 mikro-företag och småföretag inom turismbranschen som hade kunnat söka stödet, men som av olika anledningar valt att inte göra det. Urvalet drogs ur SCB:s företagsregister, som också säkerställde att företagen var aktiva inom turismbranschen. Kontrollgruppen begränsades också till att enbart innefatta företag som geografiskt sett befinner sig i kommuner som kan anses vara landsortskommuner enligt Jordbruksverkets definition (Jordbruksverket 2008b). Stödmottagarna matchades bort innan stickprovet drogs. Nedan benämns de båda företagsgrupperna *stödgruppen* respektive *kontrollgruppen*. Inför slututvärderingen rekommenderas det att matchning tillämpas för att dra urvalet till kontrollgruppen. Detta för att säkerställa att kontrollgruppen verkligen liknar stödgruppen på samtliga väsentliga punkter än att de inte fått stöd. Tids- och resursbrist omöjliggjorde att dra en matchad kontrollgrupp till halvtidsutvärderingens analys.

Enkäten till stödmottagarna innehöll frågor om hur företaget utvecklats och om hur stödet upplevts. Totalt erhöles 91 svar från stödgruppen, vilket innebär en svarsfrekvens på 61 procent. Enkäten till kontrollgruppen innehöll frågor om företagets utveckling den senaste tiden, huruvida man sökt turismstödet och vad anledningen var att man inte sökt. Totalt erhöles 131 svar, motsvarande en svarsfrekvens på 44 procent. En vanlig anledning till uteblivet svar var att verksamheten sålts, eller var vilande. Detta tyder på att företagsregistret inte är helt uppdaterat.

Enkät till projekt

Ett mindre antal projektägare hade flera projekt. För att underlätta för respondenterna fick dessa bara en enkät att besvara. Totalt fanns 84 avslutade projektstöd inom ramen för turismstödet med unika projektägare. Till samtliga dessa skickades en enkät med frågor om projektets verksamhet och gruppens sammansättning. Totalt erhöles 48 svar, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 57 procent. Även om detta är en bra svarsfrekvens måste det absoluta datamaterialet betraktas som begränsat, och resultaten måste utvärderas i ljuset av detta.

Utvärderingsmetod

För att besvara utvärderingsfrågorna när det gäller företagsstöden har huvudsakligen regressionsanalys använts. Detta innebär att stödets effekt på ett antal aspekter hos de undersökta företagen har analyserats samtidigt som andra aspekter hos de undersökta företagen, vilka också kan påverka målvariablerna, har kontrollerats för. Metoden utgör ett så kallat kvasiexperiment. Vidare har analysen kompletterats med beskrivande statistik över stödmottagarna och kontrollgruppen.

För projektstöden finns som framhållits ovan ingen möjlighet att skapa en kontrollgrupp. Analysen bygger därför enbart på stödmottagarnas uppfattning av stödet och av hur stödet bidragit till verksamhetens utveckling. I och med att analysen bygger just på uppfattningar om stödet finns en viss risk att resultaten snedvridits på grund av att respondenterna av strategiska skäl överdrivit stödets betydelse.

Beskrivning av de undersökta företagen

Nedan följer en beskrivning av stödgruppen i jämförelse med kontrollgruppen. Sammanställningen fokuseras runt företagaren och företaget som sådant.

Företagaren

Tabell 4.3 beskriver företagaren. Företagarna i stödgruppen skiljer sig inte nämnvärt från dem i kontrollgruppen. Intressant att notera är att drygt 40 procent i båda grupperna är kvinnor och drygt 40 procent i respektive grupp har erfarenhet från annat företagande.

Tabell 4.3: Beskrivning av stödgruppen och kontrollgruppen.

	Stödgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)	Kontrollgruppen Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuerliga variabler)
Kön (1 om kvinna; 0 om man)	0,43	0,45
Ålder	50,99 (9,755)	55,08 (9,516)
Universitetsutbildning (1 om ja; 0 om nej)	0,41	0,41
Erfarenhet från det aktuella före- taget, antal år	12,05 (11,500)	9,89 (8,140)
Arbetslivserfarenhet från annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 o nej)	0,78	0,82
Arbetslivserfarenhet från annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,40	0,43

Källa: Egen enkätundersökning

Företaget som sådant

Tabell 4.4 beskriver företaget som sådant för stödgruppen respektive kontrollgruppen. Eftersom utvärderingsfråga 1 kräver att en särskild analys görs av företag med jordbruksverksamhet, visas i tabell 4.4 också enskild statistik över de företag som har uppgett att de är verksamma inom kategorin jordbruk, jakt och fiske.

Av tabell 4.4 framgår att stödgruppen har närmare till tätorter än kontrollgruppen. Vidare framgår att en stor andel även av kontrollgruppen har utökat sin turismverksamhet, samt att en stor andel av denna har planer på att utöka sin turismverksamhet. Tabellen visar också att betydande andelar av de undersökta företagen har samverkan med andra företag på landsbygden.

Tabell 4.4: Beskrivande statistik över företaget som sådant hos stödgruppen respektive kontrollgruppen.

	Stödgruppen, samtliga Medelvärde (Standardavvikelse vid kon- tinuerliga variabler)	Stödgruppen, jordbruksföretag Medelvärde (Standardavvikelse vid konti- nuerliga variabler)	Kontrollgruppen, samtliga Medelvärde (Standardavvikelse vid kon- tinuerliga variabler)	Kontrollgruppen, jordbruksföretag Medelvärde (Standardavvikelse vid kontinuer- liga variabler)
Avstånd till närmaste tätort med minst 3000 invånare	19,88 (17,484)	14,86 (8,71)	28,80 (37,256)	28,72 (38,022)
Avstånd till närmaste större stad med minst 20 000 invånare	75,42 (83,812)	43,98 (41,508)	23,52 (81,871)	63,14 (60,066)
Utökat turismverksamhet de senaste tre åren (1 om ja; 0 om nej)	0,91	1,00	0,65	0,62
Kommer att utöka turismverksamhet de kommande tre åren (1 om ja; 0 om nej)	0,87	0,86	0,61	0,55
Samverkan med andra företag på landsbygden år 2006 (1 om ja; 0 om nej)	0,43	0,36	0,34	0,43
Samverkan med andra företag på landsbygden i dagsläget (1 om ja; 0 om nej)	0,67	0,5	0,52	0,48
Tror att företaget kommer att samverka med andra företag på landsbygden om tre år (1 om ja; 0 om nej)	0,84	0,62	0,65	0,70

Källa: Egen enkätundersökning

Beskrivning av de undersökta projektgrupperna

Tabell 4.5 och 4.6 beskriver projektgrupperna. De flesta projektgrupperna i enkätundersökningen hade funnits en tid när projektet söktes; majoriteten längre än fem år (Tabell 4.5). Lokal utvecklingsgrupp är den vanligaste typ av grupp som står bakom ansökan, följt av ett ospecificerat alternativ och regionala organisationer (Tabell 4.5).

Den övervägande majoriteten av samtliga projekt som pågått/pågår berör mål om ekonomisk tillväxt och sysselsättning (Tabell 4.6). De flesta har ingen uttalad horisontell inriktning, men bland dem som har det fokuserar en majoritet (4.12 projekt) på hållbar utveckling (Tabell 4.6).

Tabell 4.5: Beskrivning av projektgrupperna.

	Antal projektgrupper
<i>Om gruppen som står bakom ansökan</i>	
Gruppen bildades i samband med ansökan	9
Gruppen har funnits i mindre än fem år	13
Gruppen har funnits i fem år eller längre	24
<i>Typ av aktörer i ansökan</i>	
En lokal utvecklingsgrupp	18
Lokalavdelning inom LRF	0
Partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer	8
Hushållningssällskapet	0
Kommunen	2
Länsstyrelsen	2
Annan regional organisation	10
Annan gruppering	15
<i>Gruppens huvudsakliga uppgift</i>	
Driva projektet	13
Utveckla byn/bygden	21
Utveckla företagen i byn/bygden	12
Slå vakt om natur- och eller kulturarv	6
Arbeta socialt	0
Annat	9
<i>Vem som huvudsakligen driver projektet i praktiken</i>	
Projektansvarig	2
Projektansvarig och andra i gruppen	34
En som anställts för uppdraget	8
En konsult/konsultfirma	3
<i>Vem/vilka som utgör projektets ledning</i>	
Projektansvarig	6
Projektansvarig och andra i gruppen	31
En bredare sammansatt grupp	10

Källa: Egen enkätundersökning

Tabell 4. 6. Mål som berörs och horisontell inriktning hos projektstöden

	Antal
<i>Mål i Landsbygdsprogrammet som berörs</i>	
Ekonomisk tillväxt övriga företag	58
Ökning av sysselsättning	17
Ekonomisk tillväxt jordbruksföretag	4
Arbetsproduktivitet	0
Biologisk mångfald	0
Höga naturvärden	0
Vattenkvalitet	0
Klimatförändringar	0
<i>Horisontell inriktning</i>	
Ingen uttalad horisontell inriktning	42
Hållbar utveckling	12
Kvinnor	1
Miljö	0
Kompetenshöjning	2
Jämställdhet	0
Ungdomar	2
Funktionshindre	1
Sexuell läggning	0
Integration	0

Källa: Jordbruksverkets databas över stödmottagare

Stödets betydelse

Tabell 4.7 visar stödmottagarnas egenrapporterade uppfattning om förändring i arbetstid och bruttoförelingsvärde efter att den stödmottagande verksamheten implementerats.

Tabell 4.7: Förändring i arbetstid och bruttoförelingsvärde, företagsstöd.

	År 2007	År 2008	År 2009
Arbetstid, ökning jämfört med innan, timmar	780 (2161)	1427 (2115)	792 (1727)
Bruttoförelingsvärde, ökning jämfört med innan, SEK	206 176 (400 100)	237 838 (764 169)	59 757 (307 133)

Källa: LB

Av Tabell 4.8 framgår att de stödda företagen som besvarat enkäten är positivt inställda till stödets betydelse. Av deras instämning i påståendena om vad stödet betytt framgår framförallt att stödet innebar

att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare och att turismverksamheten kunde utvecklas i ett tidigare skede. Vidare framstår stödmotagarna som relativt övertygade om att stödet var av avgörande betydelse för att turismverksamheten skulle kunna utvecklas, samt att företaget sannolikt inte utvecklats på ett liknande sätt utan stödet.

Tabell 4.8: Företagens uppfattning av stödets betydelse.

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att företaget skulle kunna utveckla sin turismverksamhet	3,93 (1,140) (4)
Stödet innebar att företaget kunde utveckla sin turismverksamhet i ett tidigare skede	4,11 (0,977) (4)
Stödet innebar att företaget som helhet kunde utvecklas snabbare	4,23 (0,944) (4)
Företaget hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	2,38 (1,123) (2)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Också projektägarna instämmer starkt i att stödet haft en avgörande betydelse för verksamheten (Tabell 4.9). De menar också att stödet gjort att verksamheten kunnat utvecklas snabbare, samt att den sannolikt inte utvecklats på liknande sätt utan stödet, om den alls hade påbörjats.

Tabell 4.9: Projektägarnas uppfattning av stödets betydelse.

Påstående	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,52 0,714 (5)
Stödet har inneburit att verksamheten kunnat utvecklas snabbare	4,28 0,834 (4,5)
Stödet har inneburit att verksamheten utvecklats i ett bredare partnerskap	3,55 (1,176) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklas på liknande sätt även utan stödet	1,83 (0,808) (2)
Verksamheten skulle ha påbörjats även utan stödet	2,27 (1,284) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

När det gäller projektstödens betydelse i ett vidare perspektiv menar projektägarna att projektet förutom att bidra till att utveckla turismnäringen i bygden, också har lett till ökad samverkan och samarbete inom och utanför bygden. Däremot instämmer projektägarna relativt lite i att projekten skulle bidra till att jordbruksföretag kan utveckla annan verksamhet och förutsättningar för nyföretagande i bygden (Tabell 4.10).

Tabell 4.10: Projektstöden i ett vidare perspektiv

Påstående	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete i bygden	3,98 (0,635) (4)
Projektet har lett till ökad samverkan och samarbete med personer och organisationer utanför bygden	3,69 (0,879) (4)
Projektet har bidragit till att jordbruksföretag kunnat utveckla annan verksamhet än jordbruk	2,31 (1,355) (2)
Projektet har bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter i bygden	3,33 (1,294) (3)
Projektet har underlättat för företagandet i bygden	3,35 (1,246) (4)
Projektet har lett till fler nya företag i bygden	2,57 (1,175) (3)
Projektet har lett till att företag i bygden satsar på nya verksamheter	2,85 (1,215) (3)
Projektet har bidragit till att utveckla turismnäringen i bygden	4,17 (0,816) (4)
Projektet har bidragit till att utveckla turismverksamhet baserat på jordbruk	2,32 (1,353) (2)
Projektet har lett till att ett eller flera företag i bygden blivit mer lönsamt/lönsamma	3,17 (1,090) (3)
Projektet har bidragit till att sänka kostnaderna för ett eller flera företag i bygden	2,64 (1,112) (3)
Projektet har bidragit till att öka intäkterna för ett eller flera företag i bygden	3,53 (1,060) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Upplevelse av kontakten med myndigheten

Tabell 4.11 visar hur stödmottagarna upplevt kontakten med myndigheten. Av tabellen framgår att både företagarna och projektägarna kan anses neutrala till försiktigt positiva till de flesta påståendena om kontakten med myndigheten.

Tabell 4.11: Beskrivande statistik över upplevelsen av kontakten med myndigheten

Påstående	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,67 (1,184) (4)	3,48 (1,031) (3)
Det var lätt att ansöka om stödet	2,95 (1,196) (3)	3,31 (1,114) (3,5)
Stödutbetalningen kom vid en lämplig tidpunkt	3,56 (1,113) (4)	2,98 (1,189) (3)
Det var lätt att lämna erforderade uppgifter till myndigheterna	3,20 (1,173) (3)	3,13 (1,104) (3)
Stödet (projektet) har förbättrat min relation till myndigheterna	3,31 (0,830) (3)	3,60 (1,005) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Livskvalitetsaspekter

Ett av turismstödet mål är att bidra till förbättrad livskvalitet på landsbygden. Liksom i fallet med åtgärd 311 och 312 har livskvalitet i utvärderingen mätts som i vilken utsträckning stödet bidragit till aspekter som kan anses utgöra *förutsättningar* för livskvalitet.

Tabell 4.12 visar att företagarna och projektägarna har en liknande uppfattning om verksamheternas bidrag till aspekterna som antas utgöra förutsättningar för förbättrad livskvalitet. I synnerhet instämmer stödmottagarna i påståendet om aspekten att sätta min bygd "på kartan". Vidare är de försiktigt positiva till verksamhetens inverkan på aspekter

som företagande, engagemang och framtidstro, men menar att verksamheten inte i samma utsträckning bidragit till integration och inflyttning.

Tabell 4.12: Beskrivande statistik över aspekter som har med livskvalitet att göra.

	Företagsstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)	Projektstöd Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande		
Lokal service i bygden	3,31 (1,258) (4)	3,11 (1,320) (3)
Att sätta min bygd "på kartan"	4,11 (0,818) (4)	4,04 (0,898) (4)
Integration	2,72 (1,064) (3)	2,55 (1,039) (3)
Naturmiljön	3,46 (1,067) (3)	3,35 (0,934) (3)
Kulturmiljön	3,42 (1,162) (3)	3,70 (0,907) (4)
Företagandet i min bygd	3,73 (1,074) (4)	3,42 (1,108) (4)
Arbetsstillfällen i min bygd	3,39 (1,139) (4)	3,06 (1,080) (3)
Inflyttning till bygden	2,33 (1,206) (2)	2,75 (1,120) (3)
Engagemang i bygden	3,51 (1,024) (4)	3,85 (0,899) (4)
Framtidstro i bygden	3,74 (0,846) (4)	3,85 (0,945) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Regressionsresultat

Stödets inverkan på ökning av turismverksamhet

Utvärderingsfråga 1 handlar om hur turismstödet bidragit till ökad turismverksamhet. För att mäta detta har företagen tillfrågats om de har ökat ut sin turismverksamhet under de senaste tre åren, samt om de kommer att öka ut sin turismverksamhet under de kommande tre åren. Turismstödet inverkan på sannolikheten att ett företag har eller kommer att öka ut sin turismverksamhet fastställdes sedan med logistisk regression. I regressionen har kontrollerats för andra aspekter såsom ålder, företagets vinst, närhet till tätorter och städer samt företagarens erfarenhet, som också kan påverka om företaget ökar ut sin turismverksamhet. Resultaten sammanfattas i Tabell 4.13 och 4.14.

Resultaten i Tabell 4.13 ska tolkas som sannolikheten att företaget har ökat ut sin turismverksamhet i förhållande till att inte ha gjort det. Resultaten visar att innehav av turismstödet kraftigt ökar sannolikheten att företaget ska öka ut sin turismverksamhet. Resultaten i Tabell 4.14 ska tolkas som sannolikheten att företaget kommer att öka ut sin turismverksamhet i framtiden, i förhållande till att inte göra det. Här är innehav av turismstöd svagt statistiskt signifikant.

Sammantaget tyder resultaten i Tabell 4.13 och 4.14 på att turismstödet har en mätbar inverkan på sannolikheten att öka ut turismverksamheten. Resultaten ska dock tolkas försiktigt, då det är möjligt att de företag som vill utveckla sin turismverksamhet också känner till turismstödet och söker det. Detta ger sedan sken av i resultaten i Tabell 4.13 och 4.14 att turismstödet i sig bidrar till ökning av turismverksamheten.

Tabell 4.13: Regressionsresultat, turismstödets inverkan på utökning av turismverksamhet.

Variabel	Estimerad koefficient	Estimerad odds ratio
<i>Företaget har utökat sin turismverksamhet de senaste tre åren (1 om ja; 0 om nej)</i>		
Intercept	2,155*	
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	1,274***	3.574
Ålder år 2010	-0,032	0.968
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,051	1.052
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	0,006	1.006
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	-0,001	0.999
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,060	0.942
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,010**	1.010
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,979*	2.665
Förklaringsgrad: 0,106		

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Tabell 4.14: Regressionsresultat, turismstödets inverkan på framtida utökning av turismverksamhet.

Variabel	Estimerad koefficient	Estimerad odds ratio
<i>Företaget kommer att öka ut sin turismverksamhet under de kommande tre åren</i>		
Intercept	0,806	
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,783*	2.188
Ökade ut turismverksamhet föregående treårsperiod (1 om ja; 0 om nej)	2,312***	10.093
Ålder år 2010	-0,044*	0,957
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,213**	1.237
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	0,007	1.007
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,000	1.000
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	0,115	1.122
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,362	0.696
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,525	1.690
Förklaringsgrad: 0,276		

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på sysselsättningen på landsbygden

Utvärderingsfråga 2 syftade till att utreda om turismstödet bidragit till att öka sysselsättningen på landsbygden. Turismstödets inverkan på antalet anställda (omräknat till heltider) år 2010 mättes genom en linjär regression. I regressionen kontrollerades för andra faktorer som också kan påverka antalet anställda, t.ex. tidigare antal anställda, företagarens ålder, företagets vinst, avstånd till tätorter och städer samt företagarens erfarenhet. Resultatet sammanfattas i Tabell 4.15.

Frågan om hur många anställda företaget haft, respektive har, innehöll många saknade värden. Resultaten i Tabell 4.14 bygger på endast 37 företag ur kontrollgruppen och 51 företag ur stödgruppen och ska därför tolkas med försiktighet.

Resultaten som sammanfattas i Tabell 4.15 visar på ett positivt samband mellan innehav av turismstödet och antal anställda. Detta tyder på att företag med stöd sysselsätter fler personer och att stödet skulle ha en positiv inverkan på sysselsättningen. Å andra sidan kan hävdas att stödet i sig kräver att företagen har en vilja att öka ut sin turismverksamhet, något som i sig kan förväntas leda till ökande sysselsättningsmöjligheter. Av denna anledning testades en alternativ modellspecifikation (visas inte i sammanställningen) där indikatorn på om företagen utvecklat sin turismverksamhet togs med i regressionen. Sambandet mellan innehav av turismstöd och antal anställda var då fortfarande statistiskt säkersänt (p-värde 0.056).

Tabell 4.15: Regressionsresultat, mikroföretagsstödet inverkan på antalet anställda.

Variabel	Estimerad koefficient
<i>Antal anställda år 2010</i>	
Intercept	2,920**
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,936**
Antal anställda 2006	1,119***
Ålder år 2010	-0,035*
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	0,049
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,011
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,002
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,217
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,817
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0,546
Förklaringsgrad = 0.928	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Stödets påverkan på landsbygdens diversifiering

Utvärderingsfråga 3 handlar om ur har turismstödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. För att mäta detta har företagens *samverkan* i dagsläget med andra företag på landsbygden, samt företagens planer för sådan samverkan i framtiden beaktats. Via logistisk regression har stödets inverkan på samverkan och planer för

framtida samverkan analyserats. I regressionen har kontrollerats för andra variabler som kan påverka benägenheten att samverka; tidigare samverkan, företagarens ålder, företagets vinst, avstånd till städer och tätorter, erfarenhet av annat företagande och förvärvsarbete samt innehav av annat offentligt stöd. Resultaten visas i Tabell 4.16 och 4.17.

Resultaten visar ingen statistiskt signifikant inverkan av turismstödet när det gäller existerande samverkan. När det däremot gäller planer för framtida samverkan har turismstödet en svagt statistiskt signifikant inverkan. Detta tyder på att företag med turismstöd kan var något mer benägna än andra liknande företag att samverka med företag på landsbygden. Detta i sin tur tyder på att det kan finnas vissa spridningseffekter från de stödda företagen till den övriga landsbygdsekonomin.

Tabell 4.16: Regressionsresultat, turismstödet påverkan på existerande samverkan mellan företag på landsbygden

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	-0,015
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,559
Samverkan år 2006	2,819***
Ålder år 2010	-0,012
Nettoresultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	-0,024
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	0,004
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,001
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,185
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	-0,332
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	-0,185
Förklaringsgrad = 0.262	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Tabell 4.17: Regressionsresultat, turismstödet påverkan på framtida samverkan mellan företag på landsbygden

Variabel	Estimerad koefficient
Intercept	0,991
Har turismstöd (1 om ja; 0 om nej)	0,783*
Samverkan år 2010	3,061***
Ålder år 2010	-0,294
Nettoreultat före bokslutsdispositioner och skatt 2009 som en procentandel av företagets genomsnittliga egna kapital 2009 ¹	-0,063
Avstånd till tätort med minst 3000 invånare(kilometer)	-0,11
Avstånd till större stad med minst 20 000 invånare (kilometer)	0,003
Erfarenhet av annat företagande (1 om ja; 0 om nej)	-0,055
Erfarenhet av annat förvärvsarbete (1 om ja; 0 om nej)	0,388
Innehav av annat offentligt stöd (1 om ja; 0 om nej)	0,624
Förklaringsgrad = 0.332	

¹ Ordinalskala där 1 = verksamheten gick med förlust, 2 = 0 – 2 %, 3 = 2 – 5 %, 4 = 5 – 10 %, 5 = 10 – 15 %, 6 = 15 – 20 %, 7 = mer än 20 %

*** statistiskt signifikant på 1 %-nivån

** statistiskt signifikant på 5 %-nivån

* statistiskt signifikant på 10 %-nivån

Kontrollgruppens skäl till att inte söka turismstöd

Tabell 4.18 visar beskrivande statistik över kontrollgruppens skäl att inte söka turismstödet. Så många som 53 procent inte kände till stödet, samtidigt som endast 12 procent inte ansåg sig ha stödberättigade verksamhetsplaner. I ljuset av att 65 procent av företagen i kontrollgruppen säger sig ha utökat sin turismverksamhet (Tabell 4.4) är detta anmärkningsvärt och tyder på dålig informations spridning om stödet.

Tabell 4.18: Kontrollgruppens skäl att inte söka turismstöd.

	Medelvärde
Jag kände inte till stödet (1 om ja; 0 om nej)	0.53
Jag kände inte till att jag kunde söka stödet (1 om ja; 0 om nej)	0.30
Jag har inte haft några stödberättigade verksamhetsplaner (1 om ja; 0 om nej)	0.12
Jag tycker att regelverket runt stödet är för krångligt (1 om ja; 0 om nej)	0.17
Jag tycker att kontakten med myndigheterna är för krånglig (1 om ja; 0 om nej)	0.07

Respondenten kunde välja flera alternativ, därav summerar medelvärdena till mer än 1.

4.5 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida turismstödet bidragit till ökad turismverksamhet. Av Tabell 4.13 framgår att företag med turismstöd har en statistiskt säkerställd större sannolikhet att ha utökat sin turismverksamhet jämfört med företag som inte har turismstödet. Vidare visar Tabell 4.14 att företag med turismstödet också har en signifikant större sannolikhet att vilja utöka sin turismverksamhet i framtiden. Detta tyder således på att turismstödet har bidragit till ökad turismverksamhet. Regressionsresultaten måste dock tolkas försiktigt då det fortfarande kan finnas aspekter som också påverkar att företagen sökt turismstöd, men som inte kontrollerats för i regressionerna.

Både de stödda företagen och projektägarna instämde starkt i påståendena om stödets betydelse för hur verksamheten utvecklats. Exempelvis innebar stödet att verksamheten, både hos företag och projekt, kunde utvecklas snabbare. Sammantaget tyder därför resultaten av utvärderingen på att turismstödet har haft betydelse för att turismnäringen ska ökas ut.

I utvärderingsfråga 1 krävdes en separat analys på lantbruksföretag. När det gäller företagsstöden var det statistiska underlaget mycket litet när företag utan lantbruksverksamhet sorterats bort från stödgruppen respektive kontrollgruppen. En särskild regressionsanalys på enbart dessa företag lät sig därför inte göras. Däremot kan fastställas på 10 procents signifikansnivå att en större andel stödmottagare som är aktiva inom jordbruk, jakt och fiske har utökat sin turismverksamhet jämfört med

dem som inte är aktiva inom dessa områden. Detta tyder på att företag med verksamhet inom jordbruk, jakt eller fiske kan ha bidragit mer till att öka ut turismverksamheten på landsbygden (sett till stödmottagarna). När det gäller framtida planer för att öka ut turismverksamheten finns inte motsvarande statistiskt signifikanta skillnad.

Fråga 2

Utvärderingsfråga 2 syftade till att utreda hur turismstödet bidragit till fler sysselsättningsmöjligheter på landsbygden. Av regressionsanalysen i Tabell 4.14 framgår att företag med turismstöd har signifikant fler anställda än företag utan stöd. Som påpekades ovan bygger dock analysen på ett begränsat datamaterial, men den tyder ändå på att turismstödet har betydelse för sysselsättningsmöjligheterna på landsbygden. Däremot får projektägarna anses neutralt inställda till projektens förmåga att skapa sysselsättningsmöjligheter (Tabell 4.10).

Sammantaget tyder utvärderingen på att företagsstöden haft viss effekt på sysselsättningen, medan projektstöden inte kan sägas ha haft sådan inverkan. Detta måste dock tolkas i ljuset av att utvärderingen av projektstöden bygger på projektägarnas egen uppfattning av situationen.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 handlade om hur turismstödet bidragit till ökad diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin. Detta mättes huvudsakligen genom att undersöka om de stödda företagen samverkade med andra landsbygd-företag i större utsträckning än de som inte erhållit stöd. Detta under hypotesen att samverkan mellan företag kan leda till spridningseffekter av stödet.

Regressionsresultaten (Tabell 4.16 och 4.17) visade på att turismstödet inte haft någon statistiskt signifikant inverkan på företagens nuvarande samverkan. Däremot finns ett samband som är statistiskt säkerställt på 10 procentsnivån när det gäller intentionerna för framtida samverkan. Resultatet visade att företag som har stöd har en högre sannolikhet att samverka i framtiden än företag utan stöd. Detta tyder på att företag med stöd har en betydelse, om än begränsad, när det gäller att öka diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin.

Projektägarnas anser generellt att projekten bidragit till ökad samverkan och samarbete i bygden samt att de bidragit till att utveckla turismnäringen i bygden (Tabell 4.10). Samtidigt kan konstateras att de får betraktas som neutralt inställda till projektens bidrag till faktorer såsom att jordbruken utvecklats till annan verksamhet än jordbruk, sysselsättningsmöjligheter, nyföretagande i bygden, aspekter som är viktiga för diversifiering och sysselsättning.

Sammantaget tyder utvärderingen på att turismstödet haft viss, men begränsad, effekt när det gäller diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin.

Fråga 4

Utvärderingsfråga 4 syftade till att utreda hur turismstödet bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Frågan beaktades genom att analysera hur stödet påverkat *förutsättningarna* för ökad livskvalitet. Av Tabell 4.12 framgår att stödmottagarna menar att verksamheten bidragit till att sätta bygden "på kartan". Vidare är de försiktigt positiva till påståenden om som handlar om verksamhetens betydelse för natur- och kulturmiljö, företagande, engagemang i bygden och framtidstro.

Av detta dras slutsatsen att turismstödet haft viss betydelse för att förbättra förutsättningarna för ökad livskvalitet på landsbygden. Det ska dock framhållas att stödmottagarna var *försiktigt* positiva till majoriteten av påståendena, samt att de inte instämde i andra påståenden som också utgör viktiga förutsättningar för livskvaliteten.

4.6 Slutsatser angående stödets effekter

Utvärderingen tyder på att turismstödet har haft viss gynnsam effekt på landsbygdens ekonomi. Exempelvis är företag som fått stöd mer benägna att öka ut sin turismverksamhet och har fler anställda än företag utan stöd. Det finns dock fortfarande vissa tveksamheter huruvida detta beror på själva stödet eller på den verksamhet som ändå skulle ha bedrivits i dessa företag. Inför slututvärderingen bör ett matchat urval dras för kontrollgruppen så att en säkrare slutsats om stödets effekt kan dras.

4.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Liksom diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet är diversifieringsstödet konceptuellt komplicerat, eftersom interventionslogiken inte är helt övertygande. På kort sikt föreslås inga ändringar mer än att stödet bör marknadsföras betydligt bättre. Det är anmärkningsvärt att så många i kontrollgruppen inte kände till stödet.

På längre sikt (inför nästa programperiod) föreslås att stödet renodlas till att avse verksamhet som gynnar hållbar utveckling och för vilken det inte finns en marknad utan stöd.

4.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De nuvarande indikatorerna för turismstödet är behäftade med i princip samma problem som har framhållits för diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet. Resultatindikatorn *Ökad turismtillströmning, i procent* och effektindikatorn *Ökning av antalet företag inom landsbygdsturismen, i procent* är i välvalda men skulle behöva utvecklas med liknande indikatorer på företagsnivå. Detta för att kunna relatera stödets effekter till effekter hos företagen. Liksom har framhållits i analyserna av diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet är indikatorerna *bruttoförädlingsvärde* och *nettoförädlingsvärde* svårtillämpade i och med att dessa mått kan förbättras också om företagen blir mer specialiserade. Dessa indikatorer kan således indikera en positiv utveckling som i själva verket beror på att näringslivet har specialiserats sig snarare än att det har diversifierat sig. Särskilt problematiskt blir det i och med att många företag inom turismbranschen på landsbygden har flera verksamheter. Det kan alltså se ut som att ett företag med stöd förbättrat sitt nettoförädlingsvärde till följd av stödet, men i själva verket kan förbättringen bero på att företaget specialiserat sig i någon annan del. Indikatorerna behöver därför specificeras till att avse brutto- och nettoförädlingsvärdet inom just turismsektorn och turismdelen i företagen.

Liksom framhållits i analyserna av diversifieringsstödet och mikroföretagsstödet behövs också indikatorer över hur de stödda verksamheterna utvecklats när det gäller att bidra till diversifiering och utveckling av landsbygdsekonomin, samt över hur verksamheterna bidragit till att höja landsbygdens livskvalitet.

Referenser

EU Kommissionen. Guidance note E – Measure Fiches.

Fleischer, A. & Felsenstein, D. 2000. Support for rural tourism – Does it Make a Difference? *Annals of Tourism Research*. 27, 101-1024.

Jordbruksverket 2010a. Årsredovisning 2009. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008a. Årsrapport 2007 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013. Jordbruksverket 2008.

Jordbruksverket 2008b. Kommunindelning utifrån regional balans – landsbygdsperspektiv. Opublicerad PP-presentation.

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Landström, H. 2003. De små företagens kapitalförsörjning – kunskaper och implikationer. I: Landström, H. (red.) 2003. *Småföretaget och kapitalet – Svensk forskning kring små företags finansiering*. Kristianstad: SNS förlag.

Stiglitz, J.E. 2000. *Economics of the Public Sector*. W.W. Norton & Company, Inc. New York. Tredje upplagan.

5

Åtgärd 321 – Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden

Rättslig grund: Artikel 52 (b) i, i rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

5.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik⁵

Målet för åtgärd 321 är "en landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor, förbättrad tillgång till lokal service för konsumenter och företagare och fler byar med bredbandsanslutning". Åtgärden avser dels företagsstöd, dels projektstöd. Insatser till företag kan vara investeringsstöd och stöd för inköp av externa tjänster. Projektstöden syftar till att stödja generella insatser för att förbättra förutsättningarna för en bättre livskvalitet på landsbygden i form av lokal kommersiell och offentlig service samt kultur- och fritidsaktiviteter. Det finns enligt programmet behov av flexibla och innovativa servicelösningar på lokal nivå. Insatserna ska utgöra lokala komplement som går utöver det ansvar för service och infrastruktur som vilar på kommuner, landsting eller staten.

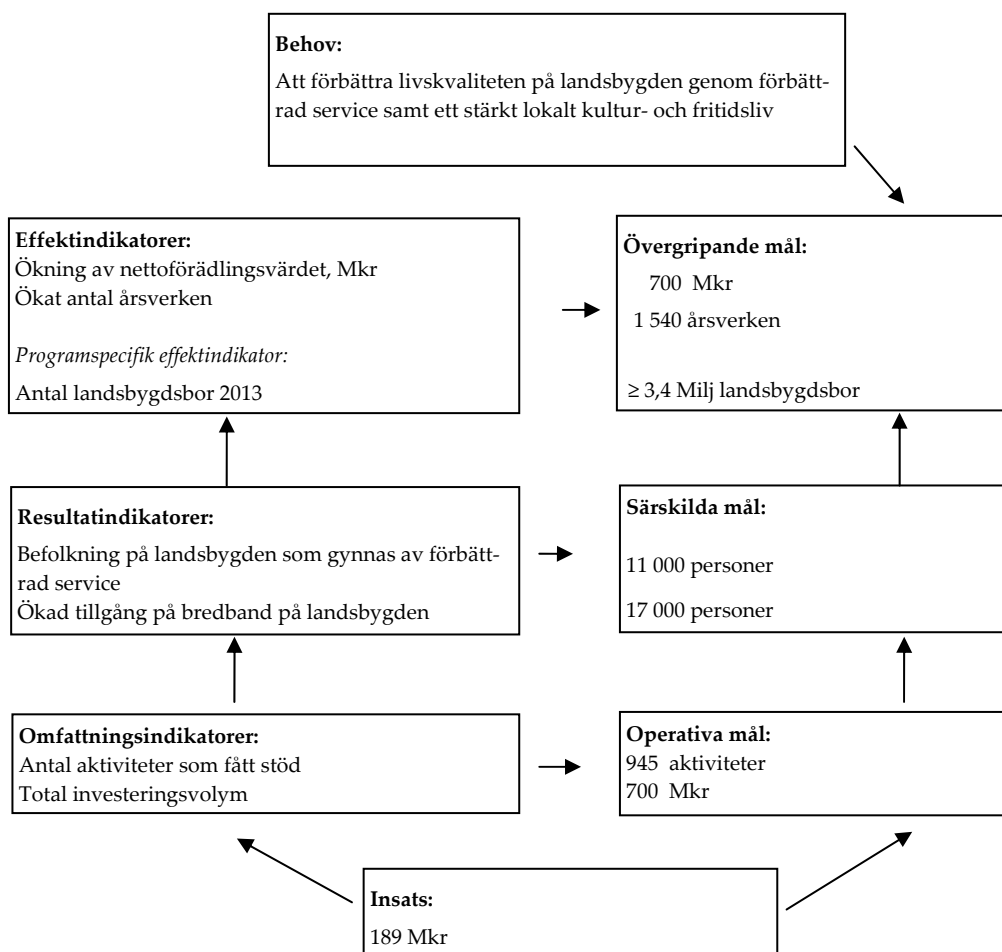
Ett område som särskilt nämns i programmet är dagligvarubutiker. I och med att dessa ofta fungerar som ombud för andra servicefunktioner, menar man att möjligheterna att hitta nya lokala samordningslösningar för såväl kommersiell som offentlig service försvåras om inte butiken finns kvar i bygden. Tillgången till ett allsidigt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter nämns också särskilt. Slutligen tar man upp tillgången till Internet och bredband, som öppnar nya möjligheter till ett brett och tillgänglig serviceutbud, oberoende av var man bor och verkar.

Kortfattat bygger interventionslogiken på att hållbara lösningar på landsbygdens serviceproblem kan byggas via projektinsatser. Detta innebär bl a att man behöver bidra till relationer mellan lokala aktörer och

⁵ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

de aktörer som vanligtvis tillhandahåller och/eller har huvudansvaret för den service man vill upprätthålla eller utveckla. Den logiska strukturen för åtgärdens indikatorer och mål framgår av fig. 5.1 nedan.

Figur. 5.1: Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 321



Projektstöd i axel 3 riktas till lokala, regionala eller nationella aktörer som genomför projekt där nyttan av projekten, till skillnad från investeringsstöden, ska gynna en hel grupp av aktörer. Målgruppen måste vara

större än den enskilde stödmottagaren. Projekten ska ha som mål att resultatet sprids till många företagare och andra aktörer på landsbygden. För projektstöd får total offentlig finansiering lämnas med 20 till 100 procent av stödberättigande kostnader.

Under perioden 2007-2009 har 14 företagsstöd beslutats, av vilka 7 har slututbetalats. Samtidigt har 91 projektstöd beslutats varav 27 slututbetalats. Perioden sammanfattas i tabellen nedan (Tabell 5.1)

Tabell 5.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator		Mål* 2007- 2013	Utfall** 2009	Utfall** ackumulerat	Utfall*** ackumulerat %
Omfattnings- indikatorer	Antal aktiviteter som beviljats stöd	945	68	105	11 %
	Total investeringsvolym (Mkr)	700	66,1	97,5	14 %
Resultat- indikatorer	Befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service (antal personer)	11 000	3 500	3 500	32 %
	Ökad tillgång till bredband på landsbygden (antal personer)	17 000	108	472	3 %

Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning

Av tabellen framgår att fram till och med 2009 har en mycket liten andel av medlen inom åtgärd 321 använts. Under 2009 har 68 sökande fått bifallsbeslut för ansökan om stöd, vilket ska jämföras med de 105 besluten totalt under perioden. Investeringsvolymen år 2009 är 66 Mkr. Det beviljade stödet inom åtgärden är 60,2 Mkr av budgeten som är på 189 mnkr, därmed är ca 32 procent av budgeten in-tecknad i beslut om stöd (Jordbruksverket 2010)

Åtgärden för grundläggande tjänster är därmed en av de åtgärder som har utnyttjats minst inom axeln. En förklaring som föreslås i Jordbruksverkets årsrapport för 2009 är en oklar gränsdragning mot det nationella

stödet för kommersiell service samt mot tjänster inom vård och omsorg som det offentliga enligt lag ska svara för. Jordbruksverket tog under hösten 2008 fram riktlinjer till länsstyrelserna för hur gränsdragningar ska göras och har ändrat programtexten för att förtydliga förhållandet till stödet för kommersiell service.

Resultatindikatorn för *Befolkning som gynnas av förbättrad service* har av Jordbruksverket uppmätts genom att beräkna antal personer som antas vara direkt berörda av den förbättrade servicen. Beräkningen bygger på uppgifter ur projektens slutrapporter vad gäller hur många personer man förväntar sig kommer att dra nytta av den tjänst som utvecklats i projektet. 32 procent av målet beräknas vara uppfyllt, vilket överensstämmer med intecknad andel av budgeten (Jordbruksverkets årsbok 2009). Däremot ligger utfallet för resultatindikatorn *Ökad tillgång till bredband* långt ifrån det uppsatta målet även med beaktande av eftersläpningen från beslut till faktiskt genomförande. Under perioden har 15 projekt beviljats med inriktning på ökad tillgång till bredband. Från 2010 görs särskilda satsningar för att öka tillgången till bredband på landsbygden genom de totalt 253 miljoner kronor som tillförs åtgärden.

Under våren 2010 har också målvärden för antalet aktiviteter minskats med 53 procent, från 945 till 500 aktiviteter och för insatser med 54 procent från 700 till 378 Mkr. Motiveringen är att: "Målet för aktiviteter som fått stöd har justerats med anledning av att ansökningarna hittills har varit färre och avsett större belopp än vad som antogs 2006" (Jordbruksdepartementet 2010). Även med dessa nya indikatorer är emellertid utfallet för åtgärden mycket svagt.

De beviljade projekt är ojämnt fördelat över länsstyrelserna och alltså över landet. Samtliga länsstyrelser utom två, har beviljat fem eller färre under perioden. Gävleborgs län har beviljat 11 projekt och Västra Götalands län 26. Detta innebär att 40 procent av alla beviljade projekt finns i Gävleborg eller Västra Götaland. Jordbruksverket har beviljat 6 projekt (varav ett dock ägs av länsstyrelsen i Dalarna). I Tabell 5.2 nedan ges en översikt över de beviljade projekt i 321 per myndighet.

Tabell 5.2: Beviljade projekt i åtgärd 321 under perioden 2007-2009

Ägande myndighet	Antal projekt
1. Västra Götaland	26
2. Gävleborg	11
3. Jordbruksverket	6
4. Västerbotten	5
5. Västmanland	5
6. Värmland	4
7. Skåne	4
8. Kalmar	4
9. Kronoberg	4
10. Blekinge	3
11. Uppsala	3
12. Halland	3
13. Stockholm	2
14. Östergötland	2
15. Norrbotten	2
16. Dalarna	2
17. Gotland	1
18. Jönköping	1
19. Södermanland	1
20. Västernorrland	1
21. Jämtland	1
22. Örebro	0-
	91

Källa: Egen sammanställning av Jordbruksverkets underlag

Programmet räknar med två huvudtyper av effektindikatorer: ökning av nettoförädlingsvärdet och nya arbetstillfällen. Under våren 2010 har målvärdena för nettoförädlingsvärdet minskats med 52 procent, från 700 Mkr till 450 Mkr och för nya arbetstillfällen med 64 procent, från 1540 till 800 nya tillfällen, något som motiveras med en förändring av metoden för beräkning av effekter (Jordbruksdepartementet 2010). Att bedöma nettoeffekter av projekten på ett rättvisande sätt är dock mycket problematiskt. Trots dessa förändringar kan man dock ifrågasätta om det är rimligt att förvänta sig att ett stöd på totalt 700 Mkr kan generera så stora effekter vad gäller sysselsättning och nettoförädlingsvärden. I metoden som använts för att räkna om effektindikatorerna görs antaganden om såväl undanträngning, dödvikt som multiplikatoreffekter. Förutom att det inte finns några jämförelsegrupper för en kontrafaktisk analys av insatserna är ett problem för dessa beräkningar att projekten är av så oli-

ka karaktär. Vissa projekt i åtgärden är t ex inriktade på att upprätthålla service, andra på mobilisering och åter andra på t ex vattenledningar eller myggbekämpning. Ett fåtal är inriktade på entreprenörskap. Rimligtvis är det stor variation mellan hur nettoeffekter för så skilda projekt kan bedömas. Som vi ser det är det dock troligt att dödviktsförlusterna för de slag av projekt som finansierats inom åtgärden är små. Som nämnts ovan tycks problemet med gränsdragningen mot den kommersiella och offentliga sektorn snarast bidragit till att få projekt beslutats. Insatserna i åtgärden är också avsiktligt riktade mot områden där offentlig och kommersiell service sviktar. I den enkät till projektägare, som vi redogör för senare, frågade vi emellertid om i vad mån stödet varit avgörande för verksamheten i projekten. Att merparten menar att stödet varit avgörande för verksamheten framgår av Tabell 5.3 nedan, men utslaget kan inte betraktas som särskilt starkt. Detta är i och för sig anmärkningsvärt då det antyder att vissa av projekten hade företagits och utvecklats på liknande sätt även utan stödet (d.v.s. svaren tyder på att stödet orsakar dödviktsförluster).

Tabell 5.3: Stödets betydelse för verksamheten i projektet

Vad har projektstödet inneburit för er verksamhet?	Medelvärde (Standaravvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	3,6 (1,259) (4)
Stödet innebar att verksamheten kunnat utvecklas snabbare/tidigare	3,4 (1,304) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	2,5 (1,236) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning, n=57

5.2 Utvärderingsfrågorna

Åtgärden har tre utvärderingsfrågor:

1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).

2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).
3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Relationer mellan utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågornas övergripande karaktär gör att de behöver tolkas och definieras för att kunna besvaras. Vad innebär t ex livskvalitet på landsbygden och hur kan man mäta i vad mån åtgärden bidragit till att öka livskvaliteten på landsbygden?

Det finns flera studier av livskvalitet med en geografisk ansats, t.ex. jämförelser av livskvaliteten mellan länder eller städer. Studier om landsbygdsområden är ovanligare och studier som kopplar landsbygdspolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med 12 olika frågeområden⁶. I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning 2) miljö 3) hälsa 4) utbildning 5) delaktighet och utanförskap 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närvarande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010).

Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, både som skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning såväl som av landskapets eller ortens skönhet, ingår. Detta innebär att relationerna mellan de tre utvärderingsfrågorna

⁶ Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

behöver redas ut. Det är rimligt att se livskvalitet som överordnad de två andra frågorna. Det är också rimligt att se de tre insatserna 321, 322 och 323 som insatser som på olika sätt möjligen bidrar till en ökad livskvalitet och därmed kan komplettera varandra. I de lokala sammanhangen är det dock de enskilda projektens genomslag som spelar roll.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

Utvärderingsfrågorna tenderar att betrakta de enskilda projekten som isolerade företeelser. Visserligen är detta riktigt i ett formellt perspektiv – projekten är tydligt avgränsbara i förhållande till annat som pågår. Samtidigt har de företeelser som efterfrågas i utvärderingen (höjning av livskvaliteten, ökning av områdets attraktivitet, samt motverkande av ekonomisk och social nedgång) alla en typiskt inbäddad karaktär. Med det avses att betydelsen av enstaka projekt är i hög grad beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Frågorna kan därmed vara svåra att besvara entydigt. Ett problem för utvärderingen är också att indikatorerna inte ger någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Även detta har att göra med den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågorna avser. I vad mån projekt med inriktning mot service, som sammanlagt gynnat ett visst antal personer, får effekter som påverkar enskilda bygders attraktivitet beror alltså på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar bland annat på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). Här ingår alltså dels de områden som utvärderingsfrågorna särskilt nämner (handel, hälsovårdstjänster, transporter samt IT) och dels de som nämns i landsbygdspro-

grammet (dagligvarubutiker, kultur och fritid samt IT). Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär i en by i sig inte är en garanti för invånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av en affär inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg.

5.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för perioden 2000 – 2006 kunde konstateras att projektstödens betydelse för den svenska landsbygdens utveckling var svårbedömd och sannolikt ganska liten. Skälen för detta ansågs framför allt vara att projekten var relativt få och medlen relativt små. På samma sätt kunde konstateras att påverkan på de sociala strukturerna på landsbygden också var begränsade (SLU 2009).

Vad gäller motsvarigheterna till åtgärderna under axel 3 tar ex-ante utvärderingen också upp att den tidigare halvtidsutredningen bedömt att dessa "inte i nämnvärd grad bidragit till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden" på grund av att mycket få projekt hade kommit till stånd vid den tid då utvärderingen gjordes. 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. Detta innebär dock att fokus ligger på stöd till lantbrukare och inte de målområden och målgrupper som åtgärderna 321, 322 och 323 avser. Utvärderaren tar dock också upp att projektstöden i Mål 1 norra hade inte nådde de förväntade målvärdena, något som dock de inom Mål 1 södra gjorde. Utvärderaren tar inte upp orsaker till dessa skillnader.

Ex ante-utvärderaren anser att det är 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. Man hävdar att riskerna för dödviktsförluster och substitutionseffekter för åtgärder inom axlarna 1, 3 och 4 bedöms vara betydande. Man menar också att det är det angeläget att kunna styra programmets åtgärder och ekonomiska resurser till de områden där de behövs bäst och kan utnytt-

jas effektivast, givet de mål som formulerats. Detta kräver att beslut fattas på den nivå där informationen om företagen och dess marknadsförutsättningar är bäst. I genomförandet av det svenska landsbygdsprogrammet ska därför det regionala inflytandet över planering och genomförande att öka, framför allt för axel 1, 3 och 4. Regionala genomförandestrategier skall utgöra instrument för en regional planering och differentiering som också tillgodoser behovet av samverkan med, och avgränsningar mot, andra politikområden.

5.4 Underlag och metod

Tre grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna i denna halvtidsutvärdering.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser och i viss mån de analyser av, och kommentarer till materialet, som Jordbruksverket har gjort.
2. Enkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.
3. Fallstudier i tre olika län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten) i vilka såväl projektägare som handläggare intervjuades. Länen valdes dels för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), dels för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Urval om områden gjordes därför med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden, samt utifrån att Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om den huvudsakliga verksamheten i samtliga projekt, vilka som är projektägare, stödets storlek samt hur många projektbeslut som fattats på de olika länsstyrelserna.

Enkäten till projektägare sändes ut till alla som fått anslag beviljat inom åtgärden under perioden 2007-2009, totalt 88 stycken. Vi fick 57 svar och svarsfrekvensen är därmed 65 procent. Det finns en tendens till överre-

presentation av projektägare med avslutade projekt bland dem som svarat.

Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, och slutligen 5) Projektens inriktning och de områden som projekten verkar inom.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom åtgärderna 321, 322 samt 323. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bett en representant besvara frågorna. Svarsfrekvensen var ca 76 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på projekten som verktyg för landsbygdsutveckling.

När det gäller fallstudierna har vi sammanlagt intervjuat 9 handläggare på de tre länsstyrelserna och 10 projektägare om 13 olika projekt som fått medel inom åtgärderna 321, 322 eller 323. Detta har som sitt främsta syfte att komplettera och fördjupa den kunskap vi fått via Jordbruksverkets databasmaterial samt enkäterna. Frågeområdena var i stort sett de samma som i enkäterna.

Att besvara utvärderingsfrågorna

I avsnittet 5.2 diskuterades frågan om tolkningen av utvärderingsfrågorna, relationen mellan dem, den inbäddade karaktären av de företeelser frågorna avser att belysa, samt skillnaden mellan upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet. I det här avsnittet beskriver vi hur vi hanterat utvärderingsfrågorna i enkäter och intervjuer.

Ett grundläggande problem är naturligtvis att det är alldeles för tidigt att uttala sig om projektens effekter och genomslag. Endast 27 projekt har avslutats. Det är inte möjligt att med någon grad av säkerhet uttala sig om de långsiktiga effekterna av insatserna. Samma gäller för uppmaningen att skilja mellan hur tjänster i olika sektorer "handel, hälsovårdstjänster, transport och IT osv" bidragit till att höja livskvalitet och attraktivitet. Alldeles för få projekt har genomförts för att man ska kunna göra en sådan skattning. Endast ett projekt, en förstudie, som berör hälsovårdstjänster har beviljats. Åtta projekt anknyter direkt till frågor kring transport. Samtliga syftar till att främja drivmedelsförsörjningen på landsbygden. Även omfattningen av satsningar på IT är fram till 2009 års utgång så liten, att det i praktiken är omöjligt att ha någon rimligt grundad uppfattning om huruvida dessa satsningar påverkat vare sig livskvalitet eller andra förhållanden på landsbygden. Inom området handel och service finns 23 beslutade projekt. Även för dessa projekt är det för tidigt att uttala sig om deras betydelse för livskvalitet, bygden attraktivitet eller för att hejda ekonomisk och social nedgång.

Genom enkäter och intervjuer har vi emellertid kunnat närma oss det upplevda värdet av projekten. Vi kan också uppskatta i vad mån projekten är inriktade på områden som kan förväntas bidra till den utveckling utvärderingsfrågorna avser. För att uppskatta detta har vi gått tillväga på två sätt:

1. Kategorisering av samtliga projekt som beviljats under perioden 2007-2009 utifrån de huvudsakliga syften man angivit i ansökan. Analysen bygger på det databasmaterial vi haft tillgång till. Detta ger en uppfattning om vad för sorts *huvudsakliga verksamheter* projekten syftar till och vilka områden det finns projekt inom.
2. Enkätfrågor till projektägare om *i vad mån projekten berörde olika aspekter* av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling. Dessa aspekter specificeras nedan i tabell 5.4.

Tabell 5.4 ger en översikt över de frågeområden som togs upp i enkäten för att belysa utvärderingsfrågorna, och hur vi relaterar dem till de enskilda utvärderingsfrågorna. Frågeområdena i tabellen bygger bl.a. på

de tidigare refererade studierna kring livskvalitet. I urvalet av frågeområden har vi gjort en avvägning mellan sådana indikatorer och det som kan anses vara relevant inom åtgärderna 321, 322 och 323. Ett problem har varit att operationalisera skillnaderna mellan de tre utvärderingsfrågorna och hur de relaterar till varandra. Vi har hänfört verksamheter som är inriktade på att nå människor utanför lokalsamhället till "attraktivitet", medan sådana som i första hand strävar efter att förbättra levnadsförhållandena för lokalsamhällets invånare har räknats till "livskvalitet".

Tabell 5.4: Frågeområden i relation till utvärderingsfrågorna

Frågeområden	Fråga 1. Livskvalitet	Fråga 2 Attraktion	Fråga 3 Ekonomisk och social nedgång	Nationellt prioriterade områden
Lokal service	X	X	X	
Lokalt kulturutbud	X	X		
Lokalt fritidsliv	X	X		
Situationen för äldre	X	X	X	
Barn och ungdomar	X	X	X	
Integration och minoriteters ställning	X	X	X	X
Företagandet i bygden	X		X	X
Antalet arbetstillfällen	X		X	
Turism		X	X	
Att sätta byn "på kartan"		X		
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	X	X		
Bevara och uppgradera kulturarvet	X	X		
Bevara och uppgradera naturarvet	X	X		X
Motverka klimatförändringar				X
Utbildning och information	X		X	X
Deltagande i lokal utveckling	X		X	
Samverkan	X		X	
Inflyttning till landsbygden		X	X	
Positiv syn på den egna bygden	X	X	X	
Stärkt framtidstro	X	X	X	
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	X		X	X
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	X		X	X
Kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor				X

Frågan om i vad mån åtgärden bidrar till att hejda landsbygdens avfolkning innebär speciella mätproblem. Demografiska trender är mycket stabila (Amcoff & Westholm 2007, Lindh 2003), något som i kombination med projektens lokala karaktär gör att det med stor sannolikhet blir svårt att se några effekter på landsbygdsbefolkningen på aggregerad nivå som kan hänföras till åtgärden. Att man inte kan se några effekter på aggregerad nivå, betyder dock inte att projekten inte kan ha haft lokala effekter vad gäller den befolkning som vistas i området under stora delar av året. Forskning visar att vissa bygders befolkning kan variera stort över året, utan att det avspeglas i folkbokföringen (Müller 2010). Projekt som stärker en bygds livskvalitet, dess attraktivitet, servicenivå och tillgänglighet kan därmed mycket väl leda till en ökad årsbefolkning utan att det syns i aggregerad befolkningsstatistik. För att kunna besvara frågan om effekter på befolkningen krävs därför metoder som inte kunnat tillämpas inom ramen för denna utvärdering.

5.5 Resultat

Detta avsnitt inleds med en presentation av hur handläggare och projektägare uppfattar administrationen av projekten. De två första delarna av denna presentation är gemensam för åtgärderna 321, 322 och 323. Den tredje delen bygger på enkäterna till projektägarna gäller därför enbart hur administrationen uppfattats inom 321.

Därefter följer en beskrivning av de organisationer som står som projektägare och av personer, ofta projektledaren, som besvarat enkäten vad gäller kön, ålder och utbildning. Så följer analysen av projektens huvudsakliga syften och verksamheter, och av i vad mån projekten verkar inom de områden som tagits upp i Tabell 5.4. Avslutningsvis svarar vi på utvärderingsfrågorna.

Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323

Utvärderingsfrågorna tar inte explicit upp frågor om hur administrationen av åtgärden fungerat och uppfattas. Den låga nyttjandegraden av åtgärden ger dock anledning att undersöka hur det administrativa systemet uppfattats.

För projekten i axel 3 är det länsstyrelserna som tar emot projektansökningar, fattar beslut om projekt och administrerar rekvisitionerna för utbetalning. Själva utbetalningarna görs av Jordbruksverket. Vid de länsstyrelser som ingick i fallstudien hade man delat upp handläggningen av projekten så att vissa tjänstemän ansvarade för ansökningar och andra för rekvisitioner. Tjänstemännen handlade projekt i såväl axel 3 som i axel 4. För projekten i axel 3 hade man vid två av de länsstyrelser vi besökte interna beslutsmöten, under det att beslut om leaderprojekt fattades allteftersom mellan handläggare och enhetschef. Andra länsstyrelser kan ha lagt upp andra system, men antagligen finns det likheter. På Jordbruksverket har man också olika enheter för ansökningar och för utbetalningar och det är sannolikt att man följt liknande indelningar på de länsstyrelser där man har en större volym av projekt att hantera.

Handläggares syn på administrationen av projekten i åtgärderna 321, 322 och 323

De tjänstemän vi talade med berättade alla att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av projekten. Man betonade att Jordbruksverkets arbete med att specificera och utveckla anvisningar och rutiner var ett viktigt stöd eftersom det inledningsvis funnits en osäkerhet runt regelverket. Tjänstemännen berättade också att det funnits för lite resurser för handläggningen i början av perioden men att detta stärkts successivt. Intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt rutiner, i kombination med en rädsla för att fatta felaktiga beslut som skulle kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Vid en annan menade man att själva handläggningen inte tog så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera, något som tyder på fortsatt underbemanning. Det man framför allt uppfattar som problem i administrationen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. De vi intervjuade menade att det knappt fanns några ansökningar som kunde godkännas direkt. Rekvisitionerna krävde också ofta begäran om kompletteringar. Att man infört tidsgränser för kompletteringar har dock underlättat projekthanteringen enligt de vi intervjuat.

Handläggningstiderna har såvitt vi förstår kortats ned sedan programmet början. Kombinationen av behovet av att be om kompletteringar av ofullständigt ifyllda ansökningar och rekvisitioner, schemalagda beslutsmöten på länsstyrelserna och fasta utbetalningsdatum på Jordbruksverket gör dock i sig att handläggningstiderna, även i relativt okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa.

De 16 handläggare som svarat på enkäten anser också överlag att man utvecklat fungerande handlägningsrutiner och det finns tydliga instruktioner att följa, även om det inte alltid är så enkelt att applicera kriterierna på de projekt man har att handlägga. Merparten av dem som svarat hade också deltagit i särskilda utbildningsinsatser för att handlägga åtgärderna. Enkätsvaren pekar åt samma håll vad gällde frågan om behov av kompletteringar.

Bilden av att ansökningarna ofta innehåller felaktigheter bekräftas av svaren på vår fråga om de vanligaste skälen till att en projektansökan får avslag (se Tabell 5.5 nedan):

Tabell 5.5: Det vanligaste skälet till att en projektansökan får avslag är:

	Projektet följer inte intentionerna i landsbygdsprogrammet	Det finns formella fel i ansökan	Budget och/eller tidplan är orealistisk	Annat	Totalt
antal	8	2	4	2	16

Källa: Egen enkätundersökning.

Det vanligaste skälet tycks alltså vara att man ansökt om medel för sådant som handläggarna bedömt inte faller in under landsbygdsprogrammet. Mycket tyder alltså på att informationen om vad man kan – och inte kan – ansöka om medel till inte fungerar tillräckligt bra. Ansvaret för denna information vilar i första hand på länsstyrelserna, även om också Jordbruksverket och större intresseorganisationer kan sägas dela på ansvaret.

Fallstudierna pekade på skillnader mellan de tre länsstyrelser vi besökte. Även om man ägnade sig åt informationsinsatser i alla de tre länen, föreföll det som att man i Västra Götaland varit mer proaktiv än i de andra

länen. Vid länsstyrelsen i Västra Götaland hade man också hanterat kravet på nationell medfinansiering genom gemensamma projekt med regionen. Detta innebar att det inte var nödvändigt för dem som söker projektmedel i axel 3 att hitta medfinansiering. Som nämndes i föregående i kapitlet om åtgärd 321, så såg vi under fallstudierna en tendens till praxis där lokala projekt hänförs till Leader medan regionala eller nationella projekt fångas upp av axel 3. I ett annat län ansåg en handläggare tvärtom att projekt i Leader och i axel 3 alltmer flyter ihop. Medfinansiering och ideell tid var i det länet i praktiken inte längre tydligt särskiljande kriterier enligt denne handläggare.

Intervjuer med projektägare om synen på administrationen i åtgärderna 321, 322 och 323

När de personer som representerade de organisationer som ägde projekt, berättade om sina projekt var ansökningsförfarandet och redovisningen av projekten centrala aspekter. 'Byråkratin' i samband med ansökningar och rekvisitioner upplevdes i allmänhet som tungrodd och delvis som orimlig. De långa handläggningstiderna nämndes av flera. En av de intervjuade väntade på besked om en ansökan sedan mer än ett år tillbaka.

Flera av de intervjuade var knutna till väletablerade organisationer och var antingen relativt administrativt erfarna eller hade tillgång till gott administrativt stöd. En vanlig kommentar från denna grupp var att det är höga och tidskrävande krav på ansökningar, projektdagböcker och rekvisitioner. Specificeringarna i ansökningarnas budgetar nämndes av flera som alltför detaljerade och som något som borgade för stelbenthet i verksamheten. Redovisningar som kräver specifikationer utöver vanliga kassakvitton eller bankutdrag togs också upp som besvärliga. Dessa projektägare menade dock överlag att det gick an för dem själva, som lärt sig kraven. De ifrågasatte emellertid hur projektägare med mindre administrativt stöd och erfarenhet klarade av att hantera projekt. Projektägarna från de större organisationerna hade ofta erfarenhet av andra bidragsgivare. De jämförde kraven på redovisning och rekvisitering av medel mellan olika källor för offentlig finansiering som t ex landsbygdsprogrammet, regionförbund och kommuner, alltid till nackdel för landsbygdsprogrammet. Endast socialfonden upplevdes som mer administrativt betungande att arbeta med.

De projektägare/projektledare vi talade med som inte var så erfarna vad gällde att hantera offentliga projektmedel kom delvis med andra sorters synpunkter. Två av dessa var t ex nyblivna pensionärer med lång yrkeserfarenhet från det privata näringslivet som nu engagerat sig i bygdens utveckling. Förutom att man upplevde administrationen som krävande, påpekade de att det var en stark regelstyrning av verksamheten och efterlyste mer av målstyrning och uppföljning av resultaten. En annan, som hade en lång erfarenhet av föreningslivet inom idrotten, ansåg att för att entusiasmera och mobilisera de som verkar ideellt, borde man låta dessa få behålla medel som 'blir över' om man åstadkommit det projektet syftat till på ett billigare sätt, förutsatt att överskottet användes i verksamheten. Något sådant är helt omöjligt utifrån de regelverk som gäller för projektmedel inom landsbygdsprogrammet, men kommentaren säger något om hur man ser på utvecklingsverksamheter i de, ofta ideella, sammanhang som medlen ska verka inom.

Något som nämndes i intervjuerna både med denne projektledare och med andra, var att de detaljerade kraven på redovisning andades en misstro som gick stick i stäv med den ideella insats som de själva, och andra i det lokala sammanhanget, lade på de frågor som projektet handlade om. Man efterfrågade mer av tillit från myndigheternas sida och antydde att misstron påverkade lusten till engagemang, eller i alla fall till fortsatt utnyttjande av projektmedel. Detta tema återkom även i intervjuer med projektägare inom axel 4. Vid en av de länsstyrelser vi besökt argumenterade man för den stora tydlighet och de utförliga underlag som krävs i redovisningen, genom att hänvisa till att det är skattebetalarnas pengar och att det för programmets legitimitet är viktigt att ha en mycket god kontroll över hur de används. Projektägare jämförde dock som sagt med andra offentliga finansiärer med mindre detaljerade krav på den ekonomiska redovisningen.

Även om det alltså finns en hel del kritik mot det administrativa systemet så har projektägarna överlag goda erfarenheter av tjänstemännen vid länsstyrelserna. Några uttryckte sympati med dem och en, som man antog, svår och oklar arbetssituation. Några talade om "osäkra" tjänstemän, och att det finns en rädsla att göra fel hos alla dem som arbetar i programmet. De mer erfarna och etablerade projektägarna kände väl till

vilka handläggarna var och hade kontakter med såväl tjänstemän på länsstyrelsen som på Jordbruksverket. De som inte var lika etablerade hade följaktligen inte samma förtrogenhet, utan var mer beroende av myndigheternas utåtriktade verksamhet och tjänstemännens stöd. Några av dessa efterfrågade också större intresse för projekten från tjänstemännen t ex genom uppföljning av projektens resultat.

Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 321

I projektägarnas enkätsvar framstår emellertid inte bilden administrationen av projekten inom 321 som särskilt negativ. Istället framstår projektägarna som neutralt inställda eller möjligen försiktigt positiva till administrationen (Tabell 5.6).

Tabell 5.6: Projektägarnas upplevelser av kontakten med myndigheter i samband med handläggningen av stödet

Hur har du upplevt kontakten med myndigheterna i samband med att du sökt projektmedel	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet %	3,3 (0,952) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet %	3,1 (1,083) (3,5)
Vi fick gott stöd i utarbetandet av projektplanen %	3,1 (0,991) (3,5)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävdes till länsstyrelsen/Jordbruksverket %	3,1 (0,972) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Dock har en dryg fjärdedel av de som svarat valt att i fri text skriva till kritiska kommentarer runt handläggningen av projekten. Här följer ett axplock av dessa:

Det är tur att inte skatteverket tillämpar samma redovisningssystem, vilket skulle leda till att Sverige stannar.

Det är för mycket byråkrati, när inte ens handläggarna på jordbruksverket vet hur blanketterna i lägesrapporter/delrekvireringar ska fyllas i, då är det dags att

förenkla dem eller skicka med tydliga instruktioner, ej heller okej att det tar 6 mån att få stödet utbetalt.

Viktigt att ansökningsförfarandet är lätt att formulera på den lokala nivån. I framtiden kan det behövas riktat stöd till den lokala föreningen. Den ekonomiska redovisningen måste bli enklare på den lokala nivån

En kommentar handlar istället om stödet man fått från länsstyrelsen:

Vi har fått bra bemötande från länsstyrelsens landsbygdsenhet i Skara.

Några skrev och berättade om sina projekt och betonade att stödet varit värdefullt:

Tack vare projektstödet finns det en framtidstro hos befolkningen, både bland privatpersoner och företagare i byn

Den ganska splittrade bilden går igen i svaret på frågorna om hur projekten påverkat relationen till myndigheterna bekräftas också i Tabell 5.7 nedan. I Tabell 5.7 framträder en neutral hållning till i vad mån projektet förbättrat relationerna till myndigheterna, vilket kan tolkas som att arbetet med projektet egentligen inte påverkat relationen till myndigheterna nämnvärt.

Tabell 5.7: Projektets betydelse för projektägarens relation till myndigheter

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen /jordbruksverket	3,3 (0,896) (3)
Arbetet med projektet har gjort att jag har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget	3,1 (0,849) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier togs upp i en fråga. Sva-

ren pekar på att länsstyrelserna har begränsad kapacitet till detta (Tabell 5.8).

Tabell 5.8: Myndigheternas stöd för projektägares nätverkande

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Länsstyrelsen och/eller andra myndigheter har varit till stor hjälp genom att förmedla kontakter med andra projekt och aktörer	2,6 (1,063) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Den sociala tilliten som dilemma i programmet

Återkommande påpekanden om rädsla och oro från personer på alla nivåer i det administrativa systemet har emellertid förvånat oss. Det synpunkter vi fått på det administrativa systemet i intervjuer och genom kommentarerna i enkäten pekar på ett dilemma som programmet har att hantera, nämligen att både ha god kontroll över användningen av medel och att programmet samtidigt inte går ut över möjligheten och lusten för de tilltänkta målgrupperna att medverka i det.

I förlängningen handlar detta om tilliten mellan myndigheter och medborgare och om det sociala kapitalet i samhället. Landsbygdsprogrammet måste innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas av ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien. Landsbygdsprogrammet har, på EU-nivå, att förhålla sig till de skilda kulturer som finns i Europa. Medan, enligt World Value Study, ungefär 65 procent av befolkningen i länder som Nederländerna, Danmark och Sverige anser att "man kan lita på människor i allmänhet"⁷ är motsvarande siffror i länder som Storbritannien, Tyskland, Italien och Spanien kring 35 procent och ännu lägre i länder som Grekland, Rumänien och Bulgarien (Delhey and Newton 2005). Ett skäl till ett ökat forskningsintresse för frågan om social tillit är att man lyckats visa att det finns korrelation mellan förekomsten av socialt förtroende i ett samhälle och en rad andra företeelser såsom demokrati/demokratiska institutioner (Beugelsdijk, de Groot and van Schaik 2004; Putnam, Leonardi and

⁷ Se www.worldvaluessurvey.org

Nanetti 1993; Zak and Knack 2001); mindre korruption och mer ekonomisk jämlikhet och subjektiv upplevelse av livskvalitet (Bjørnskov 2003; Helliwell 2006; Rothstein and Uslaner 2005; Uslaner 2004; Fukuyama 1995). Dessutom tycks det finnas samband också med utbildning, hälsa, inkomster, tolerans mot minoriteter etc.

På en mer principiell nivå är frågan om social tillit central därför att den pekar mot ett samhällsligt dilemma, som alltså också landsbygdsprogrammet har att brottas med. Dilemmat har diskuterats i samband med gemensamma tillgångar (collective goods) (Ostrom 1998), där social tillit är avgörande för hur gemensamma nyttigheter utnyttjas. Även om alla aktörer inser att man skulle tjäna på samarbete, kommer detta bara att inträffa om aktörerna litar på (nästan) alla andra aktörer (Rothstein 2005). Social tillit är beroende av att alla aktörer upprätthåller den. Har den en gång brutits är den svår att återupprätta, även om alla aktörer skulle vilja det (Hardin 1968). Tillit betraktas därför som ett socialt kapital, som gör det möjligt för grupper eller samhällen att åstadkomma sådant som man annars inte skulle kunna (Coleman 1990; Ostrom 1999).

Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar därmed i grunden om hur den sociala tilliten hanteras. Om grunden i ett samhälles byggande av socialt förtroende är ömsesidighet, är det snarast kontraproduktivt att de lokala aktörerna upplever myndigheterna som präglade av långsamhet och misstro. De berättelser vi mött som handlar om en (allt för) detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar återger också en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Ett sådant misstroende skadar inte bara förtroendet för systemet självt, det öppnar också på sikt för att grundvalen för förtroendefulla samarbeten försvinner. Samtidigt måste landsbygdsprogrammet innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas av ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien. Programmets kontrollfunktioner utgör därmed i sig själva ett stort socialt dilemma.

Organisationerna och projektägarna

För att kunna bedöma på vilken nivå projektägarna verkar har vi delat in dem i relation till administrativ nivå. För de lokala projektägarna har

vi även skiljt mellan å ena sidan ideella föreningar, samfälligheter och kooperativ och å andra sidan de aktörer som mer direkt har till syfte att stödja företagsutveckling, som t ex olika former av företagarföreningar. Som framgår av Tabell 5.9 ägs 40 procent av projekten i åtgärden av projektägare som verkar på nationell, regional eller länsnivå. I vad mån dessa består av flera "underprojekt" framgår inte av underlaget. Endast 4 kommuner står som projektägare.

Tabell 5.9: Projektägare enligt typ av organisation

	Regionala & nationella	Kommuner	LAG-grupp	Lokala utv. företag	Lokal grupp/samfällighet/ek förening	
Antal	35	4	1	10	38	88
%	40	4	1	11	43	99

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=88

Som framgår av Tabell 5.10 har de flesta grupper som står bakom projekten funnits under relativt lång tid, vilket sannolikt ökar chanserna för att projekten kan bli väl förankrade i bygden eller i en pågående verksamhet. Det pekar emellertid också på att åtgärden inte i någon högre grad bidragit till att nya samverkanskonstellationer bildats för att hantera servicefrågor lokalt.

Tabell 5.10: När bildades gruppen som står bakom ansökan

Gruppen bildades	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	Totalt
%	18	18	64	100

Källa: Egen enkätundersökning n=56

Projektens omfattning framgår av Tabell 5.11.

Tabell 5.11: Projektstödens storlek

SKr	0-50 000	50 001-100 000	100 001 – 500 000	500 001 – 1 mkr	1-2 mkr	>2 mkr	Totalt
%	11	13	54	11	6	5	

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=87

Det flesta projekt har alltså fått upp till 500 000 kr i stöd. Det finns en tendens i materialet att projektägare på regional eller nationell nivå har större projekt. Av de 19 projekt som har fått mer än 500 000 kr i stöd ägs t ex 11 av regionala aktörer och två av kommuner. Av resten avser två investeringar i vattenledningar, två myggbekämpning och ett avser investering i en mack.

Om vi utgår från att de som besvarat våra enkäter, i huvudsak projektledare, är representativa för den projektägande gruppens sociala status, kan man konstatera att könsfördelningen är relativt jämn. Av de 57 personer som svarat på enkätfrågan är 25 kvinnor och 32 män. Av Tabellerna 5.12 och 5.13 nedan framgår att det, liksom i 322 och 323, finns en övervikt bland projektägarna av personer i den högre medelåldern och med en relativ hög utbildningsnivå. Det finns inga signifikanta samband mellan utbildning och slag av organisation.

Tabell 5.12: Ålder

Ålder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
Antal	1	14	34	8	57

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Andel högutbildade är anmärkningsvärt hög. De 33 personer som angivit att de har universitetsutbildning utgör 58 procent av dem som svarat. Genomsnittet i åldrarna mellan 25 och 64 år är för hela riket 23 procent. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstadskommunerna ligger på 30 procent eller fler högutbildade. Mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010).

Tabell 5.13: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universitetsutbildning	Totalt
Antal	3	10	11	33	57

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Man kan därmed säga att projektverksamheten inom åtgärd 321 tycks favorisera de som kan antas redan vara väl etablerade i samhället, snara-

re än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Det kan också förstås utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008)

Projektens huvudsakliga syften

Utifrån de kortfattade beskrivningar som finns i de listor på projekt vi fått från Jordbruksverket kan projekten delas in efter huvudsakliga syften. Tabell 5.14 nedan ger en översikt.

Tabell 5.14: Huvudsaklig verksamhet i projekten

Huvudsaklig verksamhet	Antal projekt	%
Landsbygdshandel och allmän service	23	25
IT och bredband	15	16
Idrott och friluftsliv	13	14
Drivmedelsförsörjning	8	9
Vattenförsörjning/vattenledningar	8	9
Entreprenörskap och marknader	7	8
Allmän landsbygdsutveckling inkl upprustning av bygdegårdar	7	8
Myggbekämpning i nedre Dalälven	3	3
Stöd till turistattraktioner	2	2
Attraktivt boende	2	2
Utveckla rehabiliteringsverksamhet	1	1
Kartläggning av bisamhällen	1	1
Totalt	90	98

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=90

Landsbygdshandel och allmän service, IT och bredband, och drivmedelsförsörjning är de grupper som tydligast är inriktade på service. Sammanlagt omfattar de 46 projekt, det vill säga hälften av samtliga projekt. Det finns 13 projekt inom idrott och friluftsliv, under det att inga projekt har beviljats som är inriktade på kulturliv eller andra fritidsintressen.

Olika slag av projektägare dominerar i de olika grupperna. I vissa grupper dominerar väletablerade och/eller offentliga projektägare med en regional eller nationell ansats. Av de 23 projekten i gruppen *Landsbygdshandel och allmän service* äger t ex FLF-Service 13 projekt och länsstyrel-

ser/regionala enheter 7 projekt. Av de resterande tre projekten ägs två av kommuner och ett av en lokal utvecklingsförening. Två av dessa projekt är nationella och beslutade av Jordbruksverket. Liknande förhållanden gäller för de 8 projekt som är inriktade på frågor om drivmedelsförsörjning. Av dem ägs tre projekt ägs Energikontoret Sydost AB, två av FLF, två av Hela Sverige Ska Leva och ett ägs av en lokal intresseförening. De två projekten som ägs av Hela Sverige Ska Leva är nationella med medel direkt från Jordbruksverket.

Projektägaren FLF (Föreningen Landsbygdshandelns Främjande) bytte namn till Landsbygdsservice under 2009. Bakom Landsbygdsservice stod Axfood Närlivs, ICA, KF och SSLF (Livsmedelshandlarförbundet). Under våren 2010 togs emellertid beslut om avveckling då inga medel fanns för fortsatt verksamhet. Sex av FLF:s projekt har överförts till andra projektägare, bl a Hela Sverige Ska Leva, övriga slutförs före avvecklingen. Detta innebär att den aktör som initierat 13 av 14 projekt direkt inriktade på dagligvarubutiker, och initierat två av åtta projekt inriktade på IT och bredband, upphör

I övriga grupper är det fler lokalt förankrade projektägare och en större blandning av olika slag av projektägare. Det sistnämnda gäller dock inte för gruppen *Vattenförsörjning/vattenledningar* där samtliga 8 projektägare är lokala samfällighetsföreningar, som alla finns Västra Götalands län. Västra Götalands län dominerar också i gruppen *Idrotts- och friluftsliv*, där 11 av de 13 projekten finns och samtliga ägs av föreningar. Det är dessa två grupper som gör att Västra Götaland har så många projekt inom åtgärden.

Relationer mellan projekt i åtgärderna 321, 322, 323 och i axel 4

När man läser de kortfattade beskrivningar av projekten i databasen som vi utgått ifrån i denna analys, är det svårt att förstå hur projekt som t ex gäller myggbekämpning i nedre Dalälven, stöd till upprustning av bygdegårdar, stöd till lokala utvecklingsinitiativ samt kartläggning av bisamhällen, motiveras i just denna åtgärd. Det behöver inte innebära att de inte hör dit, men det pekar, tillsammans med det totalt låga antalet projekt, samt avsaknaden av kulturprojekt, som ju nämns som ett relevant område i programtexten, på åtgärdens oklara status.

Som kommer att framgå av kommande kapitel är det oklara gränser mellan åtgärderna 321, 322 och 323, dvs. det finns liknande projekt inom ramen för alla åtgärderna. Under fallstudierna stötte vi även på exempel med liknande projekt inom axel 3 och inom axel 4, dvs. inom Leader. Det fanns även samband mellan projekten i axel 3 och axel 4 på så vis att projekten kunde syfta till ansökningar i den andra axeln. Ett sådant exempel från åtgärd 321 är de tre projekt som olika fotbollsförbund inom Västra Götaland län driver. Dessa syftar till att stödja de lokala fotbolls-föreningarnas samverkan med andra föreningar i den egna bygden, något som på sikt förväntas leda till gemensamma ansökningar om projekt i Leader. Fem andra fotbolls-förbund inom landet har liknande projekt, finansierade i åtgärd 322. I ett av de län vi besökte såg vi en tendens till en praxis där lokala projekt hänförs till Leader medan regionala eller nationella projekt fångas upp av axel 3. I ett annat län ansåg en handläggare tvärtom att projekt i Leader och i axel 3 alltmer flyter ihop. Medfinansiering och ideell tid var i praktiken inte längre tydligt särskiljande kriterier ansåg denne handläggare.

Områden som projekten verkar inom

Även om projektens huvudsakliga syften säger en del om dess verksamhet så verkar projekten i allmänhet inom flera olika områden. För att kunna besvara utvärderingsfrågorna ställde vi frågor i enkäten till projektägarna om i vad mån projekten berörde de aspekter av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling som specificerades i tabell 5.4. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena:* eller *Projektets inriktning innebär att det bidrar till:* Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad.

Av enkätsvaren framgår att de områden som projekten främst var inriktade på var dels företagande, dels deltagande i lokal utveckling, en positiv syn på den egna bygden, samt framtidstro och samverkan. Projektens starka inriktning på deltagande och på engagemang i lokal utveckling, och dess avsikter till att bidra till framtidstro och en positiv syn på den egna bygden framgår av Tabell 5.15.

Tabell 5.15: Deltagande och engagemang i lokal utveckling, en positiv syn på bygden samt stärkt framtidstro

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
En starkt framtidstro i den egna bygden	4,3 (0,844) (4)
En mer positiv syn på den egna bygden	4,1 (0,919) (4)
Deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen	4,0 (0,994) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Att vilja stärka engagemanget i den lokala utvecklingen, framtidstron och en positiv syn på den egna bygden, kan ses som en vilja att ingjuta hopp i motsats till den oro som präglar många av de svenska landsbygderna inför utglesningen av människor, service och arbetstillfällen. Antropologen Ghassan Hage (2003) t ex knyter hopp till omsorg om det lokala samhället och till tillit. Om ett samhälle, eller den lokala kulturen, präglas av förhoppningar finns en inriktning mot framtiden, medan man i samhällen som präglas av oro oftare finner en nostalgisk dröm om det (nära) förgångna. Grundackorden som avgör om ett samhälle präglas av hopp eller oro bygger på de samlade erfarenheter som representerar ett visst samhälles ekonomiska och sociala historia. Samtidigt kan ett samhälle snabbt gå från det ena till det andra – från hopp till oro, eller tvärtom. I små samhällen är det, just på grund av skalan, ganska lite som ska till för en sådan växling. Det kan räcka med att en jordbrukare bestämmer sig för att lägga ned driften för att en oro inför framtiden ska ta överhand, eller med att en ny företagare gjuter liv i den nedlagda affären för att framtiden ska te sig hoppfull. Inriktningen på att stärka framtidstron och bidra till en positiv syn på den egna bygden kan ses som en vilja att ingjuta hopp och besvärja oron.

Tabell 5.16 nedan, visar resultaten för frågor om företagande och sysselsättning och för de aspekter av service som nämns i utvärderingsfrågorna samt för service i allmänhet.

Tabell 5.16: Företagande och sysselsättning samt service

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Företagandet i bygden	4,0 (1,235) (4)
Lokala lösningar för annan grundläggande service	3,4 (1,607) (3)
Antalet arbetstillfällen	3,3 (1,436) (3)
Lokala lösningar för handel och dagligvaruförsörjning	3,3 (1,745) (3)
Lokala lösningar för IT och bredband	2,5 (1,560) (1)
Lokala lösningar för kommunikationer och transporter	2,1 (1,190) (1)
Lokala lösningar för hälsovård	1,7 (1,080) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Service är en av åtgärdens huvudmålsättningar och i programtexten tar man särskilt upp dagligvarubutiker och IT och bredband. Som tabellen visar har projektägarna en neutral, eller möjligen försiktigt positiv inställning till projektens bidrag till dagligvaruförsörjning och andra service åtgärder, under det att de andra serviceområdena som angivits i programmet skattats lågt.. Projektens inriktning på att bidra till sysselsättning och framför allt till företagandet i bygden skattas lika högt eller högre än service

Vi frågade även projektägarna om projekten lett till ökad samverkan, dels lokalt, dels med aktörer utanför bygden (se Tabell 5.17). Samverkan kan dels ses som ett sätt att stärka lokal gemenskap, och alltså anknyta till frågeområdena ovan om lokalt engagemang och deltagande, dels som ett sätt att stärka den lokala utvecklingspotentialen genom gemensamma handlingar och nätverkande. Enkätsvaren visar att projekten framför allt bidragit till att stärka lokal samverkan men till del även samverkan med aktörer utanför bygden. För att utveckla lokala servicelösningar är det ofta avgörande att de lokala aktörerna kan utveckla

samverkan med t ex kommunen och andra aktörer som verkar, eller har huvudansvaret, inom de serviceområden man vill utveckla.

Tabell 5.17: Lokal samverkan och samverkan med andra

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har lett till ökad lokal samverkan	3,9 (1,106) (4)
Projektet har lett till ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,2 (1,022) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Ett område som särskilt nämns i programmet är att åtgärden ska bidra till ett allsidigt utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. Även här är projektens ambitioner tämligen låga, de 13 idrottsprojekten till trots. Detta kan bero på att t ex de projekt som ägdes av fotbollsförbunden i första hand var inriktade på att bygga samverkan runt idrotten, inte på idrotten i sig. Kulturfrågor fanns uppenbarligen inbakade i en del projekt, även om inget var direkt inriktat på kulturverksamheter. Av Tabell 5.18 framgår en generellt sett neutral inställning till projektens bidrag till det lokala friluftslivet och kulturutbudet.

Tabell 5.18: Projektets bidrag till lokalt fritids- och kulturliv

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Lokalt fritidsliv	2,7 (1,160) (3)
Lokalt kulturutbud	2,2 (1,326) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Projektens bidrag till att uppgradera den yttre miljön i byn eller lokalsamhället är som framgår av Tabell 5.19 nedan också relativt låg. Att ambitionsnivån också är låg för områdena 'Bevara och uppgradera natur och kulturarv' kan förklaras av att åtgärden 323 är inriktad på just detta.

Tabell 5.19: Projektets bidrag till kulturarv, naturarv och den yttre miljön i byn/lokalsamhället

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Den yttre miljön i byn/lokalsamhället	2,9 (1,235) (3)
Bevara och uppgradera kulturarvet	2,0 (1,318) (2)
Bevara och uppgradera naturarvet	1,7 (1,088) (1)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=57*

Frågeområdena om *Turism*, *Att sätta byn på kartan* samt *Inflyttning till landsbygden* ställdes främst för att fånga upp i vad mån projekten avsåg att stärka bygdens attraktionskraft. I Tabell 5.20 visas att av dessa är det *Att sätta byn på kartan* som projektägarna instämmer mest i att stöden bidragit till. När det gäller bidragen till inflyttning och turism framkommer ur Tabell 5.20 en neutral inställning.

Tabell 5.20. Att sätta byn på kartan, inflyttning till landsbygden samt turism

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Att sätta byn "på kartan"	3,4 (1,110) (4)
Inflyttningen till landsbygden	3,1 (1,049) (3)
Turism	2,9 (1,254) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=57*

I enkäten frågade vi även om i vad mån projekten riktats mot att stärka situationen för äldre, för barn och ungdomar och i vad mån man verkade för integration och för minoriteters ställning. Svaren, som framgår av Tabell 5. 21, visar att det främst är äldres situation som projekten riktas

mot och att framför allt integration och minoriteters situation är ett ovanligt fokus. I dagens Sverige är emellertid både ungdomars flyttmönster och invandring något som spelar roll i den demografiska utvecklingen. Hur ungdomar trivs och vilka möjligheter de ser på landsbygden kan spela roll för deras framtida val av yrken och bostadsorter (Jonsson 2003). Insatser för barn kan förmodligen även spela roll för hur småbarnsföräldrar upplever livskvalitet i bygden och dess attraktivitet.

Tabell 5.21: Situationen för äldre, barn och ungdomar samt för integration och minoriteters ställning

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Äldres situation	3,2 (1,110) (3)
Barns och ungdomars situation	2,8 (1,272) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,181) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Man kan resonera på liknande sätt, som för ungdomar, vad gäller invandrare, men frågan om integration är vidare och gäller projektens fokus på arbetet med i bred mening sociala relationer. En fråga om projektens inverkan på kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter och för jämställdhet mellan kvinnor och män bekräftar det relativt svala intresset för dessa frågor, som dock är del av landsbygdsprogrammets nationellt prioriterade utvecklingsområden (se Tabell 5.22). Projekten kan inte uppfattas som starka bidrag till vare sig jämställdheten mellan män och kvinnor, eller till att främja den integrationen.

Tabell 5.22: Kunskap och förståelse för integration och minoriteters ställning samt jämställdhet

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män	2,2 (0,934) (2)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,1 (0,923) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

Slutligen, ytterligare två av de nationellt prioriterade utvecklingsområden, som spelar roll för ett områdes livskvalitet. Av Tabell 5.23 framgår att projektägarna förhåller sig neutrala till att stödet skulle ha bidragit till *Utbildning och information*. Med tanke på att projekten, enligt programtexten, ska ha som mål att resultaten sprids till många företagare och andra aktörer på landsbygden, är detta bekymmersamt.

Tabell 5.23: Utbildning och information

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Utbildning och information	3,0 (1,447) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=57

När det gäller stödets bidrag till att öka kunskapen om miljö- och klimatfrågor framträder också en neutral hållning (Tabell 5.24). Projektägarnas uppsaktning av stödets bidrag till att motverka klimatförändringar tyder på att detta inte är ett prioriterat område i projekten.

Tabell 5.24: Klimatförändringar och miljömedvetenhet

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Ökad kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor	2,9 (1,108) (3)
Motverka klimatförändringar	2,6 (1,237) (2)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad
Källa: Egen enkätundersökning n=57*

Jämför vi hur länsstyrelsernas handläggare bedömt vad som är viktigt för att projekt ska kunna beviljas framträder en viss överensstämmelse. För såväl projektägare som för de handläggare som svarat på enkäten är det tydligt att lokal förankring och möjligheterna att främja ekonomisk tillväxt prioriteras. Länsstyrelsens handläggare värderar däremot arbetet med kultur- och naturmiljöer betydligt högre än vad projektägarna gjort.

Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Endast 27 projekt har avslutats och de sammanlagt 91 projekt som beviljats under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Hälften av alla projekt har beviljats av Västra Götalands och Gävleborgs länsstyrelser samt av Jordbruksverket. Vid 10 länsstyrelser har man beviljat 0-2 projekt och vid de resterande 9 länsstyrelserna 3-5 projekt. Att 40 procent av projekten ägs av organisationer som verkar på regional eller nationell nivå hjälper upp detta en aning. Emellertid är inte Västra Götalands län ett av de län i landet där ett svagt befolkningsunderlag och stora avstånd innebär störst utmaningar för att tillhandahålla grundläggande service. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om livskvalitet, trots att den kan ha haft främjande effekter på specifika platser, något som denna utvärdering inte kunnat fånga upp.

Som Tabell 5.1 visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. Ett undantag är den indikator som mäter det antal

personer på landsbygden som har gynnats av förbättrad service. Här räknar Jordbruksverket med att 3 500 personer gynnats vilket motsvarar 32 procent av målet. Hälften av de projekt som beviljats har olika former av service som huvudsaklig verksamhet. Av dessa är emellertid ett flertal, som t ex de om drivmedelsförsörjning och dagligvarubutiker inriktade på att upprätthålla, snarare än att höja, service som är hotad. Resten av projekten fördelar sig huvudsakligen på 3 områden: landsbygdsutveckling i allmänhet, frågor om entreprenörskap, marknader och turism, samt idrott och friluftsliv.

För att kunna bedöma i vad mån projekten kan komma att bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden frågade vi projektägare om i vad mån projekten omfattar ett antal vanliga aspekter på livskvalitet, anpassade för att vara relevanta för åtgärden (se Tabell 5.4). Enkäterna visar att fokus i projekten ligger på lokalt engagemang, samverkan och delaktighet, samt på företagande. Service, samverkan med aktörer utanför bygden, äldres situation, och utbildning och information, är också relativt vanliga områden i projekten. Sammantaget tyder detta på att projekten kan ha en viss positiv effekt på livskvaliteten i dessa dimensioner.

Vad gäller andra aspekter av livskvalitet ligger ambitionsnivåerna lägre. Det gäller till exempel frågor om den yttre miljön i byn eller lokalsamhället, om fritidsliv och kulturutbud. Det gäller även barns och ungdomars situation. Etniska minoriteter och integrationsfrågor ägnas ett mycket lågt intresse. Frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män är också ovanliga i projekten. Att bevara och uppgradera kultur- och naturarv är ovanliga ambitioner i projekten, något som dock kan förklaras av att åtgärd 323 ägnas åt de områdena. Huvudintrycket är emellertid att vad gäller livskvalitet är det enbart ett fåtal aspekter som hittills tagits upp i åtgärden.

Sammanfattningsvis är livskvalitet ett mångfacetterat begrepp och projekten har endast berört vissa aspekter. Det låga utnyttjandet och den ojämna fördelningen av projekt över landet innebär vidare att tjänsterna endast i begränsad omfattning kan bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden.

Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?

Vi har behandlat frågan om attraktivitet som underordnad frågan om livskvalitet. En bygd som präglas av hög livskvalitet kommer med större sannolikhet att uppfattas som attraktiv än en som inte gör det. Framtidsstro och samverkan, ett livaktigt företagande och god service spelar en mycket stor roll för hur en bygd uppfattas, men som framgick av svaret på föregående fråga så är många av de andra faktorer som kan göra att en bygd upplevs som attraktiv att bo i, eller värd att besöka, inte särskilt centrala teman i de projekt som för närvarande pågår. Ett varierat kultur- och fritidsliv, värnande om den yttre miljön och om natur och kulturarv, öppenhet för minoriteter och engagemang för jämställdhet och för barns och ungas situation är alla aspekter av ett områdes attraktivitet som sällan prioriterats i projekten. Det är enbart 2 projekt i åtgärden som har som huvudsyfte till att främja turism, och det är också tämligen få som uppger att deras projekt bidrar till att stärka turismen. Områdena *Att bidra till att sätta byn på kartan* och *att Främja inflyttningen till landsbygden* är vanligare, men inte tongivande i den samlade bilden av projekten.

För denna fråga gäller som för den föregående att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte har kunnat generera några större effekter på landsbygdens attraktivitet. Det är dock tydligt att åtgärden inte primärt är inriktad på att bidra till att göra de områden man verkar i attraktivare.

Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning.

I den avgränsning vi gjort av åtgärdens bidrag till att motverka ekonomisk och social nedgång (se Tabell 5.4) har vi dels tagit fasta på frågor om ekonomisk utveckling (företagande, sysselsättning, turism), samverkan (lokalt och med aktörer utanför bygden), service, och inflyttning till landsbygden. Dels har vi tagit fasta på frågor om delaktighet i lokal ut-

veckling, synen på bygden och framtidstro, projektens inriktning på frågor om jämställdhet, på minoriteter och integration, på äldres, barns och ungas situation

Projektens inriktning tyder på att åtgärden främst är inriktad på frågor om företagsamhet och sysselsättning, och framtidstro, delaktighet, samverkan och service. På så vis har projekten till stor del en inriktning som kan bidra till att motverka en ekonomisk och social nedgång, men de vidare sociala sammanhang en sådan utveckling är inbäddad i är inte prioriterade i projekten. I den mån dessa spelar roll för att motverka ekonomisk och social nedgång, är åtgärden hitintills för smalt inriktad för att bidra till detta.

5.6 Slutsatser angående stödets effekter

Åtgärden för grundläggande tjänster är en av de åtgärder som har utnyttjats minst inom axeln och stödet har därmed hittills generellt haft ringa effekt. Endast 27 projekt är avslutade. Under perioden 2007-2009 har 91 projekt och 14 företagsstöd beviljats. Som framgått av Tabell 5.1 motsvarar detta 11 procent av målvärdet för omfattningsindikatorn *Antal aktiviteter* hela perioden 2007-2013 samt 14 procent av målvärdet för omfattningsindikatorn *Totala investeringsvolymen*.

Hälften av de projekt som beviljats har olika former av service som huvudsakligt syfte och verksamhet. Resultatindikatorn *Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service* är också den indikator som av Jordbruksverket bedöms vara bäst tillgodosedd inom åtgärden, med 32 procent av målvärdet uppfyllt. Denna indikator bygger på projektägarnas skattningar av hur många som kan komma att utnyttja de tjänster projektet tillhandahåller. Eftersom det saknas kontrollgrupp kan detta innebära att det finns risk för överskattning av projektens betydelse. Det är framförallt ett sätt att mäta som tar fasta på förutsättningar för livskvalitet, snarare än i vad mån insatserna upplevs bidra till livskvalitet, dvs. insatsernas inbäddade karaktär som inte kan uppskattas med detta slags indikatorer. Av projekten är flertalet, som t ex de om drivmedelsförsörjning och dagligvarubutiker inriktade på att upprätthålla service som är hotad, snarare än att höja landsbygdens servicenivå. Resultatindikatorn *Antal personer på landsbygden som fått ökad tillgång till bredband* bedöms ha uppnått enbart 3 procent av målvärdet för hela perioden. Till

skillnad från projekten med serviceinriktning är detta dock en infrastrukturutveckling och kvalitetshöjning av möjligheterna till service på landsbygden. Måhända därför också viktigare. Projekten i åtgärden är dessutom ojämnt fördelade över landet med 40 procent av beviljade projekt i Västra Götalands och Gävleborgs län. Antalet projekt i övriga delar av landet är mycket begränsat. Åtgärdena kan därför inte ha påverkat landsbygdens livskvalitet och/eller attraktivitet generellt sett.

I programmet nämns särskilt att åtgärden kan bidra till områdena dagligvarubutiker, kultur- och fritidsliv samt IT och bredband. Genomgången av de projekt som beviljats visar att inga projekt är inriktade på kulturverksamheter och att fritidsliv i projekten enbart är inriktade på idrotts- och friluftsliv.

Indikatorn *Antal landsbygdsbor 2013* syftar till en oförändrad eller ökad befolkning på landsbygden. Rent allmänt finns en vikande befolkningstrend på den svenska landsbygden, något som behöver tas fasta på som en grundläggande förutsättning vid bedömningen av programmets möjligheter att bidra till såväl oförändrad eller ökad befolkning, som till att stärka tillgången på service. Demografiska trender är tämligen stabila även om befolkningen över året kan variera utan att det syns i folkbokföringen. Att åtgärden kommer att leda till effekter på befolkningen som kan avläsas i aggregerad statistik som bygger på folkbokföring är osannolikt. Åtgärden kan trots det få effekter på den befolkning som vistas på enskilda platser över året.

Vad gäller effektindikatorerna *Ökat antal årsverken* och *Ökning av nettoförädlingsvärdet*, måste påpekas att det ringa antalet projekt i sig tyder på att målen kan komma att bli svåra att uppnå, även med de nya reviderade indikatorerna. Nära 80 procent av projekten beviljats medel inom spannet 0 – 500 000 kr. Förutom att det bland dessa projekt finns en del förundersökningar, så är majoriteten av projekten är inriktade på att upprätthålla dagligvaruförsörjning, allmän service och drivmedelsförsörjning, eller på investeringar i bredband, vattenledningar och insatser för idrotts- och friluftsliv. I den mån projekten är inriktade på att upprätthålla service, eller att tillgodose en service jämförbar med den i mer tätbebyggda områden, så bidrar åtgärden snarast till att landsbygdens servicesituation inte försämras relativt andra områden. Få projekt har

som huvudsakligt syfte att bidra till ekonomisk utveckling. Tillsammans gör detta det sannolikt att åtgärden främst kan komma att bidra till att upprätthålla, snarare än att skapa ekonomisk tillväxt och nya arbetstillfällen på sikt.

Servicesektorns utveckling hänger dessutom nära samman med befolkningsutvecklingen. Ett vikande befolkningsunderlag gör service både dyrare och svårare att tillhandahålla, särskilt i kombination med långa avstånd. Forskning pekar också på att sambanden mellan befolkningsutveckling och service inte nödvändigtvis är det att befolkningen minskar på grund av att affären läggs ned, utan snarare det omvända – affären läggs ner därför att befolkningsunderlaget är för litet (Amcoff, Möller & Westholm 2009). En allt större andel av landsbygdernas befolkning utgörs dessutom av pendlare, som kan tillfredsställa sina servicebehov i samband med arbetsresor. Av det skälet kan säkert en del servicesatsningar redan på förhand anses ohållbara.

Projektens inriktning på att upprätthålla service bör ses mot denna bakgrund och mot bakgrund av att insatserna i åtgärden är avsiktligt riktade mot områden där offentlig och kommersiell service sviktar. Detta innebär att man förväntas hitta nya lösningar för att tillhandahålla service som de aktörer som har detta som sin uppgift har skurit ned eller avvecklat. Programmet betonar också behovet av flexibla och innovativa servicelösningar på lokal nivå. För att utveckla sådana lokala servicelösningar är det emellertid avgörande att lokala aktörer kan göra det i samverkan med t ex kommunen eller andra aktörer som verkar inom dessa serviceområden genom att bygga på lokala synergieffekter och lokala resurser. Goda exempel på sådana lösningar finns (se t ex Landsbygdskommittén 2006).

Enkätsvaren från projektägare tyder dock dels på att länsstyrelsen inte bidragit med kontakter som kunnat gynna projekten i någon högre grad, dels att man inte har en tydlig ambition i projekten att stärka samverkan med aktörer utanför att det lokala sammanhanget. Av de 23 beviljade projekt som är inriktade på dagligvarubutiker och på allmänna servicefrågor så ägdes den absoluta merparten av länsstyrelser, andra regionala enheter eller FLF. Det är alltså en dominans av regionalt inriktade projektägare som driver dessa projekt och FLF som initierat en stor del av

dem är under avveckling. Totalt i åtgärden ägdes knappt hälften av projekten av regionalt eller nationellt inriktade projektägare, kommuner eller (en) LAG-grupp. Drygt hälften ägdes av mer lokalt förankrade projektägare som drev mer lokalt inriktade projekt, dessa var dock inte inriktade på dagligvarubutiker och allmän service. Den starka fokuseringen på den egna bygden i projekten, på framtidstro, delaktighet och samverkan, är något som både kan ses som en vilja att öka livskvaliteten, och som ett uttryck för en strävan att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden. Den är dock inte helt oproblematisk. I den mån det är en strategi där man främst satsar på att stärka redan befintliga sociala och kulturella mönster utan hänsyn till samhällsfrågor som jämställdhet och integration, riskerar insatserna att bli kontraproduktiva på sikt. Då kommer sannolikt unga kvinnor i minst lika hög grad som hitintills att lämna landsbygden, och bristen på intresse för integration kommer knappast att locka nya invånare till landsbygden.

I relation till programmets nationellt prioriterade utvecklingsområden kan vi se samma mönster. Dessa områden är 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mer värden, 3) Ny varu- och tjänsteproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap, 5) Integration av nya grupper och jämställdhet. Med tanke på åtgärdens inriktning, och i relation till de andra åtgärderna inom axel 3, är det rimligt att förvänta sig att de två sista områdena bör vara tydligt inkluderade i projekten. Om vi ser till skattningarna av projektens bidrag till olika områden framgår dock att frågor om företagande och till del utbildning och information tillgodoses, under det att frågor om jämställdhet och integration av nya grupper knappast tillgodoses i projekten.

5.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Förslagen till förändringar tar avstamp i frågan om varför stödet utnyttjats i så ringa grad. I dagsläget framstår inte åtgärden som del av en nationell landsbygdspolitisk insats, utan som en åtgärd som fått genomslag i vissa regioner. Detta är i linje med ex-ante utvärderarens rekommendation och det ringa genomslaget i flera län skulle kunna ses som regionala

aktörer inte prioriterat åtgärden. En orsak kan dock vara att det tagit tid att starta upp programmet. Det har tagit tid för länsstyrelser och Jordbruksverket att utveckla rutiner och att dimensionera den handläggning som stödet kräver. Om detta är fallet kan man förvänta sig att åtgärden kommer att utnyttjas i högre grad under de kommande åren eftersom man nu enligt intervjuer och enkäter utvecklat rutiner för handläggning.

På kort sikt finns det dock finns anledning att anta att man kan behöva tillföra medel till handläggningen. Antalet ansökningar i axel 4 ökar snabbt och det är ofta samma handläggare som har handlägger projekten i bägge åtgärdena. Vår uppfattning är att det administrativa systemet varit underdimensionerat i starten och att detta dels försenat introduktionen av åtgärden, dels inneburit orimligt långa väntetider för projektägare och en stor belastning för vissa handläggare. På kort sikt bör också det administrativa systemet riktas mer mot en målstyrning vid bedömning av rekvisitioner och man bör sträva efter en förenkling av regelsystemen runt administration och redovisning.

En annan anledning till att programmet utnyttjats i ringa grad kan vara att relevanta aktörer inte känner till det. Enligt handläggare var den vanligaste orsaken till avslag att ansökningarna inte anslöt till programmets intentioner. Det tyder på brister i informationen om programmet och om åtgärden. Frågan är också vilka typer av projektägare som länsstyrelserna når ut till. Knappt hälften av projektägarna agerade på nationell, regional eller kommunal nivå och kan förmodas vara väl förtrogna med länsstyrelserna som myndighet och med landsbygdsprogrammet som möjlighet. Den dominerande ställning som de större nationella och/eller regionala organisationerna har, framför allt om man ser till hur mycket medel de olika projekten omsätter, har rimligtvis också med detta att göra. Att frågor om kultur och fritidsliv mer eller mindre helt saknas ibland de projekt som hittills beviljats, bortsett från idrott och friluftsliv, kan också ses som en fråga om hur informationen om åtgärden hantearas. Det pekar emellertid också på frågan om hur man kan nå ut till dem som inte är så väl organiserade som t ex idrottsrörelsen är.

I den mån man ser frågan om landsbygdsprogrammets genomförande som en fråga om att engagera lokala aktörer i de områden som politiken

riktas mot, så är länsstyrelserna förmåga att nå ut till dessa aktörer central. Med det upplägg som präglar åtgärd 321 (liksom 322 och 323) är det en förutsättning att sökanden av projektmedel har god information om vad som faller inom respektive utanför åtgärdens ramar. Den stora variationen mellan länen vad gäller projekt kan hänga samman med länsstyrelsernas informationsinsatser. På kort sikt, dvs. inom pågående programperiod, kan åtgärden få bättre effekter dels genom att ge Jordbruksverket och länsstyrelserna i uppdrag att förbättra och förtydliga informationsinsatserna dels kring vilken typ av projekt som kan få stöd, dels kring hur man ska gå till väga när det gäller att ansöka om och redovisa medel.

På längre sikt

Ytterligare en orsak till stödets ringa utnyttjande kan vara att centrala aktörer inom de servicesektorer som stödet riktas mot, inte uppfattar stödet som relevant. Den kan uppfattas som irrelevant utifrån att de inte anser att det finns något behov av åtgärden eller att åtgärden uppfattas som en dålig lösning på problemen med att tillhandahålla grundläggande service. Att FLF är under avveckling kan tolkas som ett tecken på bristande intresse för den problematik som åtgärden avser att hantera. En central fråga är då hur åtgärden kan bidra till att skapa relationer mellan lokala aktörer och de offentliga och kommersiella aktörer som vanligtvis tillhandahåller och/eller har huvudansvaret för den service man vill upprätthålla eller utveckla. Vilken roll spelar vanligtvis länsstyrelserna i dessa frågor? Länsstyrelserna är inte själva serviceproducenter och har inte heller någon annan tydlig funktion vad gäller utförandet av service. Det samma gäller kulturfrågor. Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier tycks vara också begränsade. Det är uppenbart att det framför allt är regionala/nationella aktörer som utvecklat projekt som tydligt stödjer generella insatser för att förbättra förutsättningarna för lokal kommersiell och offentlig service och FLF som verkat för dagligvaruhandelns utveckling. Hur kan man nå andra organisationer?

På lång sikt finns det därför anledning att ompröva länsstyrelsens roll för detta slags åtgärd. En sådan omprövning bör utgå från grundförutsättningen att landsbygdspolitiken bygger på att olika aktörer i samhäl-

let ska bidra till politikområdets förverkligande genom att omsätta projektmedel. Hur pass väl anpassat är det system man lagt upp för att engagera dessa aktörer? På lång sikt kan man å ena sidan tänka sig att man för över hela åtgärden till axel 4. I Leadermetoden ingår partnerskap och samverkan som en del av arbetssättet och lokala partnerskap och samarbeten för att främja service är en grundtanke i programmet. Kommunernas aktiva medverkan i Leader talar också för detta. Genom Leader skulle man också antagligen kunna få en bättre täckning över landet av insatserna.

Å andra sidan kan man på sikt tänka sig att länsstyrelsernas ansvar för regionala projekt behålls men att dessa tydligare inriktas på att bidra med strukturella förutsättningar för service. En tydligare koppling till regional utveckling skulle ge länsstyrelserna en tydligare roll och därmed möjligheter att arbeta proaktivt för att initiera projekt utifrån en regional utvecklingsstrategi. Lokal projekt skulle emellertid även här föras till axel 4 där de tydligare kan inriktas på lokala samverkanskonstellationer, synergier och lokalt anpassade arbetssätt och samverkan med kommunerna. Det svaga utnyttjandet av åtgärden måste dock tolkas som att merparten av länen inte har sett åtgärden som ett relevant verktyg i den regionala utvecklingen. Vi föreslår att åtgärden i sin helhet överförs till axel 4.

Ytterligare ett område som behöver omprövas är det administrativa systemet för ansökningar och rekvirering av utbetalningar. Sannolikt är lösningen på dilemmat vi beskrivit ovan dels att betona en målstyrning snarare än en regelstyrning av programmet och dels att låta regionala myndigheter få ett större inflytande över hur kontrollen utförs, så att man kan uppnå en bättre anpassning till regionala kulturella betingelser. Den svenska revisionstradition som tar fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet borde i högre grad prägla revisionen liksom de krav på bokföringsmässighet som ställs för företag i Sverige. Detta kan kombineras med stickprov av utgifter. Dilemmat aktualiserar också frågan om de resurser som avsätts för handläggning av programmets åtgärder och på vad sätt länsstyrelserna förberetts för att ansvara för handläggningen av åtgärden, samt i vad mån länsstyrelserna kan spela en mer proaktiv roll i implementeringen av landsbygdspolitiken.

På sikt behöver man också ta ställning till i vad mån man vill att programmet verkligen ska verka för de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. I den mån dessa bedöms som viktiga bör man i ansökningarna förhålla sig till de av dem som är relevanta för olika åtgärden i fråga. Det vill säga, hur ett projekt verkar, eller inte verkar för dem, bör i så fall anges i ansökan. Detta kan ses som ett sätt att i sig öka medvetenhet om dem. Det kan vidare noteras att man inte kan förvänta att ett och samma medel (åtgärd) kan användas för att uppnå flera olika – och i vissa fall motstridiga – mål (se t.ex. Tinbergen, 1967). För att stödja de nationellt prioriterade områdena vad gäller integration och jämställdhet bör således andra medel övervägas. Detta kräver ett forskningsbaserat utvecklingsarbete där man utreder erfarenheter och modeller för hur man kan arbeta med dessa frågor. Åtgärdens inslag av innovativitet skulle kunna stärkas bl a med ett större mått av målstyrning av det administrativa systemet.

5.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Ett problem i utvärderingen av åtgärd 321 har varit att det saknas en tydlig relation mellan åtgärdens mål, de områden man föreslår i programtexten, de givna indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Målet för åtgärden är: landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor, förbättrad tillgång till lokal service för konsumenter och företagare och fler byar med bredbandsanslutning. Indikatorerna är inriktade på resultat i termer av antal aktiviteter inom åtgärden, antal personer som gynnats, samt tillgång till bredband, liksom ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor. Utvärderingsfrågorna är inriktade på mer svåråtkämpliga företeelser som livskvalitet, attraktivitet och att hejda ekonomisk och social nedgång. Indikatorerna har inte varit särskilt relevanta vare sig för att bedöma frågan om en samhällsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling (utöver de i programmet givna exemplen), eller för att kunna besvara utvärderingsfrågorna.

Vad gäller effekter på befolkningen på landsbygden har vi påtalat att den officiella statistik som bygger på folkbokföringen antagligen inte kommer att kunna fånga upp projekten effekter på de platser där de verkat. Här behövs indikatorer som bättre förmår belysa den befolkning

som vistas i landsbygdsområdena över året. Vad gäller indikatorn befolkning på landsbygden som gynns av förbättrad service bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlag. Detta säger emellertid inget om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär.

Bedömningen av projektens resultat och effekter försvåras också av att projekten inom åtgärden är av så olika karaktär och verkar i skilda sammanhang. På grund av deras "inbäddade karaktär" skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i efterhand för att se hur de inverkar på det sammanhang de verkar inom. Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär bör därför utvecklas. Sådana indikatorer kan utvecklas på grundval av de områden som angett i tabell 5.4. de bör också omfatta områden som *trivsel*, *styrkan i de sociala relationerna*, *graden av framtidstro* och *förekomsten av social tillit* (socialt kapital). Detta innebär att metoderna för utvärdering behöver omfatta inte enbart kvantitativa dataanalyser, utan även kvalitativa studier, som kan fånga effekterna på sociala relationer och upplevd livskvalitet. Mer djuplodande fallstudier än de som denna utvärdering kunnat omfatta bör därför ingå i kommande utvärderingar.

I och med att vi föreslår att åtgärden överförs till axel 4 är de förslag till målinriktade indikatorer som vi föreslår i kommande kapitel om åtgärden *Att genomföra lokala utvecklingsstrategier 411,412,413* även på sikt aktuella för åtgärd 321

Referenser

Amcoff, J., Möller, P., & Westholm, E., 2009. När lanthandeln stänger, En studie av lanthandelns betydelse för flyttning in och ut och för människorna i byn, Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:4

Amcoff, J., Westholm, E., 2007. Understanding Rural Change – Demography as a Key to the Future, *Futures* vol 39(4), pp 363-379.

Amcoff, Jan, Möller, P. & Westholm, E., 2009. När lanthandeln stänger, En studie av lanthandelns betydelse för flyttning in och ut och för människorna i byn, Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier; 2009:4

Beugelsdijk, S., de Groot H. L. F, and. van Schaik A. B. T. M. 2004. "Trust and economic growth: a robustness analysis." *Oxford Economic Papers* 56:118-134.

Bjørnskov, C. 2003. "The Happy Few: Cross-Country Evidence on Social Capital and Life Satisfaction." *Kyklos* 56:3-16.

Coleman, J S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Delhey J and Newton K, 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*; 21 (4): 311-327.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. Second European Quality of Life Survey: Overview *Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg <http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>

Fukuyama, F. 1995. *Trust : the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.

Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 612:1243-1268.

Helliwell, J F. 2006. "Well-being, social capital and public policy: What's new?" *Economic Journal* 116:C34-C45.

- Jonsson, G., 2003. *Rotad, rotlös, rastlös – Ung mobilitet i tid och rum*, GERUM Kulturgeografi, 2003:3, Kulturgeografiska institutionen/SMC, Umeå universitet
- Jordbruksdepartementet. 2010,. Jo 2010/1195. *Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013*
- Jordbruksverket, 2009. Årsrapport Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, utkast 2010-05-11
- Landsbygdskommittén, 2006. Verkligheten som kraftkälla. Lokala exempel från utvecklingsarbete på landsbygden samt exempel från våra grannländers landsbygdsarbete. Rapport till Landsbygdskommittén *SOU 2006:105*. Fritzes. Stockholm
- Lindh, T., 2003. The Changing Ages Structure and the Public Sector. In: Torben Andersen & Per Molander (eds) *Alternatives for Welfare Policy - Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Massam, Bryan, H., 2002. Quality of life: public planning and private living *Progress in Planning* Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227
- Müller D., 2010. Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity. *Ymer* 130, 185-207.
- Ostrom, E. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *American Political Science Review* 92:1-23.
- Ostrom, E. 1999. "Coping with Tragedies of the Commons." *Annual Review of Political Science* 2:493-535.
- Putnam, R D, Leonardi R, and Nanetti R Y. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, B, and Uslaner E M.. 2005. "All for All. Equality, Corruption and Social Trust." *World Politics* 58:41-73.

Rothstein, B. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

SCB, 2010. Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102

http://www.scb.se/Pages/PressRelease_291846.aspx.

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet

The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010

Tinbergen , 1967. *Economic Policy: Principles and Design*. 4th revised printing. Rand McNally. 276p.

Uslaner, E M. 2004. "Trust and Corruption." Pp. 310-326 in *Corruption and the New Institutional Economics*, edited by Johan Graf Lambsdorf. London: Routledge.

v d Ploeg (2004) Presentation at seminar at the Leader + observatorium. See:http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm Nedladdad 1 augusti 2010.

Waldenström, C., 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet? (*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas (2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

Zak, P J., and Knack S. 2001. "Trust and Growth." *Economic Journal* 111:295-321.

6

Åtgärd 322 – Förnyelse och utveckling i byarna

Rättslig grund: Artikel 52 (b) ii, i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.2.2 i bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006

6.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik⁸

Målet för åtgärd 322 är "en landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal boende i bygden och ett ökat antal nya företag på landsbygden". Åtgärden avser endast projektstöd och syftar till att initialt stötta grupper och nätverk som arbetar med en strategi för att förbättra levnadsvillkoren för medborgarna och förutsättningarna för företagande och bosättning på orten. Exempel på verksamheter som kan ingå i en sådan lokal strategi är åtgärder som skapar förutsättningar för inflyttning, etablering av företag, servicelösningar samt insatser på kultur- och fritidsområdet. Projektstöd kan ges till insatser som ökar möjligheterna för boende och utkomst, samt allmänt stärker bygdernas attraktionskraft. Insatserna ska bidra till ett hållbart nyttjande av bygdens samlade resurser. Gemenskapens medfinansiering av åtgärden uppgår till 45 procent av de stödberättigande utgifterna.

Prioritering av insatser ska ske med ledning av de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. Dessutom ska insatser som stödjer en hållbar lokal utveckling, stärkt konkurrenskraft för landsbygdens näringsliv samt en ökad tillväxt och sysselsättning, prioriteras. Målgrupper för åtgärden är:

- Lokala nätverk/utvecklingsgrupper och organisationer, samebyar och samiska organisationer.
- Kommuner som del av partnerskapsprojekt i lokala områden.

⁸ Referat och citat från Landbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

I och med att åtgärden avser att stödja lokala grupper som syftar att utveckla sina egna bygder förväntas den bli ett viktigt verktyg för LAG-grupperna samt för lokala grupper i landsbygdsområden som inte täcks av LAG.

Interventionslogiken

Interventionslogiken bygger på antagandet att utvecklingen i byar och bygder som stagnerat och kommit in i en negativ utvecklingspiral kan vändas och att det för detta behövs insatser som startar en hållbar utvecklingsprocess. Även om förutsättningarna för sådana processer varierar stort över landet utgår man från att en gemensam förutsättning för att vända utvecklingen är "ett lokalt engagemang och intresse bland de boende för att ta till vara och utveckla de lokala förutsättningarna". I programmet skriver man därför att det kan vara motiverat att initialt stötta grupper och nätverk som arbetar med en strategi för hur de vill öka byns attraktionskraft och få igång en hållbar utveckling i bygden.

I programmet påpekar man att det finns flera bra exempel på lokala grupper som påtagligt medverkat till att en positiv ekonomisk och social utveckling kommit igång i byar eller orter där det rått stagnation under lång tid. Detta stämmer, det finns ett flertal goda exempel på att lokala grupper initierat och drivit framgångsrika utvecklingsprocesser. Det är emellertid mycket tunnslätt med forskning om långsiktiga effekter av projektstöd till byautveckling, eller ens om byautveckling överhuvudtaget. Det saknas såväl longitudinella som retrospektiva studier och studier som följer upp insatsers effekter på sikt. Däremot har det sedan några decennier tillbaka blivit allt vanligare med de slag av insatser som åtgärden erbjuder, dvs. stöd till grupper som utvecklat en lokal strategi för den egna bygdens utveckling, eller stöd till att utveckla en sådan strategi. Amdam (1996) jämför en sådan "mobiliseringsstrategi" med andra utvecklingspolitiska ansatser, och påpekar bland annat att de lokalsamhällen som inte har aktiva grupper blir förlorare, och de som inte utvecklar samarbete och former för kommunikation mellan lokala aktörer står svagt. En kulturell och social miljö som främjar samarbete och som präglas av tillit är därför en viktig förutsättning för framgångsrik utveckling. I vad mån ett samhälle präglas av sådana förutsättningar eller ej hänger samman med dess sociala och ekonomiska historia, något

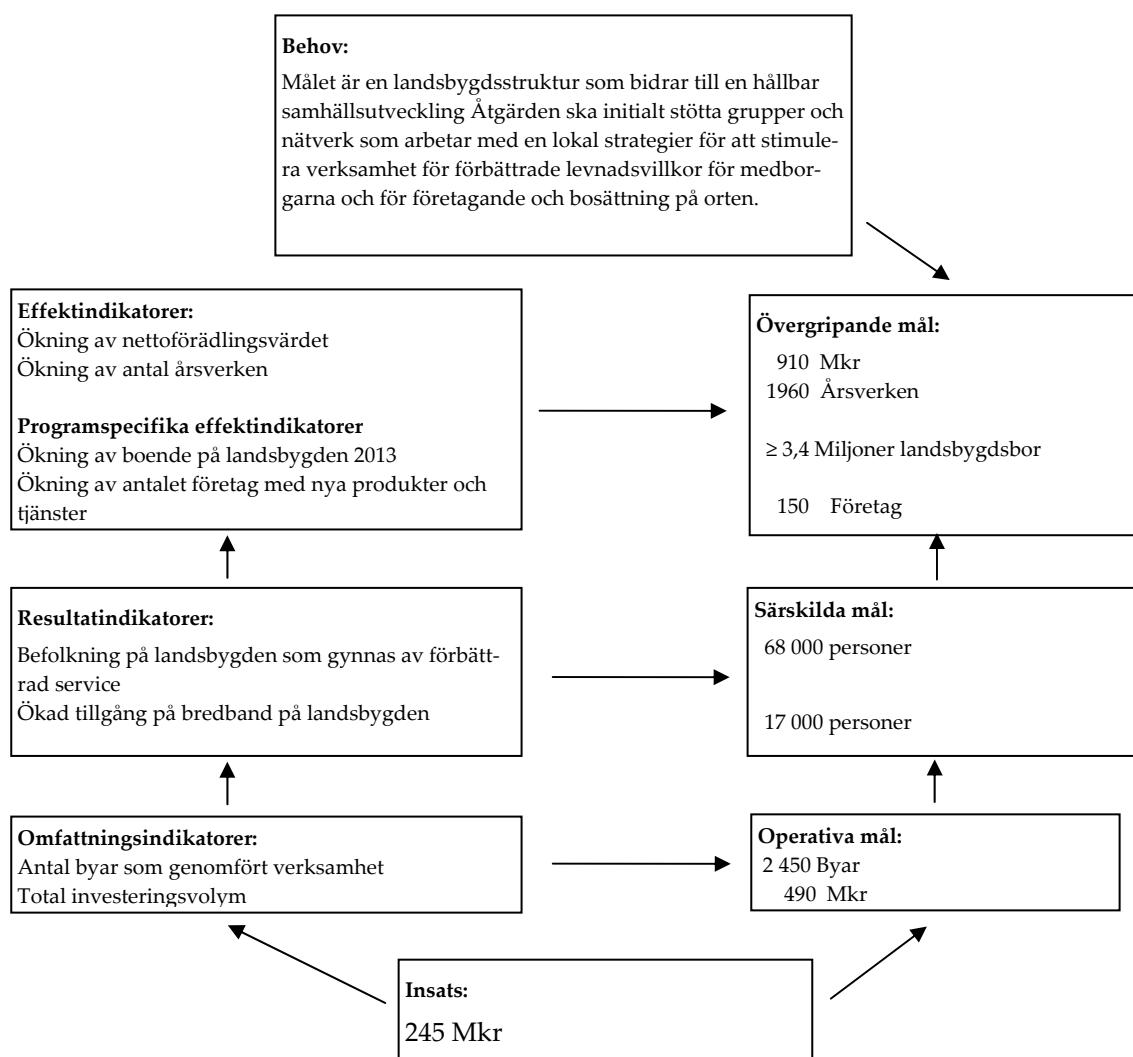
som kan kallas dess path dependence – stigberoende (Fuchs & Shapira 1997, Magnusson & Ottosson 2005). Stigarna i det här fallet är handlingsvägar som trampats upp av hur samhället tidigare varit organiserat.

Av de fåtal studier som finns om projektstöd till lokal utveckling framgår att relationerna till andra aktörer, verksamma inom de områden som den lokala gruppen verkar eller från vilka man erhåller stöd, spelar roll för hur verksamheterna kan utvecklas eller överhuvudtaget fortleva. För grupper som t ex handhar viss service genom kontrakt med kommunen, spelar samarbetet med kommunen naturligtvis stor roll och man är beroende av kommunens prioriteringar (Forsberg 2001, Waldenström 2004, SLU 2009). Makten över t ex prioriteringar och utvärdering av verksamheter ligger då kanske främst hos andra än den lokala gruppen (se vidare Carlsson 1993). Att projekt definitionsmässigt är tidsbegränsade och avgränsade har lyfts fram som ett problem när man vill använda projekt som medel för att bygga lokala institutioner för långsiktigt hållbar utveckling (Christensen & Kreiner 1997). Det finns anledning att fundera över hur projekts resultat och verksamheter tas till vara och byggs in i mer långlivade sammanhang och organisationer (Larsson & Waldenström 2009). Utvecklingsprocesser som till stor del bygger på ideellt engagemang och ideella insatser är dessutom, särskilt i glest befolkade områden, ofta beroende av ett litet antal personers insatser, även om dessa har ett brett stöd i det lokala samhället. Det innebär att engagemanget för lokala utvecklingsfrågor på en enskild plats kan variera över tid, beroende på att dessa personers förutsättningar för ideella insatser kan variera under olika perioder av livet (se t ex Forsberg 2001, 2010).

Detta aktualiserar vikten av att verksamheter som utvecklas av lokala grupper kan stabiliseras över tid genom lokal organisering och lokal samverkan, samt genom avtal med de aktörer utanför det lokala sammanhanget som man samverkar med. Det finns anledning att erbjuda stöd för att initiera lokala gruppers verksamheter, men det finns alltså också anledning att fundera över i vad mån stöden bidrar till att skapa sammanhang för fortsatta verksamheter, för att resultaten av projekt tas tillvara och till en utveckling som är hållbar över tid. Detta har att göra med de sammanhang och de relationer som skapas under projektiden.

Den logiska strukturen för åtgärdens indikatorer och mål framgår av fig. 6.1 nedan.

Figur 6.1: Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 322



Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Under perioden 2007-2009 har 152 grupper/projekt beviljats stöd. Totalt har 68 projekt avslutats. Mål och utfall för perioden sammanfattas i Tabell 6.1 nedan. Åtgärden har som framgår av tabellen inte fått den omfattning som förväntades under programskrivningen. Det ackumulerade antalet byar/grupper som fått stöd omfattar vid 2009 års utgång endast 6 procent av de målsatta indikatorerna, och investeringsutfallet är endast 16 procent.

Tabell 6.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2013

Indikator		Mål 2007-2013*	Utfall 2009**	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat %***
Omfattningsindikatorer	Antal byar/lokala grupper som beviljats stöd	2450 byar	58	152	6%
	Total investeringsvolym (Mnkr)	490 Mkr (M€ 54,4)	32,7 Mkr (M€ 3,6)	77,1 Mkr (M€ 8,6)	16 %
Resultatindikatorer	Antal avslutade insatser		37	68	
	Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service	68 000	11320	24620	36 %
	Ökad tillgång till bredband på landsbygden	17000	0	0	0

*Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning*

Det beviljade stödet inom åtgärden är 52,6 Mkr av budgeten som är 245 Mkr, därmed är ca 22 procent av budgeten in-tecknad i beslut om stöd (Jordbruksverket 2010).

Under våren 2010 har även indikatorerna för 322 modifierats (Jordbruksdepartementet 2010). Omfattningsindikatorn vad gäller antal byar/grupper som beviljats stöd har sänkts med 49 procent till 1200 stycken, vilket skulle innebära att man nått nära 13 procent av målvärdet. I Jordbruksverkets årsbok för 2009 antar man att ett skäl till detta är

att åtgärd 322 ligger så nära Leader och att sökande som vill utveckla sin bygd vänder sig till Leader hellre än till länsstyrelsen (Jordbruksverket 2010). Leader har större möjligheter att initiera och stötta bildandet av sådana projekt än övriga stödmyndigheter. Mot detta kan invändas att det är först under senare delen av perioden 2007-2009 som Leader fått någon större omfattning i Sverige. Under 2008 inrättades 42 Leaderområden och under 2009 ytterligare 20 områden. På länsstyrelsen i Gävleborg, som är det län har flest projekt i åtgärden, hävdar man snarast att man finansierat projekt i denna åtgärd i väntan på att LAG-grupperna skulle komma igång.

Resultatindikatorn befolkning som gynnas av förbättrad service bygger på uppgifter ur projektens slutrapporter vad gäller hur många personer man förväntar sig kommer att dra nytta av den tjänst som utvecklats i projektet. 36 procent av målet beräknas vara uppfyllt, vilket ligger nära målvärdet för 2007- 2009. Skälet till att måluppfyllelsen för resultatindikatorn *Ökad tillgång till bredband* är noll, är att sådana projekt hänförs till åtgärd 321 (där dock inte särskilt många projekt genomförts med denna inriktning).

Jordbruksverkets beräkningar pekar på att av de 68 insatser som avslutats, avser 24 skapande av förutsättningar för byautveckling medan övriga projekt varit inriktade på att konkret förbättra lokal service. 35 av projekten berörde orter med upp till 1 000 invånare, 9 stycken avsåg orter med mellan 1 000 och 5 000 invånare och 2 avsåg orter med mer än 5 000 invånare (Jordbruksverket 2010).

Även för åtgärd 322 kan man konstatera att antalet beviljade projekt är ojämnt fördelade över länsstyrelserna och över landet. Tabell 6.2 visar att elva länsstyrelser har beviljat fem eller färre projekt under perioden, sex länsstyrelser har beviljat mellan sex och tio projekt, och tre länsstyrelser mellan 11 och 16 beslut. Gävleborgs län avviker med 31 beviljade projekt. Jordbruksverket har fattat 7 beslut om nationella projekt inom åtgärden.

Tabell 6.2: Beviljade projekt i åtgärd 322 under perioden 2007-2009

Ägande myndighet	322 Förnyelse och utveckling i Byarna
1. Gävleborg	31
2. Västra Götaland	16
3. Norrbotten	13
4. Kronoberg	11
5. Skåne	9
6. Jordbruksverket	7
7. Västmanland	7
8. Kalmar	7
9. Dalarna	7
10. Jönköping	7
11. Uppsala	6
12. Gotland	5
13. Stockholm	5
14. Blekinge	4
15. Södermanland	3
16. Halland	3
17. Jämtland	2
18. Värmland	2
19. Västerbotten	2
20. Västernorrland	2
21. Östergötland	1
22. Örebro	0
Totalt ⁹	150

Källa: Egen sammanställning av Jordbruksverkets databas.

Det stora antalet projekt i Gävleborg hänger inte samman med någon stor ny satsning, berättar den tjänsteman vi talat med, utan med att man tidigare haft medel för att arbeta med liknande projekt. Litet av dessa fanns kvar vilket ledde till en kontinuitet i arbetet när det nya programmet kom. Samtidigt tog det tid att etablera Leader i området och i väntan på att LAG-grupperna skulle komma igång fortsatte man med den bya-utvecklande verksamheten. Nu när Leader kommit igång avser man att föra liknande projekt dit. En tjänsteman från länsstyrelsen i Örebro län berättar att där har man inledningsvis koncentrerat sig på de mera omfattande åtgärderna i programmet, och dessa mindre åtgärder har alltså fått vänta.

⁹ Skillnaden mellan de totalt 152 beviljade projekten i tabell 1 och de 150 beviljade projekten i denna tabell har att göra med att de bygger på två olika underlag. Skillnaden är marginell.

Programmet räknar med fyra effektindikatorer för åtgärd 322. Två av dessa är programspecifika och avser antal boende på landsbygden år 2013 samt en ökning av antalet företag med nya produkter och tjänster. Målvärdet för landsbygdsbefolkningen är, som för åtgärd 321, en ökning eller en stabilisering av landsbygdsbefolkningen vid 3,4 miljoner landsbygdsbor. För antalet företag med nya produkter och tjänster är målvärdet 150 företag under perioden. De två EU-gemensamma effektindikatorerna är dels en ökning av nettoförädlingsvärdet med 910 Mkr och en nettoökning av antal årsverken med 1960 årsverken. Även dessa två indikatorer har modifierats under våren 2010. Nettoförädlingsvärdet har sänkts med 66 procent till 600 Mkr och antalet årsverken med 51 procent till 1000.

Det går inte att bedöma om åtgärden fått genomslag vad gäller effektindikatorerna utifrån föreliggande underlag. Det är vidare, trots ovanstående revideringar, tveksamt om det är rimligt att förvänta sig att ett stöd på totalt 245 Mkr kan generera investeringar som har så stora effekter på nettoförädlingsvärden och sysselsättning. Det hittills ringa genomslaget för åtgärden tyder också på att man inte kommer att kunna uppnå målvärdena, särskilt som endast åtta av de 151 projekten är direkt inriktade på företagsutveckling. Dessutom har 76 procent av projekten beviljats medel inom spannet 0-250 000 kr och hela 31 procent av projekten har beviljats mellan 3 000 och 50 000 kr (se Tabell 6.3).

Tabell 6.3: Projektens omfattning

	0-50 000	50 001-100 000	100 001 – 250 000	250 001 - 500 000	500 001 – 1 mkr	1-2 mkr	
antal	47	32	36	16	13	6	150
%	31	21	24	11	9	4	100

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas n=150

Detta gör det svårt att tro att projekten kommer att stabilisera eller öka befolkningen på landsbygden. I den mån bestående företagsamhet utvecklas som resultat av åtgärdens insatser kan detta inte bedömas förrän några år efter projekttiden. Att åtgärden består av ganska små projektstöd till lokala grupper utspridda över landet bidrar till att det inte går att beräkna nettoeffekter av projekten.

Att bedöma nettoeffekter av projekten är emellertid mycket problematiskt av andra, principiella och metodmässiga, skäl. I metoden som använts för att räkna om åtgärdens indikatorer görs visserligen antaganden om såväl undanträngningseffekter, dödviktsförluster som multiplikatoreffekter (Jordbruksdepartementet 2010). Det finns dock inga jämförelsegrupper för en kontrafaktisk analys av insatserna. Kontrafaktisk analys bygger på att man kan matcha de grupper som erhållit stöd med jämförbara grupper som inte fått stöd. Det finns emellertid inte några sätt att identifiera sådana jämförbara grupper när det gäller projektstöd. Det finns t ex inga register där sådana matchande grupper skulle kunna identifieras på ett meningsfullt sätt. Därmed blir en egentlig kontrafaktisk analys omöjlig.

Om man istället väljer att jämföra aggregerad statistik för regioner (även på lägsta NUTS-nivå) med bygder där det finns grupper som erhållit stöd, med regioner där få eller inga grupper som erhållit stöd kommer eventuella effekter att bli mycket svårtolkade. Detta beror på projektens "inbäddade karaktär". Med det avses, som vi återkommer till i samband med presentationen av utvärderingsfrågorna, att betydelsen och effekten av enstaka projekt i hög grad är beroende av övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. I programmet betraktas de enskilda projekten som isolerade företeelser. Visserligen är detta riktigt i ett formellt perspektiv – projekten är tydligt avgränsbara i förhållande till annat som pågår. Samtidigt har de företeelser som projekten syftar till en typiskt "inbäddad karaktär". På grund av detta skulle man behöva följa upp ett representativt urval av regioner (kommuner, församlingar) som fått respektive inte fått del av projekt i efterhand för att se hur de inverkat på det sammanhang de verkar i och vilka nettoeffekter de haft. Denna utvärdering har inte haft resurser att genomföra en sådan analys.

Ytterligare ett problem vid beräkningen av nettoeffekter av projektstöden inom åtgärden är att projekten är av så olika karaktär. Inom åtgärden har projekt beviljats som avser så skilda områden som dokumentation av kulturarv, idrotts- och friluftsliv, utrustning av byggnader, planer för byutveckling och företagsutveckling. Dessa områden är alla

motiverade utifrån beskrivningen av åtgärden, men det är rimligtvis stor variation mellan hur nettoeffekter för så skilda projekt kan bedömas.

Vi bedömer dock att dödviktsförlusterna i de slag av projekt som finansierats inom åtgärden sannolikt är små. Merparten har gått till områden som utveckling av lokala planer, upprustning av lokaler för samverkan och lokala mötesplatser, kulturverksamhet och idrotts- och friluftsliv. I den enkät till projektägare, som vi skickat ut, frågade vi om i vad mån stödet varit avgörande för verksamheten i projekten. Att merparten menar att stödet varit avgörande för verksamheten framgår av Tabell 6.4 nedan.

Tabell 6.4: Stödets betydelse för verksamheten i projektet

Vad har projektstödet inneburit för er verksamhet?	Medelvärde (Standaravvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,6 (0,663) (5)
Stödet innebar att verksamheten kunnat utvecklas snabbare/tidigare	4,1 (1,003) (4)
Verksamheten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	1,2 (0,825) (1)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning, n=70

6.2 Utvärderingsfrågorna

Åtgärdens tre utvärderingsfrågor är de samma som de som gällde för åtgärd 321. De är:

1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).
2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare? Skilj mellan olika berörda sektorer (handel, hälsovårdstjänster, transport, IT osv.).
3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Relationer mellan utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågornas övergripande karaktär gör att de behöver tolkas och definieras för att kunna besvaras. Vad innebär t ex livskvalitet på landsbygden och hur kan man mäta i vad mån åtgärden bidragit till att öka livskvaliteten på landsbygden?

Det finns en hel del studier av livskvalitet som tar sin utgångspunkt i geografiska ansatser, bl.a. genom jämförelser mellan stad och landsbygd. Rena studier av landsbygd är ovanligare och studier som kopplar landsbygdspolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om ett områdes livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med tolv olika frågeområden¹⁰. I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande sex övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning 2) miljö 3) hälsa 4) utbildning 5) delaktighet och utanförskap samt 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närvarande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010).

Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, som skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning såväl som av landskapets eller ortens skönhet, ingår. Detta innebär att relationerna mellan de tre utvärderingsfrågorna behöver redas ut. I det här sammanhanget är det rimligt att se livskvalitet som överordnad de två andra frågorna. Det är också rimligt att se de tre insatserna 321, 322 och 323 som insatser som på olika sätt möjligen bidrar till en ökad livskvalitet och därmed kan komplettera varandra. I

¹⁰ Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

de lokala sammanhangen är det dock de enskilda projektens genomslag som spelar roll.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

De företeelser som efterfrågas i utvärderingen (höjning av livskvaliteten, ökning av områdets attraktivitet, samt motverkande av ekonomisk och social nedgång) har alla en typiskt inbäddad karaktär. Med det avses, som vi påpekat ovan, att betydelsen av enstaka projekt är beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Frågorna är därmed svåra att besvara entydigt. Ett problem för utvärderingen är också att indikatorerna inte ger någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Även detta har att göra med den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågorna avser. Den resultatindikator som kvarstår, i och med att den om ökad tillgång på bredband bedöms som inaktuell, gäller den befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service. Men i vad mån projekt, som sammanlagt gynnat ett visst antal personer, får effekter som påverkar enskilda bygders attraktivitet beror alltså på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna. Det samma gäller i vad mån det bedömts öka livskvaliteten i bygden.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar bland annat på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). De områden som nämns i utvärderingsfrågorna (handel, hälsovårdstjänster, transporter, samt IT) och de som nämns i landsbygdsprogrammet (dagligvarubutiker, kultur och fritid samt IT) är exempel på sådana kvantifierbara förutsättningar. Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär i en by i sig inte är en garanti för in-

vånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av en affär inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg.

6.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för perioden 2000-2006 kunde konstateras att projektstödens betydelse för den svenska landsbygdens utveckling var svårbedömd och sannolikt ganska liten. Skälen för detta ansågs framför allt vara att projekten var relativt få och medlen relativt små. På samma sätt kunde konstateras att påverkan på de sociala strukturerna på landsbygden också var begränsade (SLU 2009).

Vad gäller motsvarigheterna till åtgärderna under axel 3 tar ex-ante utvärderingen också upp att den tidigare halvtidsutredningen bedömt att dessa "inte i nämnvärd grad bidragit till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden" på grund av att mycket få projekt hade kommit till stånd vid den tid då utvärderingen gjordes. 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. Detta innebär dock att fokus ligger på stöd till lantbrukare och inte de målområden och målgrupper som åtgärderna 321, 322 och 323 avser. Utvärderaren tar dock också upp att projektstöden i Mål 1 norra hade inte nådde de förväntade målvärdena, något som dock de inom Mål 1 södra gjorde. Utvärderaren tar inte upp orsaker till dessa skillnader.

Ex ante-utvärderaren anser att det är 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. Man hävdar att riskerna för undanträngningseffekter och snedvridningar för åtgärder inom axlarna 1, 3 och 4 bedöms vara betydande. Man menar också att det är det angeläget att kunna styra programmets åtgärder och ekonomiska resurser till de områden där de behövs bäst och kan utnyttjas effektivast, givet de mål som formulerats. Detta kräver att beslut fattas på den nivå där informationen om företagen och dess marknadsförutsättningar är bäst. I genomförandet av det svenska landsbygdspro-

grammet ska därför det regionala inflytandet över planering och genomförande att öka, framför allt för axel 1, 3 och 4. Regionala genomförandestrategier skall utgöra instrument för en regional planering och differentiering som också tillgodoser behovet av samverkan med, och avgränsningar mot, andra politikområden.

6.4 Underlag och metod

Tre grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna i denna halvtidsutvärdering.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser och i viss mån de analyser av, och kommentarer till materialet, som Jordbruksverket har gjort.
2. Enkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.
3. Fallstudier i tre län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten) i vilka såväl projektägare som handläggare intervjuades. Länen valdes dels för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), dels för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Urval av området gjordes därför med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden, samt utifrån att Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om den huvudsakliga verksamheten i samtliga projekt, vilka som är projektägare, stödets storlek samt hur många projektbeslut som fattats på de olika länsstyrelserna.

Enkäten till projektägare sändes ut till alla som hade fått anslag beviljat inom åtgärden under perioden 2007-2009, och som fanns på den adresslista vi fick från Jordbruksverket, totalt 146 stycken. 71 personer besvarade enkäten och svarsfrekvensen var 48 procent. Bortfallsanalysen visar att en tendens till att små organisationer prioriterat bort att besvara enkäten, liksom att det finns en tendens att angelägenheten i att delta i utvärderingen sjunkit när projektet har slututbetalats. Det finns därmed

också en tendens till att projektägare med större projekt är vanligare bland dem som besvarat enkäten.

Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten, 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, och slutligen 5) Projektens inriktning och de områden som projekten verkar inom.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom åtgärderna 321, 322 samt 323. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bett en representant besvara frågorna. Svarsfrekvensen var god, ca 76 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på projekten som verktyg för landsbygdsutveckling.

När det gäller fallstudierna har vi sammanlagt intervjuat 9 handläggare på de tre länsstyrelserna och 10 projektägare om 13 olika projekt som fått medel inom åtgärderna 321, 322 eller 323. Detta har som sitt främsta syfte att komplettera och fördjupa den kunskap vi fått via Jordbruksverkets databasmaterial samt enkäterna. Frågeområdena var i stort sett de samma som i enkäterna.

Att besvara utvärderingsfrågorna

I avsnitt 6.2 ovan diskuterades frågan om tolkningen av utvärderingsfrågorna, relationen mellan dem, den inbäddade karaktären av de företeelser de avser att belysa, samt skillnaden mellan upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet. I det här avsnittet beskriver vi hur vi hanterat utvärderingsfrågorna i enkäter och intervjuer.

Ett grundläggande problem är naturligtvis att det är alldeles för tidigt att uttala sig om projektens effekter och genomslag. Totalt har, enligt Jordbruksverket, 68 projekt avslutats och enbart 16 procent av investeringsvolymen använts. Omfattningen är därmed så pass liten att det är svårt att med någon grad av säkerhet uttala sig om de långsiktiga effekterna av insatserna. Samma gäller för uppmaningen i utvärderingsfrågorna att skilja mellan hur tjänster i olika sektorer "handel, hälsovårdstjänster, transport och IT osv" bidragit till att höja livskvalitet och attraktivitet. Alldeles för få projekt har genomförts för att man ska kunna göra en sådan skattning. Servicefrågor har bara till mycket liten del finansierats genom denna åtgärd. En stor del av projekten är dessutom små, vilket ökar osäkerheten kring deras långsiktiga effekter.

Genom enkäter och intervjuer har vi emellertid kunnat närma oss det upplevda värdet av projekten. Vi kan också uppskatta i vilken mån projekten är inriktade på områden som kan förväntas bidra till den utveckling utvärderingsfrågorna avser. För att uppskatta detta har vi gått tillväga på två sätt:

1. Kategorisering av samtliga projekt som beviljats under perioden 2007-2009 utifrån de huvudsakliga syften man angivit i ansökan. Analysen bygger på det databasmaterial vi haft tillgång till. Detta ger en uppfattning om vad för sorts *huvudsakliga verksamheter* projekten syftar till och vilka områden det finns projekt inom.
2. Enkätfrågor till projektägare om *i vad mån projekten berörde olika aspekter* av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling. Dessa aspekter specificeras nedan i tabell 6. 5.

Tabell 6.5 ger en översikt över de frågeområden som togs upp i enkäten för att belysa utvärderingsfrågorna, och hur vi relaterar dem till de enskilda utvärderingsfrågorna.

Tabell 6.5: Frågeområden i relation till utvärderingsfrågorna

Frågeområden	Fråga 1. Livskvalitet	Fråga 2 Attraktion	Fråga 3 Ekonomisk och social nedgång	Nationellt prioriterade områden
Lokal service	X	X	X	
Lokalt kulturutbud	X	X		
Lokalt fritidsliv	X	X		
Situationen för äldre	X	X	X	
Barn och ungdomar	X	X	X	
Integration och minorite- ters ställning	X	X	X	X
Företagandet i bygden	X		X	X
Antalet arbetstillfällen	X		X	
Turism		X	X	
Att sätta byn "på kartan"		X		
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	X	X		
Bevara och uppgradera kulturarvet	X	X		
Bevara och uppgradera naturarvet	X	X		X
Motverka klimatföränd- ringar				X
Utbildning och informa- tion	X		X	X
Deltagande i lokal ut- veckling	X		X	
Samverkan	X		X	
Inflyttning till landsbyg- den		X	X	
Positiv syn på den egna bygden	X	X	X	
Stärkt framtidstro	X	X	X	
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	X		X	X
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	X		X	X
Kunskap och medveten- het vad gäller miljö- och klimatfrågor				X

Frågeområdena bygger bl.a. på de tidigare refererade studierna kring livskvalitet. I urvalet av frågeområden har vi gjort en avvägning mellan

sådana indikatorer och det som kan anses vara relevant inom åtgärderna 321, 322 och 323. Ett problem har varit att operationalisera skillnaderna mellan de tre utvärderingsfrågorna och hur de relaterar till varandra. Vi har hänfört verksamheter som är inriktade på att nå människor utanför lokalsamhället till "attraktivitet", medan sådana som i första hand strävar efter att förbättra levnadsförhållandena för lokalsamhällets invånare har räknats till "livskvalitet".

Frågan om i vad mån åtgärden bidrar till att motverka avfolkning av landsbygden innebär speciella mätproblem. Demografiska trender är mycket stabila (Amcoff & Westholm 2007, Lindh 2003), något som i kombination med projektens lokala karaktär gör att det med stor sannolikhet blir svårt att se några effekter av åtgärden på landsbygdsbefolkningen på aggregerad nivå. Att man inte kan se några effekter på aggregerad nivå, betyder dock inte att projekten inte kan ha haft lokala effekter vad gäller den befolkning som vistas i området under stora delar av året. Forskning visar att vissa bygders befolkning kan variera stort över året, utan att det avspeglas i folkbokföringen (Müller 2010). Projekt som stärker en bygds livskvalitet, dess attraktivitet, servicenivå och tillgänglighet kan därmed mycket väl leda till en ökad årsbefolkning lokalt utan att det syns i aggregerad befolkningsstatistik. För att kunna besvara frågan om effekter på befolkningen krävs därför metoder som inte kunnat tillämpas inom ramen för denna utvärdering.

6.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Detta avsnitt inleds med en presentation av hur handläggare och projektägare uppfattar administrationen av projekten. De två första delarna av denna presentation är gemensam för åtgärderna 321, 322 och 323. Den tredje delen bygger på enkäterna till projektägarna gäller därför enbart hur administrationen uppfattats inom 322.

Därefter följer en beskrivning av de organisationer som står som projektägare och av personer, ofta projektledaren, som besvarat enkäten vad gäller kön, ålder och utbildning. Så följer analysen av projektens huvudsakliga syften och verksamheter, och av i vad mån projekten verkar inom de områden som tagits upp i tabell 6.5. Avslutningsvis svarar vi på utvärderingsfrågorna.

Administrationen av projekten i åtgärd 321, 322 och 323

Utvärderingsfrågorna tar inte explicit upp frågor om hur administrationen av åtgärden fungerat och uppfattas. Den låga nyttjandegraden av åtgärden ger dock anledning att undersöka hur det administrativa systemet uppfattats.

För projekten i axel 3 är det länsstyrelserna som tar emot projektansökningar, fattar beslut om projekt och administrerar rekvisitionerna för utbetalning. Själva utbetalningarna görs av Jordbruksverket. Vid de länsstyrelser som ingick i fallstudien hade man delat upp handläggningen av projekten så att vissa tjänstemän ansvarade för ansökningar och andra för rekvisitioner. Tjänstemännen handlade projekt i såväl axel 3 som i axel 4. För projekten i axel 3 hade man vid två av de länsstyrelser vi besökte interna beslutsmöten, under det att beslut om leaderprojekt fattades allteftersom mellan handläggare och enhetschef. Andra länsstyrelser kan ha lagt upp andra system, men antagligen finns det likheter. På Jordbruksverket har man också olika enheter för ansökningar och för utbetalningar och det är sannolikt att man följt liknande indelningar på de länsstyrelser där man har en större volym av projekt att hantera.

Handläggares syn på administrationen av projekten i åtgärderna 321, 322 och 323

De tjänstemän vi talade med berättade alla att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av projekten. Man betonade att Jordbruksverkets arbete med att specificera och utveckla anvisningar och rutiner var ett viktigt stöd eftersom det inledningsvis funnits en osäkerhet runt regelverket. Tjänstemännen berättade också att det funnits för lite resurser för handläggningen i början av perioden men att detta stärkts successivt. Intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt rutiner, i kombination med en rädsla för att fatta felaktiga beslut som skulle kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Vid en annan menade man att själva handläggningen inte tog så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera, något som tyder på fortsatt underbemanning. Det man framför allt uppfattar som problem i administrationen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. De vi intervjuade menade att det knappt fanns några ansökningar som kunde godkännas direkt. Rekvisitionerna krävde också ofta begäran om

kompletteringar. Att man infört tidsgränser för kompletteringar har dock underlättat projekthandläggningen enligt de vi intervjuat.

Handläggningstiderna har såvitt vi förstår kortats ned sedan programmet början. Kombinationen av behovet av att be om kompletteringar av ofullständigt ifyllda ansökningar och rekvisitioner, schemalagda beslutsmöten på länsstyrelserna och fasta utbetalningsdatum på Jordbruksverket gör dock i sig att handläggningstiderna, även i relativt okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa.

De 16 handläggare som svarat på enkäten anser också överlag att man utvecklat fungerande handläggningsrutiner och det finns tydliga instruktioner att följa, även om det inte alltid är så enkelt att applicera kriterierna på de projekt man har att handlägga. Merparten av dem som svarat hade också deltagit i särskilda utbildningsinsatser för att handlägga åtgärderna. Enkätsvaren pekar åt samma håll vad gäller frågan om behov av kompletteringar.

Bilden av att ansökningarna ofta innehåller felaktigheter bekräftas av svaren på vår fråga om de vanligaste skälen till att en projektansökan får avslag (se tabell 6.6 nedan):

Tabell 6.6: Det vanligaste skälet till att en projektansökan får avslag är:

	Projektet följer inte intentionerna i landsbygdsprogrammet	Det finns formella fel i ansökan	Budget och/eller tidplan är orealistisk	Annat	Totalt
antal	8	2	4	2	16

Källa: Egen enkätundersökning.

Det vanligaste skälet tycks alltså vara att man ansökt om medel för sådant som handläggarna bedömt inte faller in under landsbygdsprogrammet. Mycket tyder alltså på att informationen om vad man kan – och inte kan – ansöka om medel till inte fungerar tillräckligt bra. Ansvaret för denna information vilar i första hand på länsstyrelserna, även om också Jordbruksverket och större intresseorganisationer kan sägas dela på ansvaret.

Fallstudierna pekade på skillnader mellan de tre länsstyrelser vi besökte. Även om man ägnade sig åt informationsinsatser i alla de tre länen, för-

föll det som att man i Västra Götaland varit mer proaktiv än i de andra länen. Vid länsstyrelsen i Västra Götaland hade man också hanterat kravet på nationell medfinansiering genom gemensamma projekt med regionen. Detta innebar att det inte var nödvändigt för dem som söker projektmedel i axel 3 att hitta medfinansiering. Som nämndes i föregående i kapitlet om åtgärd 321, så såg vi under fallstudierna en tendens till praxis där lokala projekt hänförs till Leader medan regionala eller nationella projekt fångas upp av axel 3. I ett annat län ansåg en handläggare tvärtom att projekt i Leader och i axel 3 alltmer flyter ihop. Medfinansiering och ideell tid var i det länet i praktiken inte längre tydligt särskiljande kriterier enligt denne handläggare.

Intervjuer med projektägare om synen på administrationen i åtgärderna 321, 322 och 323

När de som representade de organisationer som ägde projekten, berättade om sina projekt var ansökningsförfarandet och redovisningen av projekten centrala aspekter. 'Byråkratin' i samband med ansökningar och rekvisitioner upplevdes i allmänhet som tungrodd och delvis som orimlig. De långa handläggningstiderna nämndes av flera. En av de intervjuade väntade på besked om en ansökan sedan mer än ett år tillbaka.

Flera av de intervjuade var knutna till väletablerade organisationer och var antingen relativt administrativt erfarna eller hade tillgång till gott administrativt stöd. En vanlig kommentar från denna grupp var att det är höga och tidskrävande krav på ansökningar, projektdagböcker och rekvisitioner. Specifieringarna i ansökningarnas budgetar nämndes av flera som alltför detaljerade och som något som borgade för stelbenthet i verksamheten. Redovisningar som kräver specifikationer utöver vanliga kassakvitton eller bankutdrag togs också upp som besvärliga. Dessa projektägare menade dock överlag att det gick an för dem själva, som lärt sig kraven. De ifrågasatte emellertid hur projektägare med mindre administrativt stöd och erfarenhet klarade av att hantera projekt. Projektägarna från de större organisationerna hade ofta erfarenhet av andra bidragsgivare. De jämförde kraven på redovisning och rekvisirering av medel mellan olika källor för offentlig finansiering som t ex landsbygdsprogrammet, regionförbund och kommuner, alltid till nackdel för landsbygdsprogrammet. Endast socialfonden upplevdes som mer administrativt betungande att arbeta med.

Projektägare/projektledare som inte hade så stor erfarenhet av att hantera offentliga projektmedel kom delvis med andra synpunkter. Två av dessa var nyblivna pensionärer med lång yrkeserfarenhet från näringslivet som nu engagerat sig i bygdens utveckling. Förutom att man upplevde administrationen som krävande, påpekade de att det var en stark regelstyrning av verksamheten och efterlyste mer av målstyrning och uppföljning av resultaten. En annan, som hade lång erfarenhet av föreningslivet inom idrotten, ansåg att för att entusiasmera och mobilisera de som verkar ideellt, borde man låta dessa få behålla medel som 'blir över' om man åstadkommit det projektet syftat till på ett billigare sätt, förutsatt att överskottet användes i verksamheten. Detta är helt omöjligt utifrån regelverket för projektmedel inom landsbygdsprogrammet, men kommentaren säger något om hur man ser på utvecklingsverksamheter i de, ofta ideella, sammanhang som medlen ska verka inom.

Något som nämndes i intervjuerna både med denne projektledare och med andra, var att de detaljerade kraven på redovisning andades en misstro som gick stick i stäv med den ideella insats som de själva, och andra i det lokala sammanhanget, lade på de frågor som projektet handlade om. Man efterfrågade mer av tillit från myndigheternas sida och antydde att misstron påverkade lusten till engagemang, eller i alla fall till fortsatt utnyttjande av projektmedel. Detta tema återkom även i intervjuer med projektägare inom axel 4. Vid en av de länsstyrelser vi besökt argumenterade man för den stora tydlighet och de utförliga underlag som krävs i redovisningen, genom att hänvisa till att det är skattebetalarnas pengar och att det för programmets legitimitet är viktigt att ha en mycket god kontroll över hur de används. Projektägare jämförde dock som sagt med andra offentliga finansörer med mindre detaljerade krav på den ekonomiska redovisningen.

Även om det alltså finns en hel del kritik mot det administrativa systemet så har projektägarna överlag goda erfarenheter av tjänstemännen vid länsstyrelserna. Några uttryckte sympati med dem och en, som man antog, svår och oklar arbetssituation. Några talade om "osäkra" tjänstemän, och att det finns en rädsla att göra fel hos alla dem som arbetar i programmet. De mer erfarna och etablerade projektägarna kände väl till vilka handläggarna var och hade kontakter med såväl tjänstemän på länsstyrelsen som på Jordbruksverket. De som inte var lika etablerade hade följaktligen inte samma förtroenhet, utan var mer beroende av

myndigheternas utåtriktade verksamhet och tjänstemännens stöd. Några av dessa efterfrågade också större intresse för projekten från tjänstemännen t ex genom uppföljning av projektens resultat.

Synen på handläggningen av åtgärden i enkäter till projektägare i 322

I projektägarnas enkätsvar framstår emellertid inte administrationen av projekten inom 322 som särskilt problematisk. Merparten av dem som ansökt om och fått medel inom åtgärden är nöjda med hur kontakterna med länsstyrelsen och Jordbruksverket fungerat. Av Tabell 6.7 framgår att projektägarna tyckte det var relativt lätt att få information om stödet och att ansöka om stödet. När det gäller att tillgodose de krav som ställdes vid rekviseringen och stödutbetalningens tidpunkt har dock projektägarna en mer neutral inställning.

Tabell 6.7: Projektägarnas upplevelser av kontakten med myndigheter i samband med handläggningen av stödet

Hur har du upplevt kontakten med myndigheterna i samband med att du sökt projektmedel?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet	3,7 (0,937) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet	3,5 (1,994) (4)
Vi fick gott stöd i utarbetandet av projektplanen	3,5 (0,994) (3)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävdes till länsstyrelsen/Jordbruksverket	3,4 (1,111) (3,5)
Stödutbetalningen kom vid lämplig tidpunkt	3,3 (1,280) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=71

Ungefär en tredjedel av de projektägare som svarade på enkäten valde att fylla i en öppen fråga. Hälften av kommentarerna gällde svårigheter som hade att göra med administrationen av projekten och kontakten med myndigheterna i samband med de formella processerna kring ansökan och redovisning:

Utbetalningarna tar för lång tid, svårt för en förening att ligga ute med pengar så länge. Viktigt att fortsätta ge stöd till lokala grupper, landsbygden håller på

att utarmas, måste få konstgjord andning. Onödigt komplicerad redovisning som måste ske till både länsstyrelse och kommun.

Jordbruksverkets krav på redovisning är otydliga för en ideell org. Vår förening har fått arbeta mer efter att ha lämnat in slutrapporten än under själva projekt-tiden. Kan inte förstå att länsstyrelsen behöver 7 mån för att granska ett projekt. Länsstyrelsen har skickat det ena kravet efter det andra och håller därmed minst 2 personer sysselsatta, som får betalt, det får inte vi. Detta tar för mycket tid från föreningens egentliga arbete. Vansinne.

Detaljredovisning i rekvisitionsunderlag tar för mycket tid. Ständiga förändringar medför retroaktiva krav på kompletteringar av tidigare godkända rekvisitioner, leder till rädsla att göra fel och tar för mycket tid och skapar irritation hos samarbetspartners pga ständigt återkommande krav på kompletteringar.

Andra, mer positiva kommentarer, kretsade främst kring hur stödet möjliggjort för organisationen att kunna genomföra något den tyckt vara angeläget, men handlade också om det goda bemötande man upplevt:

Vi har fått otroligt fint bemötande, öppet och hjärtligt.

Vår mötesplats hade aldrig kommit till utan projektet. Den fyller idag en social och förbrödrande funktion samtidigt som vi beaktar byns intressen.

Vi har börjat från grunden med att bygga upp föreningarna, deras styrelser och föreningarnas roll i byn. Det är fantastiskt att genom projektstöd delta i utveckling och skapande av föreningarna i byn.

Stödet var en förutsättning för att kunna bevara och rusta en gammal kulturbyggnad i bygden. Fantastiskt bra stöd, gott stöd från tjänstemännen på länsstyrelsen i Västmanland.

Trots att det finns många kritiska synpunkter är det allmänna intrycket, så som det t.ex. framkommer i tabell 6.8, att projektägarna har en neutral inställning till samarbetet med länsstyrelse och Jordbruksverk .

Tabell 6.8: Projektets inverkan på projektägarens relationer till myndigheter

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen /jordbruksverket	3,5 (1,092) (3)
Arbetet med projektet har gjort att jag har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget	3,2 (1,111) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=71

Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier togs upp i en fråga. Tabell 6.9 pekar på att länsstyrelserna kan ha begränsad kapacitet till detta.

Tabell 6.9: Myndigheternas stöd för projektägares nätverkande

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Länsstyrelsen och/eller andra myndigheter har varit till stor hjälp genom att förmedla kontakter med andra projekt och aktörer	2,4 (1,194) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=71

Organisationerna och projektägarna

För att kunna bedöma på vilken nivå projektägarna verkar har vi delat in dem i relation till administrativ/territoriell nivå. Överlag dominerar lokala organisationer inom åtgärd 322. Som framgår av Tabell 6.10 nedan ägs två tredjedelar av alla projekt av lokala föreningar eller andra lokala aktörer, knappt 10 procent av aktörer som agerar på kommunal nivå och drygt 20 procent av projekten i åtgärden ägs av projektägare som verkar på regional nivå. En mycket liten andel ägs av projektägare på nationell nivå. I vilken mån dessa består av flera "underprojekt" framgår inte av underlaget.

Tabell 6.10: Projektägare enligt administrativ nivå

	Projektägare på lokal nivå	Projektägare på kommunal nivå	Projektägare regional/ läns-nivå	Projektägare på nationell nivå	Totalt
Antal	100	12	33	5	150
Procent	66	8	22	3	99

Källa: Egen sammanställning från Jordbruksverkets databas, n=150

Målgrupperna för åtgärden är lokala nätverk/ utvecklingsgrupper och organisationer, samebyar och samiska organisationer samt kommuner som del av partnerskapsprojekt i lokala områden. Under perioden 2007-2009 har inga samebyar eller samiska organisationer ägt några projekt och endast fem kommuner varit projektägare. I vad mån kommuner ingår som parter i projekt ägda av andra aktörer framgår inte av det material vi har utgått från.

Som framgick av Tabell 6.3 hade flesta projekt har fått upp till 250 000 kr och nära en tredjedel av samtliga högst 50 000 kr. Flertalet projekt är alltså tämligen små. Precis som i åtgärd 321 finns en tendens att projektägare på regional eller nationell nivå har större projekt. Av de 19 projekt som fått mer än 500 000 kr i stöd ägs t ex 9 av regionala aktörer, ett ägs av en kommun och två av nationella projektägare. De resterande 7 projekten ägs av lokala aktörer.

De flesta projektgrupper har funnits under relativt lång tid, vilket sannolikt ökar chanserna för att projekten är eller blir väl förankrade i bygden. Samtidigt som svaren på frågan om hur länge gruppen funnits tyder på att åtgärden inte bidragit till så många nya samverkanskonstellationer (se Tabell 6.11 nedan).

Tabell 6.11: När bildades gruppen som står bakom ansökan

När gruppen bildades	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	Totalt
Antal	12	13	46	71

Källa: Egen enkätundersökning

Om vi utgår från att de som besvarat våra enkäter, i huvudsak projektledare, är representativa för den projektägande gruppens sociala status, kan man konstatera att könsfördelningen är relativt jämn. Av de 71 personer som svarat på enkäten är 33 kvinnor och 37 män. Av tabellerna

6.12 och 6.13 nedan framgår att det, som i 321, finns en övervikt bland projektägarna av personer i den högre medelåldern och med en relativ hög utbildningsnivå. Det finns inga signifikanta samband mellan utbildning och slag av organisation.

Tabell 6.12: Ålder

Ålder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
	1	18	35	15	69

Källa: Egen enkätundersökning

Andel högutbildade är anmärkningsvärt hög. De 28 personer som angivit att de har universitetsutbildning utgör 40 procent av dem som svarat. Genomsnittet i åldrarna mellan 25 och 64 år är för hela riket 23 procent. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstadskommunerna ligger på 30 procent eller fler högutbildade. Mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010).

Tabell 6.13: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universitetsutbildning	Totalt
	7	19	15	28	69

Källa: Egen enkätundersökning

Projektverksamheten kan även inom åtgärd 322 sägas favorisera de som kan antas redan vara väl etablerade i samhället, snarare än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Det kan också förstås utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008).

Projektens huvudsakliga syften

Utifrån de kortfattade beskrivningar som finns i de listor på projekt vi fått från Jordbruksverket, delade vi även in projekten i åtgärd 322 efter deras huvudsakliga syften. Tabell 6.14 nedan ger en översikt över olika slag av projekt utifrån hur vanliga de är samt den territoriella nivå projektägaren verkar inom. I tabell 6.15 har de aggregerats ytterligare för att ge en bättre överblick över vilka frågor projekten är inriktade mot.

Merparten av projekten rör frågor som uttalat är kopplade till landsbygdsutveckling och merparten av projektägarna är lokala organisationer. Till gruppen "allmän landsbygdsutveckling" har vi fört projekt där man inte specificerat någon särskild inriktning i projektbeskrivningen. Det kan t ex innebära att inriktningen kommer att växa fram under projektets gång, eller att man verkar inom många områden samtidigt.

Tabell 6.14: Projektens huvudsakliga syften i relation till projektägare

Projektägares nivå	Lokal nivå	Kommunal nivå	Regional/länsnivå	Nationell nivå	Totalt antal projekt
Syfte					
Lokal utveckling/ lokala planer	18	1	10	1	30
Idrott & friluftsliv	18		6	1	26
Upprustning av lokaler/byggnader för samverkan och lokala mötesplatser	22	0		0	22
Kulturverksamhet	9	2	6	0	17
Miljö, energi och ekologisk hållbarhet	3	2	4	2	11
Museiverksamhet samt dokumentation av kulturarv	8	0	1	0	9
Företagande	6	2	0	0	8
Konferenser landsbygdsutveckling	0	4	2	1	7
Kulturlandskap/landskapsvård	5	0	1	0	6
Service	5	0	0	0	5
Turism	4	0	0	0	4
Integrationsprojekt	0	0	2	0	2
Marknader	2	0	0	0	2
Övriga	0	1	1	0	2
Summa	100	12	33	5	150

Källa: Egen bearbetning efter Jordbruksverkets databas

Olika slag av projektägare dominerar i de olika kategorierna. I vissa dominerar väletablerade och/eller offentliga projektägare som kan antas ha en regional eller nationell ansats. Att det är regionala organisationer som dominerar bland konferensarrangörerna är knappast förvånande, liksom att det främst är sådana organisationer som arbetar med integrationsfrå-

gor. Mer förvånande är det kanske att de (få) projekt som rör turism samt service alla är lokalt drivna. Det finns också ett relativt starkt regionalt engagemang när det gäller såväl lokal utveckling som när det gäller idrott och friluftsliv. Det hänger samman med de fem länsvisa fotbollsförbund som äger liknande projekt som de som diskuterades i samband med åtgärd 321.

Tabell 6.15: Projektens huvudsakliga syften ytterligare grupperade i relation till projektägare

Projektägares nivå \ Syften	Lokal nivå	Kommunal nivå	Regional/länsnivå	Nationell nivå	Totalt antal projekt	Procent
Mobiliserande och allmän landsbygdsutveckling	40	5	12	2	59	39
Kultur och fritidsliv	35	2	13	1	51	34
Miljö, ekologisk hållbarhet och landskapsvård	8	2	5	2	17	11
Företagande, turism och marknader	12	2	0	0	15	10
Service	5	0	0	0	5	3
Integrationsprojekt	0	0	2	0	2	1
Övriga	0	1	1	0	2	1
Summa	100	12	33	5	150	
Procent	67	8	22	3	-	100

Källa: Egen bearbetning efter Jordbruksverkets databas

Av Tabell 6.15 framgår att nära 40 procent av de beviljade projekten handlar om landsbygdsutveckling i allmänhet och förutsättningarna för att driva frågor om utveckling lokalt. Det gäller t ex lokala planer, konferenser om landsbygdsutveckling eller upprustning av lokala möteslokaler mm. Nära 35 procent rör frågor om kultur, kulturarv, idrott och friluftsliv, under det att knappt 10 procent är inriktade på landskap eller frågor om miljö, energi och ekologisk hållbarhet. Ytterligare 10 procent handlar om företagande, marknader och turism. Inom service finns endast fem projekt, vilket rimligen hänger samman med att 321 specifikt är inriktat på service. Inom 322 finns det två projekt om integration, vilket naturligtvis är få, men bägge är tämligen stora. Det ena omfattar nära 700 000 kr och det andra 1,3 mkr. Det större av dessa projekt ingick i fält-

studien. Projektet har väckt uppmärksamhet och inspirerat till liknande projekt, t ex inom Leader, som är under utveckling. Det två övriga projekten är svårkategoriserade. Det gäller dels en långsiktig plan för strukturrationalisering i Dalarnas län som länsstyrelsen i Dalarna äger, dels en översvämningskartering av delar av Tidan, ägd av Tidans vattenråd.

Som nämndes i föregående kapitel, om åtgärd 321, är det oklara gränser mellan åtgärderna 321, 322 och 323. Det finns liknande projekt inom ramen för alla åtgärderna. Under fallstudierna stötte vi även på exempel med liknande projekt inom axel 3 och inom axel 4, dvs. inom Leader. I intervjuer med handläggare framkom att det ofta förekom underhandskontakter som avgjorde om en ansökan skulle hanteras inom ramen för axel 3 eller inom ramen för Leader.

Områden som projekten verkar inom

Även om projektens huvudsakliga syften säger en hel del om dess verksamhet så verkar projekten i allmänhet inom flera olika områden. För att kunna besvara utvärderingsfrågorna ställde vi frågor i enkäten till projektägarna om i vad mån projekten berörde de aspekter av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling som specificerades i Tabell 6.5. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena: xxx* eller *Projektets inriktning innebär att det bidrar till: xxx?* Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad.

Lokal utveckling, lokal samverkan, stärkt framtidstro och positiv syn på den egna bygden samt sätta byn på kartan var de områden som flest av de 71 svarande gav höga värden på den femgradiga skalan (Tabell 6.16)

Tabell 6.16: Områden med de högsta ambitionerna: framtidstro, samverkan, deltagande i lokal utveckling, och sätta byn på kartan

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
En stärkt framtidstro i den egna bygden	4,2 (0,844) (4)
Ökad lokal samverkan	4,1 (0,974) (4)
Deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen	4,0 (0,852) (4)
En mer positiv syn på den egna bygden	4,0 (0,935) (4)
Att sätta byn "på kartan"	4,0 (1,140) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad n=71

Källa: Egen enkätundersökning

Att vilja stärka engagemanget i den lokala utvecklingen, framtidstron och en positiv syn på den egna bygden kan, som vi även påpekade i föregående kapitel, ses som en vilja att ingjuta hopp i motsats till den oro som präglar många av de svenska landsbygderna inför utglesningen av människor, service och arbetstillfällen. Antropologen Ghassan Hage (Hage 2003) t ex knyter hopp till omsorg om det lokala samhället och till tillit (se även Frykman m fl 2009). Om ett samhälle, eller den lokala kulturen, präglas av förhoppningar finns en inriktning mot framtiden, medan man i samhällen som präglas av oro oftare finner en nostalgisk dröm om det (nära) förgångna. Grundackorden som avgör om ett samhälle präglas av hopp eller oro bygger på de samlade erfarenheter som representerar ett visst samhälles ekonomiska och sociala historia. Samtidigt kan ett samhälle snabbt gå från hopp till oro, eller tvärtom. I små samhällen är det just på grund av skalan, ganska lite som ska till för en sådan växling. Det kan räcka med att en jordbrukare bestämmer sig för att lägga ned driften för att en oro inför framtiden ska ta överhand, eller med att en ny företagare gjuter liv i den nedlagda affären för att framtiden ska te sig hoppfull. Inriktningen på att stärka framtidstron och bidra till en positiv syn på den egna bygden kan ses som en vilja att ingjuta hopp och besvärja oron.

I Tabell 6.17 nedan visas de områden stöden bidragit i lite lägre utsträckning till. De pekar på vad det är som man samverkar om och vad det är som projekten inriktats på. Av dessa ligger lokalt fritidsliv högst

på 3,7 och en median på 4, samt lokalt kulturutbud på 3,3 och en median på 4, sedan följer en rad områden med medelvärden strax över 3.

Tabell 6.17. Medelhöga värden: Fritidsliv, kulturutbud och kulturarv, samverkan utanför bygden, företagande och turism, barns och ungdomars situation.

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Lokalt fritidsliv	3,7 (1,369) (4)
Ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,3 (1,096) (3)
Lokalt kulturutbud	3,3 (1,553) (4)
Turism	3,3 (1,322) (3,5)
Den yttre miljön i byn/lokalsamhället	3,2 (1,339) (3)
Utbildning och information	3,2 (1,293) (3)
Barns och ungdomars situation	3,1 (1,482) (3)
Företagandet i bygden	3,1 (1,244) (3)
Bevara och uppgradera kulturarvet	3,0 (1,481) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=71

De områden som stödet bidragit till i lite lägre utsträckning visas i Tabell 6.18. Dessa områden är alltså inte så prioriterade i en sammanlagd bedömning av projekten. De gäller ökad kunskap och medvetenhet och miljö- och klimatfrågor, om jämställdhet och om integration och minoriteter. Det gäller också projektens direkta bidrag till inflyttning till landsbygden och till sysselsättning. Att ambitionerna vad gäller att bevara och uppgradera naturarvet är så låg bör ses i relation till åtgärd 323. På liknande sätt bör de låga värdena för områdena situationen för äldre och service ses i relation till åtgärd 321 som är inriktad på service. De frågor vi ställde om de serviceområden som specificeras i utvärderingsfrågorna, handel, hälsovård, transporter och IT, visade att bidragen till dessa områden skattats mycket lågt (1,5-1,6).

Tabell 6.18: Låga värden: kunskap v g miljö- och klimatfrågor, jämställdhet och integration, arbetstillfällen, inflyttning, service, bevara och uppgradera naturarvet.

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Ökad kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor	2,9 (1,333) (3)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män	2,8 (1,259) (3)
Inflyttningen till landsbygden	2,7 (1,214) (3)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,6 (1,307) (2)
Antalet arbetstillfällen	2,5 (1,318) (3)
Bevara och uppgradera naturarvet	2,4 (1,462) (2)
Äldres situation	2,4 (1,361) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,361) (2)
Motverka klimatförändringar	2,3 (1,293) (3)
Lokala lösningar för annan grundläggande service	2,3 (1,324) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=71

Hos såväl projektägare som handläggare är det tydligt att lokal förankring och möjligheterna att bevara kultur- och naturmiljöer anses vara viktiga mål för projekten. Dock kan man observera att enkäten till länsstyrelsens handläggare pekar på att de värder arbetet med att främja ekonomisk tillväxt betydligt högre än projektägarna inom 322 gör.

I det följande besvaras de gemensamma utvärderingsfrågorna.

Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Endast 68 projekt har avslutats och projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Nära hälften av alla projekt har beviljats av fyra länsstyrelser och en av

dem, länsstyrelsen i Gävleborgs län, står för drygt 20 procent av samtliga beviljade projekt. I tio län har däremot fem eller färre projekt beviljats. Som Tabell 6.1 visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda.

I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om livskvalitet, trots att den kan ha haft främjande effekter på specifika platser. Utvärderingen har inte kunnat fånga upp sådana effekter.

För att trots detta bedöma i vad mån projekten kan komma att bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden har vi dels utgått från beskrivningen av projektens huvudsakliga syften såsom de anges i Jordbruksverkets databas, dels frågat projektägare i vad mån projekten omfattar ett antal vanliga aspekter på livskvalitet, anpassade för att vara relevanta för åtgärden. Bägge tillvägagångssätten visar att fokus i projekten ligger på lokalt engagemang, lokal samverkan och delaktighet i den lokala utvecklingen. Nära 40 procent av de projekt som beviljats är inriktade på lokal utveckling i allmänhet, på att ta fram lokala utvecklingsplaner eller på upprustning av lokaler och byggnader som kan fungera som lokala mötesplatser. Åtgärden har alltså hittills i huvudsak varit mobiliserande och bidragit till att skapa förutsättningar för lokal utveckling. Nära 35 procent av projekten är inriktade på kultur- och fritidsliv, under det att områdena miljö, ekologisk hållbarhet och landskap samt företagande omfattar ungefär 10 procent vardera av projekten. Insatserna har i liten grad fokuserat på frågor om service, om medvetenhet och kunskap om minoriteter och integration, jämställdhet och miljö- och klimatfrågor.

I den mån projektverksamheten blir mer omfattande kan åtgärden komma att bidra till att stärka den upplevda livskvaliteten på de platser där projekten verkar. Själva det faktum att en lokal grupp tillförs medel för att genomföra ett projekt, kan stärka en bys hoppfullhet inför framtiden. Huruvida detta hopp kommer att realiseras eller om det kommer att grusas, beror på om insatserna genererar fortsatt verksamhet. Detta har att göra med organisering och relationer till andra verksamheter och aktörer som t ex affärsrelationer, avtal och långsiktiga samverkanskonstellationer som utvecklas. Det vi kan se av de nuvarande projektens inriktning är att de till stor del är inriktade på de aspekter av livskvalitet som har att göra med att kunna leva ett rikt liv och känna sig delaktig, men i mindre mån på områden som gäller service, ekonomisk utveckling

och naturvård. Detta bör dels ses i relation till åtgärderna 321 om service och 323 om naturvård, dels i relation till den mobiliserande ansatsen i åtgärden. Långsiktiga effekter beror alltså på om utvecklingen motsvarar förväntningarna.

Fråga 2. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?

För denna fråga gäller som för den föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och därför inte kan ha givit några generella effekter på landsbygdens attraktivitet. De projekt som beviljats hittills har främst varit inriktade på frågor som framtidstro, samverkan och delaktighet i utvecklingen. De har främst varit mobiliserande och inriktade på allmänna frågor samt på att bidra till kultur- och fritidsliv. På så vis kan de komma att bidra till bygdens attraktivitet på de platser som haft projekt.

För att avgränsa attraktivitet från livskvalitet i allmänhet har vi tagit fasta på i vad mån projekten kan bidra till att bygden uppfattas som attraktiv av utomstående. Förutom de ovan nämnda aspekterna framgick det av enkäten att många projektägare anser att projektet bidrar till att göra bygden mer känd ("sätta byn på kartan"), men andra aspekter av attraktivitet som föreslogs i Tabell 6.5 är mindre framträdande i projekten (se Tabell 6.19 nedan). Det är tydligt att åtgärden inte i första hand är inriktad på att bidra till att göra de områden man verkar i attraktivare, men kan på sikt få sådana effekter.

Tabell 6.19. Projektens inriktning i förhållande till aspekter av attraktivitet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Stärkt framtidstro	4,2 (0,844) (4)
Positiv syn på den egna bygden	4,1 (0,935) (4)
Att sätta byn "på kartan"	4,0 (1,140) (4)
Lokalt fritidsliv	3,7 (1,369) (4)
Lokalt kulturutbud	3,3 (1,553) (4)
Turism	3,3 (1,322) (3,5)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	3,2 (1,339) (3)
Bevara och uppgradera kulturarvet	3,2 (1,481) (3)
Barn och ungdomar	3,1 (1,482) (3)
Inflyttning till landsbygden	2,7 (1,214) (2)
Situationen för äldre	2,4 (1,361) (2)
Bevara och uppgradera naturarvet	2,4 (1,462) (2)
Lokal service	2,3 (1,324) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,361) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=71

Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet som för de tidigare frågorna, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter vad gäller att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning.

I den avgränsning vi gjort av åtgärdens bidrag till att motverka ekonomisk och social nedgång (se Tabell 6.5) har vi dels tagit fasta på frågor

om ekonomisk utveckling (företagande, sysselsättning, turism), samverkan (lokalt och med aktörer utanför bygden), service, och inflyttning till landsbygden. Dels har vi tagit fasta på frågor om delaktighet i lokal utveckling, synen på bygden och framtidstro, projektens inriktning på frågor om jämställdhet, på minoriteter och integration, på äldres, barns och ungas situation.

Genom inriktningen på att återställa sociala institutioner (mötesplatser, landskap etc.) har åtgärderna varit inriktade på att motverka social nedgång och avfolkning. Projektens inriktning tyder, som redan framgått, på att åtgärden främst är inriktad på frågor om framtidstro och deltagande och lokal samverkan. På så vis har projekten till stor del en inriktning som kan bidra till att motverka en ekonomisk och social nedgång. Samtidigt har områden som mer direkt är inriktade på ekonomisk utveckling och inflyttning lägre prioriterade i projekten. Frågor om jämställdhet och om integration och minoriteters ställning är lågt prioriterade (se Tabell 6.20).

Tabell 6.20. Projektens inriktning i förhållande till aspekter av ekonomisk och social utveckling

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Stärkt framtidstro	4,2 (0,844) (4)
Samverkan	4,1 (0,974) (4)
Positiv syn på den egna bygden	4,1 (0,935) (4)
Deltagande i lokal utveckling	4,0 (0,852) (4)
Turism	3,3 (1,322) (3,5)
Ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,3 (1,096) (3)
Utbildning och information	3,2 (1,293) (3)
Barn och ungdomar	3,1 (1,482) (3)
Företagandet i bygden	3,1 (1,244) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	2,8 (1,259) (3)
Inflyttning till landsbygden	2,7 (1,214) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,3 (1,307) (2)
Antalet arbetstillfällen	2,5 (1,318) (3)
Situationen för äldre	2,4 (1,361) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,3 (1,361) (2)
Lokal service	2,3 (1,324) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=71

6.6 Slutsatser angående stödets effekter

Åtgärden för Förnyelse och utveckling i byarna har inte utnyttjats i någon högre grad och stödet har därmed hittills generellt haft ringa effekt. Endast 68 projekt har avslutats och de sammanlagt 152 projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet.

Nära hälften av alla projekt har beviljats av fyra länsstyrelser och en av dem, länsstyrelsen i Gävleborgs län, står för drygt 20 procent av samtliga beviljade projekt. I tio län har däremot fem eller färre projekt beviljats. Som Tabell 6.1 visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. Ett undantag är den indikator som mäter det antal personer på landsbygden som har gynnats av förbättrad service. Här räknar Jordbruksverket med att 24 620 personer gynnats vilket motsvarar 36 procent av målet. Detta har emellertid inte kunnat verifieras av halvtidsutvärderingen.

Indikatorn Antal landsbygdsbor 2013 syftar till en oförändrad eller ökad befolkning på landsbygden. Rent allmänt finns en vikande befolknings-trend på den svenska landsbygden, en förutsättning som behöver tas fasta på vid bedömningen av programmets möjligheter att bidra till såväl oförändrad eller ökad befolkning, som till att stärka tillgången på service. Demografiska trender är tämligen stabila även om befolkningen över året kan variera utan att det syns i folkbokföringen. Att åtgärden kommer att leda till effekter på befolkningen som kan avläsas i aggregerad statistik som bygger på folkbokföring är osannolikt. Åtgärden kan trots det få effekter på den befolkning som vistas på enskilda platser över året.

Vad gäller effektindikatorerna Ökat antal årsverken och Ökning av nettoförädlingsvärdet, måste påpekas att det ringa antalet projekt i sig tyder på att de kan komma att bli svåra att uppnå, även med de nya reviderade indikatorerna. Resultatindikatorn Ökad tillgång på bredband på landsbygden har avförts, i och med att projekt med den inriktningen hanteras i åtgärd 321. Resultatindikatorn Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service, kommer antagligen att uppnås, men vad den avspelar kommer avv vara svårtolkat, se vidare avsnitt 6.8.

Åtgärdens mål är ganska vaga och delvis svåra att hålla isär från andra åtgärders. I praktiken tycks åtgärden ha tolkats som insatser för att *”stötta sådana grupper och nätverk som arbetar med en strategi för hur de vill öka byns attraktionskraft och få igång en hållbar utveckling i bygden”*, där såväl attraktionskraft som hållbar utveckling tolkats i termer av smärre insatser vad gäller byarnas kultur- och fritidsliv. Däremot har – i den praktik som går att utläsa av beviljade projekt – insatser som tydligt är riktade mot inflyttning, företagande och service inget större utrymme i åtgärden.

Uttalade målgrupper för åtgärden är lokala nätverk och utvecklingsgrupper, med ett särskilt omnämnande av samebyar och samiska organisationer. Åtgärden tycks ha lyckats väl med att nå lokala grupper – dock har den helt misslyckats med att nå samiska organisationer. I fråga om den andra tydligt omnämnda målgruppen – kommuner som del av partnerskapsprojekt i lokala områden – har åtgärden haft viss framgång, även om kommunernas deltagande fortfarande är relativt lågt.

Ett sextiotal av de beviljade projekten, dvs. 40 procent av dem, handlar om lokal utveckling/lokala planer, om konferenser om landsbygdsutveckling eller om upprustning av möteslokaler mm. Ytterligare ca 35 procent rör frågor om kultur, kulturarv, idrott och friluftsliv, under det att knappt 10 procent är inriktade på landskap eller frågor om miljö, energi och ekologisk hållbarhet. Företagande, marknader och turism omfattar tillsammans också 10 procent. Inom service finns endast fem projekt. Det senare hänger rimligen samman med att 321 specifikt är inriktat på service.

Majoriteten av projektägarna består av lokala grupper vilket kan antas medföra att projekten har en god förankring i byn/bygden. Å andra sidan tycks detta också ha lett till att de flesta projekten är ganska små. Hälften av dem har fått mindre än 100 000 kr och 30 procent mindre än 50 000 kr. Med den karaktär som stödet haft, är det mycket svårt att bedöma vilka långsiktiga effekter det har. Om exempelvis en lokal grupp ansökt om och fått stöd för att rusta upp en samlingslokal i bygden och genomfört den konkreta insatsen, kan man säga att insatsen lyckats på kort sikt. När det gäller de långsiktiga effekterna bör två saker påpekas:

1. Insatser av det här slaget kan inte självklart betraktas som egentliga *utvecklingsinsatser*. Snarare kan det handla om insatser för att återställa villkor som rådde innan landsbygden blev ett eftersatt område, alltså om att komma i kapp en utveckling snarare än om att skaffa sig ett försprång i den.
2. Om t.ex. en samlingslokal rustas upp som led i att stärka förutsättningarna för att utveckla byns sociala nätverk, beror effekterna helt och hållet på hur lokalen kommer att användas. Svensk landsbygd är full av exempel på nyupprustade men underutnyttjade samlingslokaler, och i de fallen kan man knappast se några långsiktiga effekter av upprustningsinsatserna.

För att kunna bedöma långsiktiga effekter behövs således studier som följer upp hur åtgärdens insatser kommer till nytta i byarnas sociala (och ekonomiska) liv och därmed hur de eventuellt bidrar till att förbättra livskvaliteten.

Eftersom landsbygden – och framför allt den del av landsbygden som inte finns i omedelbar närhet av någon större stad – under lång tid upplevt sig som och varit eftersatt när det gäller upprätthållande av gemensamma sociala institutioner, skulle stöd att återställa de gemensamma sociala institutionerna fysiska delar sannolikt behöva kompletteras av stöd till själva verksamheterna för att uppnå bästa möjliga långsiktiga resultat. Framförallt kan man ifrågasätta kvaliteten i stöd som syftar till att initiera verksamheter genom projektstöd utan att man samtidigt tillförsäkrar ett sammanhang som kan ta vara på projektens resultat eller erbjuda stöd i samverkan och nätverkande med andra aktörer, lokalt såväl som utanför det lokala sammanhanget.

Programmets nationellt prioriterade utvecklingsområden är 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mervärden, 3) Ny varu- och tjänsteproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap, 5) Integration av nya grupper och jämställdhet. Om vi ser till skattningarna av projektens bidrag till olika områden framgår dock att frågor om företagande och till del utbildning och information tillgodoses, under det att frågor om jämställdhet och integration av nya grupper knappast tillgodoses i av projekten.

Den starka fokuseringen på den egna bygden i projekten, på framtidstro, delaktighet och samverkan, är något som både kan ses som en vilja att öka livskvaliteten, och som ett uttryck för en strävan att motverka ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden. Den är dock inte helt oproblematiserad. I den mån det är en strategi där man främst satsar på att stärka redan befintliga sociala och kulturella mönster utan hänsyn till samhällsfrågor som jämställdhet och integration, riskerar insatserna att bli kontraproduktiva på sikt. Då kommer sannolikt unga kvinnor i minst lika hög grad som hitintills att lämna landsbygden, och bristen på intresse för integration kommer knappast att locka nya invånare till landsbygden. Som vi påpekade i presentationen av enkätsvaren från projektägare i 321 så är både ungdomars flyttmönster och invandring något som spelar roll i den demografiska utvecklingen. Hur ung-

domar trivs och vilka möjligheter de ser på landsbygden kan spela roll för deras framtida val av yrken och bostadsorter (Jonsson 2003).

6.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

I dagsläget framstår inte åtgärden som del av en nationell landsbygdspolitisk insats, utan som en åtgärd som fått genomslag i vissa regioner. Detta är i linje med ex-ante utvärderarens rekommendation och det ringa genomslaget i flera län skulle kunna ses som regionala aktörer inte prioriterat den. Det kan också tolkas som att det inte finns någon efterfrågan på åtgärden i de regioner där det är få eller inga projekt och att den politiska avsikten med medlen är missriktad. Det kan emellertid också hänga samman med hur dessa stöd görs tillgängliga för de målgrupper de är avsedda för och därmed med länsstyrelsernas förutsättningar att föra ut och arbeta med åtgärden samt med stödets administrativa regelverk.

På kort sikt, dvs. inom pågående programperiod, kan åtgärden få bättre effekter genom att ge Jordbruksverket och länsstyrelserna i uppdrag att dels förbättra och förtydliga informationsinsatserna kring vilken typ av projekt som kan få stöd, och hur man ska gå till väga när det gäller att ansöka om och redovisa medel. På kort sikt finns det också anledning att tillföra medel till handläggningen. Antalet ansökningar i axel 4 ökar snabbt och det är ofta samma handläggare som har handlägger projekten i bägge åtgärderna. Vår uppfattning är att det administrativa systemet varit underdimensionerat i starten och att detta dels försenat introduktionen av åtgärden, dels inneburit orimligt långa väntetider för projektägare och en stor belastning för vissa handläggare. På kort sikt bör också det administrativa systemet riktas mer mot en målstyrning vid bedömning av rekvisitioner och man bör sträva efter en förenkling av regelsystemen runt administration och redovisning

Inom pågående programperiod bör åtgärdens genomförande ske med hänsyn tagen till att axel 4, som nu etablerats i hela landet bl a syftar till det som är denna åtgärds huvudsakliga målsättning.

På längre sikt

På sikt bör åtgärden överföras till axel 4 och Leader, som därmed bör få ett utökat ansvar när det gäller att arbeta med förnyelse och utveckling

av byarna. Som utvärderingen ser det, finns inget att tjäna på att låta dessa insatser fortsätta finnas inom axel 3. I stället skulle överförandet av ansvaret för åtgärd 322 till axel 4 stärka den lokala förankringen och de aspekter av livskvalitetsfrågorna som vi ovan beskrivit i termer av *hopp* och *framtidstro*. Detta skulle också kunna bidra till att stärka kommunernas roll och engagemang samt bidra till att skapa ett sammanhang där man kan ta till vara projektens resultat, bidra till nätverkande osv. Idag tycks inte länsstyrelserna ha kapacitet för sådana uppgifter, delvis helt enkelt för att man inte verkar på den lokala nivån. Leader kommer att kunna erbjuda projektägare nätverk och sammanhang som ökar sannolikheten för att projektens resultat tas tillvara och verksamheter som initierats via projektmedel kan fortleva efter projekttiden. Detta hänger alltså samman med hur Leader utvecklas på sikt i Sverige.

På sikt behöver man också ta ställning till i vad mån man vill att programmet verkligen ska verka för de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. I den mån dessa bedöms som viktiga bör man i ansökningarna förhålla sig till de av dem som är relevanta för olika åtgärder. Det vill säga, hur ett projekt verkar, eller inte verkar för dem, bör i så fall anges i ansökan. Detta kan ses som ett sätt att öka medvetenhet om prioriteringarna. Vill man ytterligare stärka dessa prioriterings ställning bör indikatorer utvecklas för dem. För att stödja de nationellt prioriterade områdena vad gäller integration och jämställdhet bör ett forskningsbaserat utvecklingsarbete där man utreder erfarenheter och modeller för hur man kan arbeta med dessa frågor. Åtgärdens inslag av innovativitet skulle kunna stärkas bl a med ett större mått av målstyrning av det administrativa systemet.

Ytterligare ett område som behöver omprövas är, nämligen, som vi även påpekat vad gäller åtgärd 321 och 323, det administrativa systemet för ansökningar och rekvirering av utbetalningar. Ett dilemma som programmet har att hantera är att både ha god kontroll över användningen av medel och se till att systemen för detta inte går ut över möjligheten och lusten för icke-etablerade organisationer att söka medel. I den mån man på allvar vill nå ut till lokala grupper och vill att politiken ska verka genom att personer med bakgrund i privat sektor och i civilsamhälleliga grupper engageras i utvecklingsprojekt så är detta ett strategiskt viktigt område för förändring. I förlängningen handlar detta om tillit mellan myndigheter och medborgare och om det sociala kapitalet.

Som vi utvecklat i kapitlet om åtgärd 321 är detta ett problem som återspeglar de skilda kulturer som finns i Europa och som landsbygdsprogrammet ska försöka förhålla sig till. Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar därmed i grunden om hur den sociala tilliten hanteras. Om grunden i ett samhälles byggande av socialt förtroende är ömsesidighet, är det snarast kontraproduktivt att de lokala aktörerna upplever myndigheterna som präglade av långsamhet och misstro. De berättelser vi mött som handlar om en (allt för) detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar återger också en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Ett sådant misstroende skadar inte bara förtroendet för systemet självt, det öppnar också på sikt för att grunden för förtroendefulla samarbeten försvinner. Samtidigt måste landsbygdsprogrammet innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien.

Programmets kontrollregleringar utgör därmed i sig själva ett stort socialt dilemma. Sannolikt är lösningen att dels att öka inslaget av målstyrning i programmet, dels låta nationella och regionala myndigheter få ett större inflytande över hur kontrollen utförs, så att man kan uppnå en bättre anpassning till regionala kulturella betingelser. Den svenska revisionstradition som tar fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet borde i högre grad präglade revisionen liksom de krav på bokföringsmässighet som ställs för företag i Sverige. Detta kan kombineras med stickprov av utgifter. Dilemmat aktualiserar också frågan om de resurser som avsätts för handläggning av programmets åtgärder och på vad sätt länsstyrelserna förberetts för att ansvara för handläggningen av åtgärden, samt i vad mån länsstyrelserna kan spela en mer proaktiv roll i implementeringen av landsbygdspolitiken.

6.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Ett problem i utvärderingen av åtgärd 322 har varit att det saknas en tydlig relation mellan åtgärdens mål, de områden man föreslår i programtexten, de givna indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Målet för åtgärden är: "en landsbygdsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling, t.ex. ett bibehållet eller ökat antal boende i bygden och ett ökat antal nya företag på landsbygden". Den mångfald av projektområden som anges i programmet är tämligen diffusa och överlappar delvis med andra åtgärders mål. Indikatorerna är inriktade på resultat i termer

av antal aktiviteter inom åtgärden, antal personer som gynnats, samt tillgång till bredband, liksom ett bibehållet eller ökat antal landsbygdsbor och är därmed på en mycket högre abstraktionsnivå vars koppling till insatserna inte är särskilt tydliga. Utvärderingsfrågorna är, i sin tur, inriktade på mer svåråtgärda företeelser som livskvalitet, attraktivitet och att hejda ekonomisk och social nedgång. Indikatorerna har inte varit särskilt relevanta vare sig för att bedöma frågan om en samhällsstruktur som bidrar till en hållbar samhällsutveckling (utöver de i programmet givna exemplen), eller för att kunna besvara utvärderingsfrågorna.

Vad gäller effekter på befolkningen på landsbygden har vi påtalat att den officiella statistik som bygger på folkbokföringen antagligen inte kommer att kunna fånga upp projektens effekter på de platser där de verkat. Här behövs indikatorer som bättre förmår belysa den befolkning som vistas i landsbygdsområdena över året. Vad gäller indikatorn befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlag. Detta säger emellertid inget om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär. Det saknas också data för att kontrollera för andra faktorer som kunnat påverka målvariablerna och därmed kunna verifiera stödets effekter. Vi har också tagit upp att man bör ta ställning till i vad mån de nationellt prioriterade utvecklingsområdena bör stödjas via anvisningar och eller indikatorer. Som det nu är har de såvitt vi kan bedöma inget stöd alls. Ett alternativ är att föra in dem som egna områden inom relevanta åtgärder.

Bedömningen av projektens resultat och effekter försvåras också av att projekten inom åtgärden är av så olika karaktär och verkar i skilda sammanhang. På grund av deras "inbäddade karaktär" skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i efterhand för att se hur de inverkat på det sammanhang de verkar inom. Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär, och som bättre anknyter till de insatser man ser som relevanta, skulle därför kunna utvecklas. Sådana indikatorer kan utvecklas på grundval av de områden som angett i Tabell 6.5. De bör också omfatta områden som *trivsel, styrkan i de sociala relationerna, graden av framtidstro och förekomsten av so-*

cial tillit (socialt kapital). Detta innebär att metoderna för utvärdering förutom kvantitativa dataanalyser, borde även omfatta kvalitativa studier, som kan fånga effekterna på sociala relationer och upplevd livskvalitet. Mer djuplodande fallstudier än de som denna utvärdering kunnat omfatta bör därför ingå i kommande utvärderingar.

I och med att vi föreslår att åtgärden överförs till axel 4 är de förslag till målinriktade indikatorer som vi föreslår i kommande kapitel om åtgärden *Att genomföra lokala utvecklingsstrategier 411, 412, 413* även på sikt aktuella för åtgärd 322

Referenser

Amcoff, J., Westholm, E., 2007. Understanding Rural Change – Demography as a Key to the Future, *Futures* vol 39(4), pp 363-379.

Amdam, R. 1996. Bygdeutvikling gir både vinnarar og taparar' ur: Aasbrenn, Kristian (red.): Opp og stå, gamle Norge. Oslo, 1996, Landbruksforlaget

Carlsson, L (1993), *Samhällets oregerlighet* Stenhag: Symposion graduate Stockholm,

Christensen, S. & Kreiner, K. 1997. Projektledning – att leda och lära i en ofullkomlig värld. *Academia adacta*. Lund

Delhey J and Newton K, 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*; 21 (4): 311-327.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. Second European Quality of Life Survey: Overview *Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg <http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>

Forsberg, A. 2001. Lokalt utvecklingsarbete på landsbygden. Ur: Westlund, H. (red) *Social ekonomi i Sverige*. Fritzes. Stockholm. Sid 183-229

Forsberg, A. 2010. *Kamp för bygden. En etnologisk studie av lokalt utvecklingsarbete*. Etnologiska skrifter 53 (Diss.) Umeå: Inst. För kultur- och medievvetenskap, Umeå universitet.

Frykman, Jonas; Mia-Marie Hammarlin, Kjell Hansen, Bo Rothstein, Helena Olofsdotter Stensöta, Isabell Schierenbeck 2009: Sense of Community: Trust, Hope and Worries in the Well-fare State. *Etnologia Europaea*, 2009

Fuchs, Gerhard & Philip Shapira 1997: *Rethinking Regional Innovation And Change - Path Dependency or Regional Breakthrough?* New York: Springer Verlag.

Hage, G 2003: *Against Paranoid Nationalism. Searching for Hope in a Shrinking Society*. Annandale: Pluto Press Australia.

- Jonsson, G., 2003. *Rotad, rotlös, rastlös – Ung mobilitet i tid och rum*, GERUM Kulturgeografi, 2003:3, Kulturgeografiska institutionen/SMC, Umeå universitet
- Jordbruksdepartementet. 2010,. Jo 2010/1195. *Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013*
- Jordbruksverket, 2010. Årsrapport 2009.Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, utkast 2010-05-11
- Larsson, L. & Waldenström, C. (2009) *Leader as a means for strengthening rural development capacity: structures and relations*. Paper presented at ESRS congress August 17-21 2009 in Vaasa, Finland
- Lindh, T., 2003. The Changing Ages Structure and the Public Sector. In: Torben Andersen & Per Molander (eds) *Alternatives for Welfare Policy - Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magnusson, Lars & Jan Ottosson 2005: *The Evolution of Path Dependence*Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd
- Massam, Bryan, H., 2002. Quality of life: public planning and private living *Progress in Planning* Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227
- Müller D., 2010. Second homes in Sweden: between common heritage and exclusive commodity. *Ymer* 130, 185-207.
- SCB. 2010.Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease___291846.aspx Nedladdad 1 augusti 2010
- SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet
- The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. *Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010*
- v d Ploeg (2004) Presentation at seminar at the Leader + observatorium. See:http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm Accessed August 1st 2010.

Waldenström, C . 2004. From Inland to Coast – the Municipalities across the Swedish North. In: Aarsæther, N (Ed) Innovations in the Nordic Periphery. *Nordregio Report 2004:3*, 121-168.

Waldenström, C., 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet? (*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas (2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

7

Åtgärd 323 – Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden

Rättslig grund: Artikel 52 (b) iii, i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.2.3 i Bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006

7.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik¹¹

Målet med åtgärden är att restaurera, underhålla och uppgradera det lokala natur- och kulturlandskapet. Åtgärden omfattar projektstöd, investeringsstöd och stöd för inköp av externa tjänster. Medan det i målet trycks på möjligheterna att omvandla t.ex. äldre byggnader till nya kommersiella funktioner, anges att projektstöd lämnas till projekt med tydligt syfte att förbättra förutsättningarna för bevarande och uppgradering och för utredningar i samband med underhåll, restaurering och uppgradering av natur- och kulturarvet. Gemenskapens medfinansiering av åtgärden kan uppgå till 45 procent av de stödberättigande utgifterna.

Prioritering av insatser ska ske så att stöd lämnas till insatser som ökar möjligheterna till boende och utkomstmöjligheter, stärker bygdens attraktionskraft och som bidrar till att uppfylla regionala och lokala mål för natur- och kulturvård. Även de nationellt prioriterade utvecklingsområdena ska prioriteras liksom insatser som stödjer en hållbar lokal utveckling, stärkt konkurrenskraft för landsbygdens näringsliv samt en ökad tillväxt och sysselsättning. Målgrupper för åtgärden är:

- Lokala nätverk, utvecklingsgrupper och organisationer.
- Företag
- Kommuner som del av partnerskap i lokala projekt
- Markägare som del av partnerskap i lokala projekt.

¹¹ Referat och citat från Landbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Interventionslogiken

Interventionslogiken bygger på antagandet att man genom att bevara och uppgradera natur- och kulturlandskapets värden i en bygd kan främja dess attraktivitet. I och med att natur- och kulturvärden "lyfts fram" inom en by eller bygd kan dessa bli en del av den lokala identiteten och på så sätt bidra till ett attraktivt boende eller ge bättre förutsättningar för turism. Enligt programmet innehåller dessutom lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt ofta ett tydligt lokalt utvecklingsperspektiv och insatserna bidrar ofta till ökat socialt engagemang i bygden, med etablering av nya företag och en stärkt befolkningsutveckling som följd. Åtgärden kan därför i sin tur gynna förutsättningarna för såväl nyföretagande som kommersiell och offentlig service i området.

Man kan säga att interventionslogiken bygger på goda exempel och på en sorts 'common sense' resonemang, snarare än på forskning. Detta beror i hög grad på att det saknas forskning som belyser dessa frågor på sätt som kan fånga den variation mellan landsbygder och över tid, som skulle behövas. Interventionslogiken bygger delvis på museologisk forskning och praktik. Museerna är dock tydliga intressenter i de frågor som åtgärden berör och forskningen kan delvis sägas vara partisk. Merparten av de exempel forskningen tar fram är lyckade sådana, vilket gör det svårt att med dess hjälp fånga den variation mellan landsbygder och över tid som skulle behövas (Kirshenblatt-Gimblett 1998, Lowenthal 1996).

Resonemangen anknyter även till den debatt om platsers, framförallt städers, utveckling och om konkurrensen mellan dem, vad gäller just attraktivitet, som pågått sedan slutet av 1980-talet (se t ex Harvey 1989). Platsers attraktivitet började då alltmer ses som beroende av dess kulturella och ekonomiska konkurrenskraft. Synen på städer som ekonomiska, kulturella och politiska enheter som konkurrerar med varandra, hängde enligt Jessop samman med att man alltmer betonade vikten dels av lokalt entreprenörskap, och dels av lokalt nätverkande och av privata-offentliga partnerskap (Jessop 1997). Platsers attraktivitet och dess företagande, en politisk styrning i vilket partnerskap fick en större roll och dess kulturella konkurrenskraft kopplades alltså samman allt tydligare. Studier som anknyter till dessa synsätt men som handlar om landsbygdssamhällen, pekar bl a på variationen i förutsättningar mellan olika

platser som bl a har att göra med gleshetens problematik och med kulturella skillnader (Nyseth & Granås 2007).

Även regional och lokal identitet har alltmer lyfts fram som en möjlig tillgång för utveckling och som resurser för inflyttning och ekonomisk utveckling (se t ex Kåks & Westholm 1994 respektive Brulin & Nilson 1997 för tidiga svenska exempel på forskning om detta). Detta hänger delvis samman med de territoriella ansatser som allt mer slagit igenom i den europeiska utvecklingspolitiken. Samtidigt är både frågor om lokal och regional identitet och vad som skapar platsers attraktivitet, frågor där det kan finnas meningsskiljaktigheter i det lokala samhället (vidare Nyseth & Granås 2007).

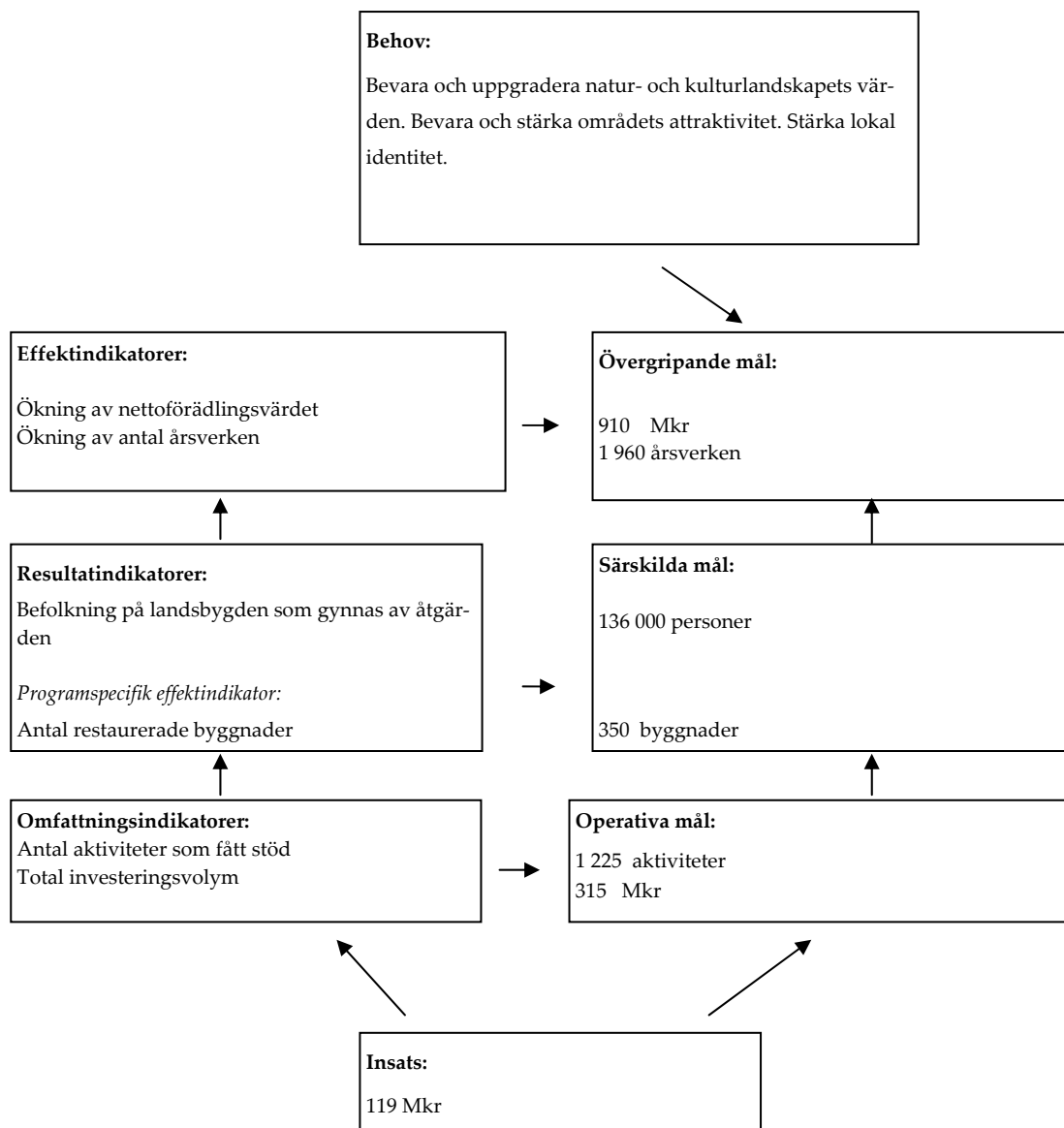
Inom åtgärden ska stöd lämnas till insatser som ökar möjligheterna till boende och utkomstmöjligheter, som stärker bygdens attraktionskraft och som bidrar till att regionala och lokala mål för natur- och kulturvård nås. Det är två specifika slag av insatser som betonas. Det ena är lokala naturvårdsprojekt. Dessa ger, menar man, möjlighet för tydligt lokalt anpassade projekt som kan ha mycket stort värde då det gäller att uppnå mål inom naturvården. Den lokala kompetensen och engagemanget kan vara avgörande för att naturvårdsinsatser skall kunna genomföras påpekar man.

Detta anknyter till den forskning, och den naturvårdspolitik, som betonar vikten av lokalt deltagande och lokal förvaltning av naturresurser (Ostrom 1990, Skr. 2001/02:173). Att utveckla lokala institutioner för naturvård är dock något som tar tid och som kan ses som en lärandeprocess, där myndigheter och lokala aktörer tillsammans utvecklar lokalt anpassade arbetssätt och som också kan aktualisera konflikter vad gäller anspråk på naturresurser och olika aktörers syn på dess roll för naturvård såväl som för lokal utveckling och företagande (Beland Lindahl 2008, Sandström 2008, Hallgren 2003). I vilken mån projektupplägg är bästa sättet för att utveckla lokala institutioner för naturvård har ifrågasatts utifrån erfarenheterna från Agenda 21 (Eckerberg & Dahlgren 2007). I och med att lokal förvaltning redan förekommer t ex vad gäller fiskevårdsområden, och utvecklas för närvarande vad gäller exempelvis avrinningsområden i enlighet med EU:s vattendirektiv, kan man dock möjligtvis förvänta sig att förutsättningarna på sikt är bättre för lokalt deltagande naturvårdsarbete än det varit för Agenda 21.

Det andra slaget av insatser som betonas är upprustning och bevarande av byggnader. På landsbygden finns, hävdar man, många byggnader som i dag saknar användning och som är av kulturhistoriskt värde eller har betydelse för bygdens identitet. Äldre ekonomibygnader i lantbruket, gamla industrilokaler, gemensamhetsbyggnader i byarna och outnyttjade bostadshus nämns som exempel. Genom upprustning med respekt för bevarandevärdena finns, menar man, möjligheter att tillgodose lokal efterfrågan på byggnader för service, kultur eller kommersiella verksamheter. I första hand nämns turism och att byggnader kan omvandlas till uthyrning för bl.a. restaurangverksamhet, handel och småskalig tillverkning och på så vis bidra till inkomster och sysselsättning. I åtgärd 322, gavs alltså stöd för renovering av byggnader som kan fungera som lokala mötesplatser under det att man i denna åtgärd vill bevara kulturhistoriska byggnader samt genom detta även bruka dem för turism, företagande etc.

Den logiska strukturen för åtgärdens indikatorer och mål framgår av fig. 7.1 nedan.

Figur 7.1: Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 323.



Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Under perioden 2007-2010 har totalt 93 aktiviteter beviljats stöd. Av dessa är 80 projektstöd och 13 investeringsstöd. Totalt har 34 projekt avslutats. Mål och utfall för perioden sammanfattas i Tabell 7.1 nedan. Åtgärden har som framgår av tabellen inte fått den omfattning som förväntades under programskrivningen.

Tabell 7.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator		Mål 2007-2013*	Utfall 2009**	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat % ***
Omfattningsindikatorer	Antal aktiviteter som beviljats stöd	1 225	43	93	8 %
	Total investeringsvolym (Mkr)	315 Mkr	24,9 Mkr	53,7 Mkr	17 %
Resultatindikatorer	Antal avslutade insatser		19	34	
	Befolkning på landsbygden som gynnats av förbättrad service	136 000	5 320	10 790	8 %
	Antal restaurerade byggnader	700	6	15	2%

Källa: *Målvärden Landsbyggsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning

Under våren 2010 har även indikatorerna för 323 modifierats (Jordbruksdepartementet 2010). Omfattningsindikatorn vad gäller antal aktiviteter som fått stöd har sänkts med drygt 50 procent till 600 aktiviteter, vilket skulle innebära att man nått nära 16 procent av målvärdet istället för de 8 procent som det ursprungliga värdet anger. Målvärdet för den totala investeringsvolymen har sänkts med 25 procent till 238 Mkr. Med detta nya mål har man uppnått 23 procent av målvärdet. Investeringsvolymen per projekt är högre än förväntat. Det beviljade stödet inom åtgärden är 40,6 Mkr av budgeten som är 119 Mkr, därmed är ca 34 procent av budgeten in-tecknade i beslut om stöd (Jordbruksverket 2010).

Resultatindikatorn *Befolkning som gynnas av förbättrad service* bygger på uppgifter ur projektens slutrapporter vad gäller hur många personer man förväntar sig kommer att dra nytta av den tjänst som utvecklats i projektet. Endast 8 procent av målet beräknas vara uppfyllt. Om utveck-

lingen går i samma takt som hittills och man bortser från tidsfördröjningen mellan tidpunkten för beviljande av stöd tills dess ett projekt ger fullt resultat, räknar Jordbruksverket med en måluppfyllelse på cirka 60 procent (Jordbruksverket 2010).

Antalet restaurerade byggnader är totalt 15 stycken vilket motsvarar 2 procent av målet. Målvärdet för antal restaurerade byggnader har emellertid också sänkts med 50 procent, från 700 byggnader till 350, vilket alltså ger en måluppfyllelse på 4 procent. Det finns, påpekar man i Jordbruksverket årsbok för 2009, därutöver projekt inom åtgärden för byutveckling (322) som berör ytterligare åtta restaurerade byggnader.

Åtgärden har alltså inte alls haft det genomslag som förväntats oavsett om man tar fasta på de nya eller de ursprungliga indikatorerna. Jordbruksverket ger som förklaring att det är sannolikt att sökande som avsett att uppgradera natur- och kulturmiljöer i första hand vänt sig till Leader på samma sätt som när det gäller byutvecklingsåtgärder (Jordbruksverket 2010). Mot detta kan invändas att det är först under senare delen av perioden 2007-2009 som Leader fått någon större omfattning i Sverige. Under 2008 inrättades 42 Leaderområden och under 2009 ytterligare 20 områden.

Antalet projektbeslut är alltså ojämnt fördelat över länsstyrelserna även inom åtgärd 323. Som framgår av Tabell 7.2 står fyra länsstyrelser för hälften av alla beviljade projekt. Tre länsstyrelser inte beviljat några projekt alls inom åtgärden och resten, dvs. 14 länsstyrelser, beviljat mellan 1 och fyra projekt. Jordbruksverket har fattat 3 beslut om nationella projekt inom åtgärden. Man kan därav dra slutsatsen att åtgärden inte har uppfattats som central för merparten av länsstyrelserna.

Tabell 7.2: Tabell 2. Beviljade projekt i åtgärder 323 under perioden 2007-2009

Ägande myndighet	Antal beviljade projekt inom åtgärd 323 2007-2009
Skåne	14
Gävleborg	10
Uppsala	9
Värmland	8
Kronoberg	4
Norrbottnen	4
Västerbotten	4
Jordbruksverket	3
Västmanland	3
Dalarna	3
Gotland	3
Västra Götaland	3
Kalmar	2
Västernorrland	2
Blekinge	2
Stockholm	2
Södermanland	2
Jönköping	1
Örebro	1
Halland	0
Jämtland	0
Östergötland	0
	80

Källa: Jordbruksverkets databas

Programmet räknar med två effektindikatorer för åtgärden. Den första utgörs av en ökning av nettoförädlingsvärdet med 910 Mkr. Den andra omfattar en nettoökning av antalet årsverken med 1960. Även dessa målvärden har sänkts. Nettoförädlingsvärdet har sänkts med två tredjedelar till 300 Mkr och antalet årsverken med nära tre fjärdedelar till 500 årsverken. Detta innebär betydligt blygsammare målvärden.

Det går inte att bedöma om åtgärden fått genomslag vad gäller effektindikatorerna utifrån föreliggande underlag. Det hittills ringa genomslaget för åtgärden tyder dock på att man inte kommer att kunna uppnå målvärdena. Dock måste påpekas att flertalet av projekten är inriktade på renoveringar och restaureringar, eller på dokumentation, museiverk-

samhet, informations- och tillgänglighetsprojekt inom ramen för naturvårds- och kulturfrågor. I den mån bestående företagsamhet utvecklas som resultat av åtgärdens insatser kan detta inte bedömas förrän efter några år projekttiden. Samma sak gäller för antalet årsverken. Dessutom har 64 procent av projekten beviljats medel inom spannet 0 -250 000 kr (se Tabell 7.3). Projekten är tämligen små.

Tabell 7.3: Projektens omfattning, tkr

	0-50	50 -100	100- 250	250-500	500-1 Mkr	1-2 Mkr	> 2 Mkr	Totalt antal
Antal	14	22	14	17	9	3	1	80
Procent	18	28	18	21	11	4	1	101

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas

Om man med nettoeffekter avser effekter som kvarstår när man tagit hänsyn till undanträngningseffekter, dödvikt och dubbelräkning och multiplikatoreffkter uppstår andra, principiella och metodmässiga, svårigheter för att beräkna dem. I metoden som använts för att räkna om åtgärdens indikatorer görs visserligen antaganden om såväl undanträngning, dödvikt som multiplikatoreffekter (Jordbruksdepartementet 2010). Det finns dock inga jämförelsegrupper för en kontrafaktisk analys av insatserna. Kontrafaktisk analys bygger på att man kan matcha de grupper som erhållit stöd med jämförbara grupper som inte fått stöd. Det finns emellertid inte några sätt att identifiera sådana jämförbara grupper när det gäller projektstöd. Det finns t ex inga register där sådana matchande grupper skulle kunna identifieras på ett meningsfullt sätt. Därmed blir en egentlig kontrafaktisk analys omöjlig.

Om man istället väljer att jämföra aggregerad statistik för regioner (även på lägsta NUTS-nivå) med bygder där det finns grupper som erhållit stöd, med regioner där det inte finns grupper som erhållit stöd, eller i alla fall mycket få grupper, kommer eventuella effekter att bli mycket svårtolkade. Förutom det ringa antalet projekt, beror detta på projektresultatens "inbäddade karaktär". Med det avses att betydelsen och effekten av enstaka projekt är i hög grad beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella och naturgivna omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. I programmet betraktas de enskilda projekten som isolerade företeelser. Visserligen är detta riktigt i ett formellt perspektiv – projekten är tydligt avgränsbara i förhållande till annat som pågår. Samtidigt har de företeelser som projekten syftar till en typiskt

”inbäddad karaktär”. I den mån ett stöd för renovering av en byggnad leder till stärkt lokal identitet och vidare till effekter för den lokala utvecklingen har detta att göra med andra ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden i bygden. På grund av projektresultatens inbäddade karaktär skulle man behöva följa upp ett representativt urval av projekt i noggrant utvalda områden för att se hur de inverkar på de sammanhang de verkar inom och vilka nettoeffekter de haft. Denna utvärdering har inte haft ramar förutsättningar att göra en sådan analys.

Ytterligare ett problem vid beräkningen av nettoeffekter av projektstöden är att projekten är av så olika karaktär. Inom åtgärden har projekt beviljats som avser så skilda områden som dokumentation av kulturarv, restaurering av ängar, upprustning av byggnader, och företagsutveckling. Dessa områden är alla motiverade utifrån beskrivningen av åtgärden, men det är rimligtvis stor variation mellan hur nettoeffekter för så skilda projekt kan bedömas.

Vi bedömer dock att dödviktsförlusterna i de slag av projekt som finansierats inom åtgärden sannolikt är små. Natur- och kulturarv kan dessutom betraktas som kollektiva varor (d.v.s. varor som det är svårt att utesluta den som inte betalar från att dra nytta av) som privata aktörer har begränsade incitament att producera p.g.a. svårigheten att finansiera verksamheten med hjälp av intäkter från försäljning av varan ifråga. I den enkät till projektägare, som vi skickat ut, frågade vi om i vad mån stödet varit avgörande för verksamheten i projekten. Att projektägarna generellt sett uppfattar stödet som avgörande för verksamheten framgår av Tabell 7.4 nedan.

Tabell 7.4: Stödets betydelse för verksamheten i projektet

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stödet var av avgörande betydelse för att verksamheten skulle kunna utvecklas	4,6 (0,716) (5)
Stödet innebar att verksamheten kunnat utvecklas snabbare/tidigare	4,5 (0,729) (5)
Verksamheten hade sannolikt utvecklats på liknande sätt även utan stödet	1,7 (1,051) (1)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning n=51*

Som framgår stödjer utsagorna vår hypotes.

7.2 Utvärderingsfrågorna

Åtgärden har tre utvärderingsfrågor:

1. Hur har åtgärden bidragit till att bevara landsbygdens attraktionskraft?
2. Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?
3. Hur har åtgärden bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Relationer mellan utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågornas övergripande karaktär gör att de behöver tolkas och definieras för att kunna besvaras. Vi börjar i frågan om livskvalitet som vi uppfattar som överordnad. Vad innebär livskvalitet på landsbygden och hur kan man mäta i vad mån åtgärden bidragit till att öka livskvaliteten på landsbygden?

Det finns en hel del studier av livskvalitet som har en geografisk ansats. Det gäller exempelvis jämförelser av livskvaliteten mellan länder eller städer. Studier om landsbygdsområden är ovanligare och studier som kopplar landsbygdspolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om ett områdes livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs till exempel livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med 12 olika frågeområden.¹² I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande sex övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning 2) miljö 3) hälsa 4) utbildning 5) delaktighet och utanförskap 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närva-

¹² Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

rande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010).

Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, som både skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning och som av landskapets eller ortens skönhet, ingår. Detta innebär att relationerna mellan de tre utvärderingsfrågorna behöver redas ut. I det här sammanhanget är det rimligt att se livskvalitet som överordnad de två andra frågorna. Det är också rimligt att se de tre insatserna 321, 322 och 323 som insatser som på olika sätt möjligen bidrar till en ökad livskvalitet och därmed kan komplettera varandra. I de lokala sammanhangen är det dock de enskilda projektens genomslag som spelar roll.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär, välskötta ängar eller bevarade byggnader av kulturhistoriskt värde, i sig inte är garantier för invånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av dessa inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg. Frågan är hur dessa insatser kommer in i det lokala samhället, något som alltså hänger samman med insatsernas inbäddade karaktär.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

Utvärderingsfrågorna handlar därmed om förhållanden som har en typiskt inbäddad karaktär. Visserligen skulle man kunna utvärdera effekten av naturvårdande insatser genom att lyfta ut dem ur dess inbäddade sammanhang, men i och med att hela axel 3 syftar till det överordnade målet "Diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden" är det

hur naturvärden bidrar till livskvalitet och företagande som står i centrum, snarare än naturvärden i sig, i denna åtgärd. Som vi påpekat ovan, innebär detta att betydelsen av enstaka projekt är beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Frågorna är därmed svåra att besvara entydigt.

Ett problem för utvärderingen är också att indikatorerna inte ger någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Även detta har att göra med den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågorna avser. Antalet restaurerade byggnader ger liten vägledning vad gäller att förstå en bygds attraktivitet i sig. Antalet projekt är dessutom hittills så litet och så ojämnt fördelat över landet. För resultatindikatorn "Befolkning på landsbygden som gynnat av förbättrad service", gäller, som för åtgärd 321 och 322, att i vad mån projekt får effekter som påverkar enskilda bygders attraktivitet beror på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna.

När det gäller målet för åtgärden, att genom uppgradering av kultur- och naturmiljöerna förbättra landsbygdens (sic: borde vara landsbygdsbornas) livskvalitet, måste återigen påpekas att detta givetvis *kan* ha relevans för hur livskvaliteten upplevs, men att åtgärden lika gärna kan vara irrelevant för sådana upplevelser. När det gäller målet att öka landsbygdens attraktionskraft samt stärka en hållbar utveckling, är även dessa utfall helt och hållet beroende av den sociala och kulturella kontext inom vilken åtgärden genomförs.

7.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för perioden 2000-2006 kunde konstateras att projektstödens betydelse för den svenska landsbygdens utveckling var svårbedömd och sannolikt ganska liten. Skälen för detta ansågs framför allt vara att projekten var relativt få och medlen relativt små. På samma sätt kunde konstateras att påverkan på de sociala strukturerna på landsbygden också var begränsade (Landsbygdsprogrammet 2007-13; Slututvärderingen av miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-06, SLU 2009).

Vad gäller motsvarigheterna till åtgärderna under axel 3 tar ex-ante utvärderingen också upp att den tidigare halvtidsutredningen bedömt att dessa "inte i nämnvärd grad bidragit till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden" på grund av att mycket få projekt hade kommit

till stånd vid den tid då utvärderingen gjordes. 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. Detta innebär dock att fokus ligger på stöd till lantbrukare och inte de målområden och målgrupper som åtgärderna 321, 322 och 323 avser. Utvärderaren tar dock också upp att projektstöden i Mål 1 norra hade inte nådde de förväntade målvärdena, något som dock de inom Mål 1 södra gjorde. Utvärderaren tar inte upp orsaker till dessa skillnader.

Ex ante-utvärderaren anser att det är 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. Man hävdar att riskerna för undanträngningseffekter och snedvridningar för åtgärder inom axlarna 1, 3 och 4 bedöms vara betydande. Man menar också att det är det angeläget att kunna styra programmets åtgärder och ekonomiska resurser till de områden där de behövs bäst och kan utnyttjas effektivast, givet de mål som formulerats. Detta kräver att beslut fattas på den nivå där informationen om företagen och dess marknadsförutsättningar är bäst. I genomförandet av det svenska landsbygdsprogrammet ska därför det regionala inflytandet över planering och genomförande öka, framför allt för axel 1, 3 och 4. Regionala genomförandestrategier skall utgöra instrument för en regional planering och differentiering som också tillgodoser behovet av samverkan med, och avgränsningar mot, andra politikområden.

7.4 Underlag och metod

Tre grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna i denna halvtidsutvärdering.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser och i viss mån de analyser av, och kommentarer till materialet, som Jordbruksverket har gjort.
2. Enkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.

3. Fallstudier i tre olika län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten) i vilka såväl projektägare som handläggare intervjuades. Länen valdes dels för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), dels för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Urval om områden gjordes därför med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden, samt utifrån att Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om den huvudsakliga verksamheten i samtliga projekt, vilka som är projektägare, stödets storlek samt hur många projektbeslut som fattats på de olika länsstyrelserna. Enkäten till projektägare sändes ut till alla som hade fått anslag beviljat inom åtgärden under perioden 2007-2009, och som fanns på den adresslista vi fick från Jordbruksverket, totalt 79 projekt. 51 personer besvarade enkäten och svarsfrekvensen var 65 procent. En jämförelse mellan uppgifterna vilken sorts organisation som står som projektägare i databasen och de svar som uppgivits i enkätsvaren visar att regionala, och därmed lite större projekt, är underrepresenterade i enkätsvaren.

Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, och slutligen 5) Projektens inriktning och de områden som projekten verkar inom.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom åtgärderna 321, 322 samt 323. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bett en representant besvara frågorna. Svartsfrekvensen var ca 75 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som

viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på projekten som verktyg för landsbygdsutveckling.

När det gäller fallstudierna har vi sammanlagt intervjuat 9 handläggare på de tre länsstyrelserna och 10 projektägare om 13 olika projekt som fått medel inom åtgärderna 321, 322 eller 323. Detta har som sitt främsta syfte att komplettera och fördjupa den kunskap vi fått via Jordbruksverkets databasmaterial samt enkäterna. Frågeområdena var i stort sett de samma som i enkäterna.

En erfarenhet som kan dras av arbetet med utvärderingen vad gäller dess metoder är att det hade varit önskvärt med större utrymme för intervjuer. Detta gäller i hög grad möjligheten att få tillförlitlig information från offentliga aktörer.

Att besvara utvärderingsfrågorna

I avsnitt 7.2 ovan diskuterades frågan om tolkningen av utvärderingsfrågorna, relationen mellan dem, den inbäddade karaktären av de företeelser frågorna avser att belysa, samt skillnaden mellan upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet. I det här avsnittet beskriver vi hur vi hanterat utvärderingsfrågorna i enkäter och intervjuer.

Ett grundläggande problem är naturligtvis att det är alldeles för tidigt att uttala sig om projektens effekter och genomslag. Totalt har, enligt Jordbruksverket, 34 projekt avslutats och enbart 17 procent (26 procent med de nya målvärdena) av investeringsvolymen använts. Omfattningen är därmed så pass liten att det är svårt att med någon grad av säkerhet uttala sig om effekterna av insatserna. Det är möjligt att i mer generella termer diskutera hur åtgärden fungerat i relation till att öka landsbygdens attraktionskraft och en möjlig höjning av livskvaliteten för de som bor på landsbygden – men knappast den mer specifika frågan om hur åtgärden kan ha bidragit till "*en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde*". Underlaget är härvidlag alldeles för tunt. Enbart nio projekt har syftesbeskrivningar som tar upp att bevarande och uppgradering av värdefulla namngivna naturområden är projektets huvudändamål, och i inget av dem nämns Natura 2000. Hållbarheten i dessa verksamheter har vi inte kunnat bedöma inom ramen för denna utvärdering. Några ytterligare projekt syftar dock

till att initiera samverkan för landskapsvård och några till information om landskapsvård.

Genom enkäter och intervjuer har vi emellertid kunnat närma oss det upplevda värdet av projekten. Vi kan också uppskatta i vad mån projekten är inriktade på områden som kan förväntas bidra till den utveckling utvärderingsfrågorna avser. För att uppskatta detta har vi gått tillväga på två sätt:

1. Kategorisering av samtliga projekt som beviljats under perioden 2007-2009 utifrån de huvudsakliga syften man angivit i ansökan. Analysen bygger på det databasmaterial vi haft tillgång till. Detta ger en uppfattning om vad för sorts *huvudsakliga verksamheter* projekten syftar till och vilka områden det finns projekt inom.
2. Enkätfrågor till projektägare om *i vad mån projekten berörde olika aspekter* av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling. Dessa aspekter specificeras nedan i Tabell 7. 5.

Tabell 7.5 ger en översikt över de frågeområden som togs upp i enkäten för att belysa utvärderingsfrågorna, och hur vi relaterar dem till de enskilda utvärderingsfrågorna. Frågeområdena i tabellen bygger bl.a. på de tidigare refererade studierna kring livskvalitet. I urvalet av frågeområden har vi gjort en avvägning mellan sådana indikatorer och det som kan anses vara relevant inom åtgärderna 321, 322 och 323. Ett problem har varit att operationalisera skillnaderna mellan de tre utvärderingsfrågorna och hur de relaterar till varandra. Vi har hänfört verksamheter som är inriktade på att nå människor utanför lokalsamhället till "attraktivitet", medan sådana som i första hand strävar efter att förbättra levnadsförhållandena för lokalsamhällets invånare har räknats till "livskvalitet".

Tabell 7.5: Frågeområden i relation till utvärderingsfrågorna

Frågeområden	Fråga 1 Attraktion	Fråga 2 Hållbar förvaltning	Fråga 3. Livskvalitet	Nationellt prioriterade områden
Lokal service	X		X	
Lokalt kulturutbud	X		X	
Lokalt fritidsliv	X		X	
Situationen för äldre	X		X	
Barn och ungdomar	X		X	
Integration och minoriteters ställning	X		X	X
Företagandet i bygden			X	X
Antalet arbetstillfällen			X	
Turism	X			
Att sätta byn "på kartan"	X			
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	X	X	X	
Bevara och uppgradera kulturarvet	X		X	
Bevara och uppgradera naturarvet	X	X	X	X
Motverka klimatförändringar		X		X
Utbildning och information		X	X	X
Deltagande i lokal utveckling			X	
Samverkan			X	
Inflyttning till landsbygden	X			
Positiv syn på den egna bygden	X		X	
Stärkt framtidstro	X		X	
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet			X	X
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter			X	X
Kunskap och medvetenhet om miljö- och klimatfrågor		X		X

7.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Detta avsnitt inleds med en presentation av hur handläggare och projektägare uppfattar administrationen av projekten. Det två första delarna

av denna presentation är gemensam för åtgärderna 321, 322 och 323. Den tredje delen bygger på enkäterna till projektägarna gäller därför enbart hur administrationen uppfattats inom 323.

Därefter följer en beskrivning av de organisationer som står som projektägare och av de personer, ofta projektledaren som besvarat enkäten vad gäller kön, ålder och utbildning. Så följer analysen av projektens huvudsakliga syften och verksamheter, och av i vad mån projekten verkar inom de områden som tagits upp i Tabell 7. 5. Avslutningsvis svarar vi på utvärderingsfrågorna

Administrationn av projekten i åtgärd 321, 322 och 323

Utvärderingsfrågorna tar inte explicit upp frågor om hur administrationen av åtgärden fungerat och uppfattas. Den låga nyttjandegraden av åtgärden ger dock anledning att undersöka hur det administrativa systemet uppfattats.

För projekten i axel 3 är det länsstyrelserna som tar emot projektansökningar, fattar beslut om projekt och administrerar rekvisitionerna för utbetalning. Själva utbetalningarna görs av Jordbruksverket. Vid de länsstyrelser som ingick i fallstudien hade man delat upp handläggningen av projekten så att vissa tjänstemän ansvarade för ansökningar och andra för rekvisitioner. Tjänstemännen handlade projekt i såväl axel 3 som i axel 4. För projekten i axel 3 hade man vid två av de länsstyrelser vi besökte interna beslutsmöten, under det att beslut om leaderprojekt fattades allteftersom mellan handläggare och enhetschef. Andra länsstyrelser kan ha lagt upp andra system, men antagligen finns det likheter. På Jordbruksverket har man också olika enheter för ansökningar och för utbetalningar och det är sannolikt att man följt liknande indelningar på de länsstyrelser där man har en större volym av projekt att hantera.

Handläggares syn på administrationen av projekten i åtgärderna 321, 322 och 323

De tjänstemän vi talade med berättade alla att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av projekten. Man betonade att Jordbruksverkets arbete med att specificera och utveckla anvisningar och rutiner var ett viktigt stöd eftersom det inledningsvis funnits en osäkerhet runt regelverket. Tjänstemännen berättade också att det funnits för lite resurser för handläggningen i början av perioden men att detta stärkts successivt. Intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt ruti-

ner, i kombination med en rädsla för att fatta felaktiga beslut som skulle kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Vid en annan menade man att själva handläggningen inte tog så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera, något som tyder på fortsatt underbemanning. Det man framför allt uppfattar som problem i administrationen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. De vi intervjuade menade att det knappt fanns några ansökningar som kunde godkännas direkt. Rekvisitionerna krävde också ofta begäran om kompletteringar. Att man infört tidsgränser för kompletteringar har dock underlättat projekthanteringen enligt de vi intervjuat.

Handläggningstiderna har så vitt vi förstår kortats ned sedan programmet början. Kombinationen av behovet av att be om kompletteringar av ofullständigt ifyllda ansökningar och rekvisitioner, schemalagda beslutsmöten på länsstyrelserna och fasta utbetalningsdatum på Jordbruksverket gör dock i sig att handläggningstiderna, även i relativt okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa.

De 16 handläggare som svarat på enkäten anser också överlag att man utvecklat fungerande handläggningsrutiner och det finns tydliga instruktioner att följa, även om det inte alltid är så enkelt att applicera kriterierna på de projekt man har att handlägga. Merparten av dem som svarat hade också deltagit i särskilda utbildningsinsatser för att handlägga åtgärderna. Enkätsvaren pekar åt samma håll vad gäller frågan om behov av kompletteringar.

Bilden av att ansökningarna ofta innehåller felaktigheter bekräftas av svaren på vår fråga om de vanligaste skälen till att en projektansökan får avslag (se tabell 7.6 nedan):

Tabell 7.6: Det vanligaste skälet till att en projektansökan får avslag:

	Projektet följer inte intentionerna i landsbygdsprogrammet	Det finns formella fel i ansökan	Budget och/eller tidplan är orealistisk	Annat	Totalt
antal	8	2	4	2	16

Källa: Egen enkätundersökning.

Det vanligaste skälet tycks alltså vara att man ansökt om medel för sådant som handläggarna bedömt inte faller in under landsbygdsprogrammet. Mycket tyder alltså på att informationen om vad man kan – och inte kan – ansöka om medel till inte fungerar tillräckligt bra. Ansvaret för denna information vilar i första hand på länsstyrelserna, även om också Jordbruksverket och större intresseorganisationer kan sägas dela på ansvaret.

Fallstudierna pekade på skillnader mellan de tre länsstyrelser vi besökte. Även om man ägnade sig åt informationsinsatser i alla de tre länen, förföll det som att man i Västra Götaland varit mer proaktiv än i de andra länen. Vid länsstyrelsen i Västra Götaland hade man också hanterat kravet på nationell medfinansiering genom gemensamma projekt med regionen. Detta innebär att det inte var nödvändigt för dem som söker projektmedel i axel 3 att hitta medfinansiering.

Intervjuer med projektägare om synen på administrationen i åtgärderna 321, 322 och 323

När de personer som representerade de organisationer som ägde projekten, berättade om sina projekt var ansökningsförfarandet och redovisningen av projekten centrala aspekter. 'Byråkratin' i samband med ansökningar och rekvisitioner upplevdes i allmänhet som tungrodd och delvis som orimlig. De långa handläggningstiderna nämndes av flera. En av de intervjuade väntade på besked om en ansökan sedan mer än ett år tillbaka.

Flera av de intervjuade var knutna till väletablerade organisationer och var antingen relativt administrativt erfarna eller hade tillgång till gott administrativt stöd. En vanlig kommentar från denna grupp var att det är höga och tidskrävande krav på ansökningar, projektdagböcker och rekvisitioner. Specificeringarna i ansökningarnas budgetar nämndes av flera som alltför detaljerade och som något som borgade för stelbenthet i verksamheten. Redovisningar som kräver specifikationer utöver vanliga kassakvitton eller bankutdrag togs också upp som besvärliga. Dessa projektägare menade dock överlag att det gick an för dem själva, som lärt sig kraven. De ifrågasatte emellertid hur projektägare med mindre administrativt stöd och erfarenhet klarade av att hantera projekt. Projektägarna från de större organisationerna hade ofta erfarenhet av andra bidragsgivare. De jämförde kraven på redovisning och rekvisirering av medel mellan olika källor för offentlig finansiering som t ex landsbygds-

programmet, regionförbund och kommuner, alltid till nackdel för landsbygdsprogrammet. Endast socialfonden upplevdes som mer administrativt betungande att arbeta med.

De projektägare/projektledare vi talade med som inte var så erfarna vad gällde att hantera offentliga projektmedel kom delvis med andra sorters synpunkter. Två av dessa var t ex nyblivna pensionärer med lång yrkeserfarenhet från det privata näringslivet som nu engagerat sig i bygdens utveckling. Förutom att man upplevde administrationen som krävande, påpekade de att det var en stark regelstyrning av verksamheten och efterlyste mer av målstyrning och uppföljning av resultaten. En annan, som hade en lång erfarenhet av föreningslivet inom idrotten, ansåg att för att entusiasmera och mobilisera de som verkar ideellt, borde man låta dessa få behålla medel som 'blir över' om man åstadkommit det projektet syftat till på ett billigare sätt, förutsatt att överskottet användes i verksamheten. Något sådant är helt omöjligt utifrån de regelverk som gäller för projektmedel inom landsbygdsprogrammet, men kommentaren säger något om hur man ser på utvecklingsverksamheter i de, ofta ideella, sammanhang som medlen ska verka inom.

Något som nämndes i intervjuerna både med denne projektledare och med andra, var att de detaljerade kraven på redovisning andades en misstro som gick stick i stäv med den ideella insats som de själva, och andra i det lokala sammanhanget, lade på de frågor som projektet handlade om. Man efterfrågade mer av tillit från myndigheternas sida och antydde att misstron påverkade lusten till engagemang, eller i alla fall till fortsatt utnyttjande av projektmedel. Detta tema återkom även i intervjuer med projektägare inom axel 4. Vid en av de länsstyrelser vi besökt argumenterade man för den stora tydlighet och de utförliga underlag som krävs i redovisningen, genom att hänvisa till att det är skattebetalarnas pengar och att det för programmets legitimitet är viktigt att ha en mycket god kontroll över hur de används. Projektägare jämförde dock som sagt med andra offentliga finansiärer med mindre detaljerade krav på den ekonomiska redovisningen.

Även om det alltså finns en hel del kritik mot det administrativa systemet så har projektägarna överlag goda erfarenheter av tjänstemännen vid länsstyrelserna. Några uttryckte sympati med dem och en, som man antog, svår och oklar arbetssituation. Några talade om "osäkra" tjänste-

män, och att det finns en rädsla att göra fel hos alla dem som arbetar i programmet. De mer erfarna och etablerade projektägarna kände väl till vilka handläggarna var och hade kontakter med såväl tjänstemän på länsstyrelsen som på Jordbruksverket. De som inte var lika etablerade hade följaktligen inte samma förtrogenhet utan var mer beroende av myndigheternas utåtriktade verksamhet och tjänstemännens stöd. Några av dessa efterfrågade också större intresse för projekten från tjänstemännen t ex genom uppföljning av projektens resultat.

Projektägares syn på handläggningen av åtgärd 323

I projektägarnas enkätsvar framstår emellertid inte bilden administrationen av projekten inom 323 som särskilt negativ. Merparten av dem som ansökt om och fått medel inom åtgärden är nöjda med hur kontakterna med länsstyrelsen och Jordbruksverket fungerat. Av Tabell 7.7 framgår t ex att de som svarat på enkäten generellt sett tyckte att det var lätt att få information om stödet och att ansöka om stödet. De var däremot naturligt inställda i sin uppfattning om hur lätt det var att rekvirera pengar och till stödutbetalningens tidpunkt. Utfallet hade kanske blivit ett annat om vi också kunnat ställa samma frågor till dem som valt att avstå från att ansöka om stöd, eller som fått avslag på sina ansökningar. Synpunkterna bör också ses mot bakgrund av den mycket höga utbildningsnivån bland dem som svarat på enkäten, något som redovisas i kommande avsnitt.

Tabell 7.7: Projektägarnas upplevelser av kontakten med myndigheter i samband med handläggningen av stödet

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Det var lätt att få information om stödet n=51	3,7 (0,855) (4)
Det var lätt att ansöka om stödet n=50	3,4 (1,011) (4)
Vi fick gott stöd i utarbetandet av projektplanen n=49	3,4 (1,136) (3)
Det var lätt att lämna de uppgifter som krävdes till länsstyrelsen/Jordbruksverket n=51	3,3 (1,067) (3)
Stödutbetalningen kom vid lämplig tidpunkt n=45	3,3 (1,067) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Nära hälften av de projektägare som svarade på enkäten valde att fylla i en öppen fråga. Hälften av kommentarerna gällde svårigheter som hade att göra med administrationen av projekten och kontakten med myndigheterna i samband med de fromella processerna kring ansökan och redovisning:

Otroligt mycket papper att fylla i när det gäller redovisning. En person ska inte bara komma ut och besiktiga utan också gå igenom och göra "stickprov" på kvitton och fakturor i bokföringen. Detta oavsett hur stort belopp man har erhållit eller om man är en stiftelse med kommunal förvaltning.

En mycket omständlig och tungrodd administration. Enorm mängd pappersarbete vid ansökan om utbetalning. Ofta fördröjningar som försvårar för en ideell förening. Redan ansökan om stödet är så besvärlig att det utgör en första sällning.

Lång handläggningstid gällande rekvisitioner för utbetalning. Väldigt tufft för utvecklingsgrupper som måste klara av likviditeten under projektet vilket inte befrämjar tillkomsten av nya utvecklingsprojekt på landsbygden.

Det har blivit besvärligare byråkrati, därför svårare för experimentella projekt jämfört med tidigare EU-medel. Länsstyrelsen har varit bra att samarbeta med.

Förutom ett par kommentarer om hur enkäten fyllts i, handlade resten av kommentarerna om vikten av stödet och att det möjliggjort något som annars inte kunnat genomföras:

Mycket positiv till projektstödet som har utvecklat lokalt nätverksbyggande och företagsutveckling.

Projektstöden har varit avgörande för att bevara de gamla alléerna i denna mycket gamla bruksort. Utan detta stöd har denna satsning inte varit möjlig av ekonomiska skäl.

Stödet har möjliggjort renovering av denna gamla stuga och öppning av kaffeservering vid arrangemang är möjlig. Flera tusen besökare gästar Borgvik vid midsommar marknader och motordagar.

En kommentar tar upp frågan om undanträngning och vikten av hur stöden konstrueras:

Angeläget att de adresserar kollektiva nyttigheter t.ex. bevarande av natur- och kulturarv hellre än investeringsstöd till enskilda företag eftersom sådana stöd kan riskera snedvridda konkurrens.

Trots att det alltså finns kritiska synpunkter är det allmänna intrycket, så som det t.ex. framkommer i Tabell 7.8, att samarbetet med länsstyrelse och Jordbruksverk generellt sett fungerat bra.

Tabell 7.8: Projektets inverkan på projektägarens relationer till myndigheter

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen /jordbruksverket, n= 45	3,5 (0,786) (4)
Arbetet med projektet har gjort att jag har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget, n= 46	3,2 (0,970) (3)

*Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet
Källa: Egen enkätundersökning*

Länsstyrelsens förmåga att som förvaltande myndighet för projekten bidra till lokalt nätverkande och lokala synergier togs upp i en fråga. Tabell 7.9 pekar på att projektägarnas uppfattning är neutral när det gäller

detta. Skattningen ligger dock något högre än för motsvarande fråga till projektägare i 322, vilket kan tyda på att de frågor som 323 berör är de som länsstyrelserna har större erfarenhet av och att de därmed i högre grad kan bidra till projektägares nätverkande.

Tabell 7.9: Myndigheternas stöd för projektägares nätverkande

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Länsstyrelsen och/eller andra myndigheter har varit till stor hjälp genom att förmedla kontakter med andra projekt och aktörer	2,9 (1,163) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = instämmer inte alls och 5 = instämmer helt och hållet

Källa: Egen enkätundersökning

Organisationerna och projektägarna

För att kunna bedöma på vilken nivå projektägarna verkar har vi delat in dem i relation till administrativ/territoriell nivå. Överlag dominerar lokala organisationer. Som framgår av Tabell 7.10 ägs drygt hälften av alla projekt av projektägare som verkar på lokal nivå, knappt 10 procent av aktörer som agerar på kommunal nivå och drygt 25 procent av projekten i åtgärden ägs av projektägare som verkar på regional nivå. Enbart 5 procent av projektägarna agerar på nationell nivå. I vilken mån dessa består av flera "underprojekt" framgår inte av underlaget.

Tabell 7.10: Den nivå som projektägarna verkar på

	Projektägare på lokal nivå	Projektägare på kommunal nivå	Projektägare regional/ läns-nivå	Projektägare på nationell nivå	Totalt
Antal	43	6	26	5	80
Procent	54	8	33	6	101

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas

Som framgick av Tabell 7.3 har drygt 60 procent av projekten fått upp till 250 000 kr och 85 procent av dem högst 500 000 kr. Flertalet projekt är alltså tämligen små. Som i åtgärd 321 och 322 finns en tendens att projektägare på regional eller nationell nivå har större projekt.

Målgrupperna för programmet är följande:

1. Lokala nätverk, utvecklingsgrupper och organisationer.

2. Företag.
3. Kommuner som del av lokala partnerskap
4. Markägare som del av partnerskap i lokala projekt

Om man jämför projektägarna med de målgrupper som åtgärden ska nå framgår av Tabell 7.11 att lokala föreningar och stiftelser äger drygt 40 procent av projekten. Företag och ekonomiska föreningar äger 10 procent och privatpersoner 7 procent. Dessa kan både vara företagare och markägare vilket innebär att de aktörer som driver ekonomiskt inriktade aktiviteter kan vara mellan 10 och knappt 20 procent. Sju projekt drivs av fem olika kommuner. Resten drivs av andra aktörer som mycket väl kan ha de ovan angivna målgrupperna som målgrupper i projekten.

Tabell 7.11: Antal projekt i relation till slag av projektägare

Slag av projektägare	Antal ägda projekt	Procent	Antal projektägare	Kommentar
Lokala föreningar och lokala stiftelser	33	41	31	En förening äger 3 projekt
Ekonomiska föreningar och företag	8	10	8	
Privatpersoner	6	8	6	
Museer och skolor	9	11	5	2 museer äger 2 projekt var
Kommuner	7	9	5	En kommun äger 3 projekt, en annan 2 projekt
Regionala föreningar	4	5	2	En organisation äger 3 projekt
Länsstyrelser	9	11	8	En länsstyrelse äger 2 projekt
Nationella föreningar	1	1	1	
Övriga	3	4	3	
Summa	80	100	69	

Källa: Egen sammanställning från SJV:s databas

De flesta av de aktörer som äger projekten har funnits under relativt lång tid, vilket sannolikt ökar chanserna för att projekten också är, eller kommer att bli, väl förankrade i bygden. Samtidigt tyder svaren att åtgärden inte bidragit till så många nya samverkanskonstellationer, se Tabell 7.12 nedan.

Tabell 7.12: När bildades gruppen som står bakom ansökan

När gruppen bildades	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	
%	13	8	30	51

Källa: Egen enkätundersökning n=51

Om vi utgår från att de som besvarat våra enkäter, i huvudsak projektledare, är representativa för den projektägande gruppens sociala status, kan man dels konstatera att könsfördelningen är relativt jämn. Av de 51 personer som svarat på enkäten är 22 kvinnor och 29 män. Av Tabell 7.13 framgår att det, som för 321 och 322, finns en övervikt av personer i den högre medelåldern bland projektägarna.

Tabell 7.13: Ålder

Ålder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
	1	17	21	12	51

Källa: Egen enkätundersökning

Andelen högutbildade är anmärkningsvärt hög (se Tabell 7.14 nedan). De 35 personer som angivit att de har universitetsutbildning utgör hela 70 procent av dem som svarat på enkäten.

Tabell 7.14: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universtetsutbildning	Totalt
	1	3	11	35	50

Källa: Egen enkätundersökning

Detta kan jämföras med genomsnittet för hela riket som har 23 procent universitetsutbildade i åldrarna mellan 25 och 64 år. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstads-kommunerna har 30 procent eller fler högutbildade, under det att mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010). Som utbildningssystemet byggts ut kan man dessutom förvänta sig en lägre andel med högre utbildning i grupper äldre än 65 år. Även om ingen alls i bortfallet skulle vara universitetsutbildad, vilket är mycket osannolikt, skulle andelen ändå vara 43 procent med högre ut-

bildning och alltså mycket högre än förväntat. Det finns inga signifikanta samband mellan utbildning och slag av organisation.

Man kan därmed säga att projektverksamheten även inom åtgärd 323 tycks favorisera de som kan antas redan vara väl etablerade i samhället, snarare än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Det kan också tolkas, som även föreslogs vad gäller 321 och 322, utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008). Det reser emellertid också frågor om just detta stöds inriktning på något sätt är kopplat till projektägare med högre utbildning.

Projektens huvudsakliga syften

Utifrån de kortfattade beskrivningar som finns i de listor på projekt vi fått från Jordbruksverket delade vi även in projekten inom åtgärd 323 efter deras huvudsakliga syften, se Tabell 7.15 nedan.

Tabell 7.15: Projektens huvudsakliga syften samt den nivå projektägare verkar inom

	Lokal nivå	Kommunal nivå	Regional nivå	Nationell nivå	Totalt antal projekt	Procent
Museer, dokumentation, information, tillgänglighet till utställningar	16	2	7	5	30	38
Byggnadsvård och restaurering av fysiska anläggningar	15	1	6	0	22	28
Produktion, företagande i anknytning till naturvård och kulturverksamhet	10	0	4	0	14	18
Naturvård och upprustning av landskapselement	1	2	5	0	8	10
Metodutveckling och projekt för att initiera samverkan	1	1	4	0	6	7
Totalt antal projekt	43	6	26	5	80	
Procent	54	8	33	6		101

Källa: Egen kategorisering av projekt efter Jordbruksverkets databas

Tabellen visar att merparten av projekten syftar till olika former av musei-, informations-, dokumentations- och utställningsverksamhet. Ett stort projekt inom denna grupp gäller till exempel Hälsingegårdarna som världsarv, andra handlar till exempel om etableringen av en geologisk trädgård, ett äppelarboretum, eller en kulturbotanisk trädgård. Några handlar om informationsmaterial som en film om vallonerna, en bok om traditionell mat eller en film om ängsvegetation och biologisk mångfald. Några få projekt i gruppen handlar om tillgänglighet till utställningar som guidning och barnpassning, några om att etablera eller utveckla museer. Man kan säga att dessa projekt är kunskaps- och informationsinriktade med potentiella turistiska värden. Lokalt inriktade projektägare dominerar men det finns också ett flertal regionalt inriktade projektägare. Samtliga fem nationella projekt finns i denna grupp.

Den näst störst gruppen gäller byggnadsvård och restaurering av fysiska anläggningar. En del projekt är i gränslandet till den första gruppen i och med att de gäller upprustning av möjliga besöksmål. Som i den förra gruppen dominerar lokalt inriktade projektägare. Av de sex projekt som ägs av regionalt inriktade projektägarna ägs två av Upplands Fornminnes- och Hembygdsförbund, två av länsstyrelsen i Värmlands län, ett av Byggnadsvård i Värmland och ett av länsstyrelsen i Västmanland. Detta bidrar till bilden av att projekten är ojämnt fördelade över landet samt att man i vissa län kan komma att fokusera på vissa frågor. Av de 8 projekt som beviljats av länsstyrelsen i Värmland har fem klassificerats i denna kategori. Detta är ett exempel på att vissa slag av projekt är vanligare än andra vid vissa länsstyrelser (jfr t ex med vattenprojekten i Västra Götaland inom åtgärd 321).

Gruppen med projekt inom produktion och företagande i anknytning till naturvård och kulturverksamhet omfattar verksamheter som förädling av ekologisk spannmål, grönmassa för biogasframställning och musselodling för renare skärgård, det vill säga projekt som siktar mot produktion som anknyter till natur- och miljövård. Här finns också projekt inom konsthantverk eller ett "ArtCenter". Merparten ägs återigen lokalt med några få regionalt inriktade projekt.

I de två sista grupper dominerar emellertid regionalt och kommunalt inriktade projektägare över de lokala. Det gäller dels projekt som syftar till naturvård och upprustning av landskapselement och dels en grupp som syftar till att utveckla arbetsmetoder och samverkan inom t ex 'hållbar landskapsutveckling' eller för 'kulturarvet som resurs i landsbygdsutveckling'. Den senare gruppen kan förväntas leda till nya projekt.

Endast nio av de 80 kortfattade projektbeskrivningarna vi utgått ifrån, tar tydligt och uttalat upp att projektet syftar till bevarande och uppgradering av värdefulla naturområden och i inget av dem nämns Natura 2000. Sju av de nio projekten ägs av projektägare som verkar på regional nivå och fyra av dem syftar till att utveckla metoder för bevarande och utveckling. I tre av beskrivningarna är utveckling av samverkan mellan olika aktörer del av beskrivningen. Detta innebär att det är synnerligen få projekt som är inriktade på specifika naturvårdsområden och få där lokala aktörer gått samman i projekt för naturvård, men det finns en handfull projekt som är inriktade på att utveckla metoder för sådan samverkan.

Relationer mellan projekt i åtgärderna 322, 321, 323 och i axel 4

Som nämndes i föregående kapitel är det delvis oklara gränser mellan åtgärderna 321, 322 och 323, dvs. det finns liknande projekt inom ramen för alla åtgärderna. Vad gäller 323 gäller detta framför allt frågan om upprustning av byggnader samt kulturprojekt som kan överlappa med framförallt 322. Under fallstudierna stötte vi även på exempel med liknande projekt inom axel 3 och inom axel 4, dvs. inom Leader. I intervjuer med handläggare framkom att det ofta förekom underhandskontakter som avgjorde om en ansökan skulle hanteras inom ramen för axel 3 eller inom ramen för Leader.

Områden som projekten verkar inom

Även om projektens huvudsakliga syften säger en hel del om dess verksamhet så verkar projekten i allmänhet inom flera olika områden. För att kunna besvara utvärderingsfrågorna ställde vi frågor i enkäten till projektägarna om i vad mån projekten berörde de aspekter av livskvalitet, attraktivitet och ekonomisk och social utveckling som specificerades i tabell 7.5. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena:* eller *Projektets in-*

riktning innebär att det bidrar till: Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad.

De områden som fick högst värden på dessa frågor gällde områdena att bevara och uppgradera kultur- och naturarvet, en positiv syn på den egna bygden och den yttre miljön i byn/lokalsamhället (Tabell 7.16).

Tabell 7.16: Områden med medelvärden större eller lika med 4

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera kulturarvet	4,7 (0,597) (5)
En mer positiv syn på den egna bygden	4,3 (0,980) (4)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Den yttre miljön i byn/lokalsamhället	4,0 (1,234) (4)

Underliggande skala: 1- 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=51

I Tabell 7.17 nedan visas de områden som något lägre värden. Det gäller områdena en stärkt framtidstro i den egna bygden, deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen, ökad lokal samverkan och lokalt kulturutbud, turism och att sätta byn "på kartan" som alla får relativt höga värden. Tillsammans med områdena i Tabell 7.15 pekar detta på att åtgärden tycks ha fångat just ett intresse för att bevara och uppgradera natur- och kulturarven på landsbygden och att den samtidigt ses, som i programmets avsiktsförklaring, som ett sätt att stärka lokal samverkan, framtidstro och att gynna besöksnäringen. Vad man däremot inte tycks prioritera är kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor.

Tabell 7.17: Områden med medelvärden mellan 3 och 4

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
En starkt framtidstro i den egna bygden	3,9 (1,294) (4)
Lokalt kulturutbud	3,8 (1,167) (4)
Turism	3,8 (0,980) (4)
Att sätta byn "på kartan"	3,7 (1,290) (4)
Deltagande och engagemang i den lokala utvecklingen	3,7 (1,041) (4)
Ökad lokal samverkan	3,6 (1,050) (4)
Lokalt fritidsliv	3,3 (1,299) (4)
Ökad samverkan med personer och organisationer utanför bygden	3,1 (1,230) (3)
Ökad kunskap och medvetenhet vad gäller miljö- och klimatfrågor	3,1 (1,293) (3)

Underliggande skala: 1-5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=51

De områden som ligger lägre visas i Tabell 7.18. Dessa områden är alltså inte så prioriterade i en sammanlagd bedömning av projekten. Det gäller bland annat områden som utbildning och information, företagandet i bygden, antalet arbetstillfällen. Här intar emellertid de svarande generellt sett en neutral hållning och som vi sett ovan kan en stor del av projekten ses som kunskapsintensiva. Med tanke på programmets övergripande betoning på sysselsättning och företagande ligger dock dessa värden tämligen lågt. Vad som är mer anmärkningsvärt är dock att frågor om klimatförändringar har så litet genomslag i åtgärden. De nationellt prioriterade områdena om jämställdhet och integration återigen får återigen låga värden. Liksom vad gäller projekten i åtgärd 321 och 322 kan projekten inte uppfattas som starka bidrag till vare sig jämställdheten mellan män och kvinnor, eller till att främja den etniska integrationen. Däremot uppfattas projekten som viktiga för att skapa en positiv syn på den egna bygden, liksom för att skapa framtidstro där.

Tabell 7.18: Områden med medelvärden under 3

I vilken utsträckning har stödet bidragit till följande	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Utbildning och information	2,9 (1,211) (3)
Företagandet i bygden	2,8 (1,293) (3)
Antalet arbetstillfällen	2,3 (1,139) (2)
Motverka klimatförändringar	2,2 (1,209) (2)
Inflyttningen till landsbygden	2,2 (1,034) (2)
Barns och ungdomars situation	2,1 (1,283) (1)
Lokala lösningar för annan grundläggande service	2,0 (1,345) (1)
Äldres situation	2,0 (1,144) (1)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet mellan kvinnor och män	2,0 (1,167) (2)
Ökad kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	1,9 (1,300) (2)

Underliggande skala: 1-5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=51

Fråga 1. Hur har tjänsterna bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare?

Svaret på frågan om hur tjänsterna i åtgärden bidragit till att göra de berörda områdena attraktivare måste ta sin utgångspunkt i att åtgärden utnyttjats i så ringa grad. Endast 34 projekt har avslutats och projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Nära hälften av alla projekt har beviljats av fyra länsstyrelser, tre länsstyrelser har inte beviljat några projekt och resten, dvs. i 14 län har mellan ett och fyra projekt beviljats. Som Tabell 7.1. visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt vad gäller frågan om berörda områdets attraktivitet. För att trots detta bedöma i vad mån projekten kan komma att bidra attraktiviteten har vi dels utgått från beskrivningen av projektens huvudsakliga syften såsom de anges i Jordbruksverkets databas, dels frågat projektägare i vad mån

projekten omfattar de aspekter på attraktivitet som presenterades i Tabell 7.5. Det man kan se av de nuvarande projektens inriktning är att de till stor del är inriktade på de aspekter av attraktivitet som har att göra med kulturarvet och känna sig delaktiga, på att stärka både det lokala kulturutbudet och turismen. Merparten av projekten syftade till olika former av musei-, informations-, dokumentations- och utställningsverksamhet. Den näst störst gruppen gäller byggnadsvård och restaurering av fysiska anläggningar. 66 procent av projekten klassificerades i dessa två grupper, under det att färre, knappt 20 procent hade ett företagsfokus som anknöt till natur- och kulturarv. Cirka 10 procent var mer direkt inriktade på naturvård. Ungefär 7 procent var metodutvecklingsprojekt för att initiera samverkan runt kultur- och natursarvsfrågor. Projektens inriktning avspeglas också i enkätsvaren, där just att bevara och uppgradera kulturarvet rankats högst. Enkäterna visar att också naturvet och den yttre miljön i byn/lokal samhället är områden som projekten är inriktade på (se Tabell 7.19 nedan).

Tabell 7.19: Projektens inriktning i förhållande till attraktivitet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera kulturarvet	4,7 (0,597) (5)
Positiv syn på den egna bygden	4,3 (0,757) (4)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	4,0 (1,233) (4)
Stärkt framtidstro	3,9 (0,877) (4)
Lokalt kulturutbud	3,8 (1,167) (4)
Turism	3,8 (0,980) (4)
Att sätta byn "på kartan"	3,7 (1,293) (4)
Lokalt fritidsliv	3,3 (1,293) (4)
Inflyttning till landsbygden	2,2 (1,304) (2)
Barn och ungdomar	2,1 (1,283) (1)
Lokal service	2,0 (1,345) (1)
Situationen för äldre	2,0 (1,145) (1)
Integration och minoriteters ställning	1,7 (0,972) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=51

Enligt projektägarnas skattningar bidrar därmed de beviljade projekten i relativ hög grad till de berörda områdenas attraktivitet. Om dessa ansträngningar får effekter går det emellertid inte att i nuläget uttala sig om. Det beror i hög grad på kvaliteten av de natur- och kulturarv som rustats upp samt på hur dessa arv är infogade i förhållande till övriga mål som kan locka besökare och hur de uppgraderade arven kan marknadsföras och göras tillgängliga. Detta beror i sin tur dels på infrastruktur och kommunikationer, dels på om de enskilda objekt som fått stöd genom åtgärden ingår i sammanhang som är tillräckligt intressanta för

att kunna locka besökare till bygden. Sammanhangen är viktiga eftersom enstaka objekt sällan har kraft att ensamma locka besökare till en plats. Detta anknyter till det vi tidigare skrivit om den inbäddade karaktären av projektresultaten. För att avgöra detta behövs longitudinella och kvalitativt inriktade studier.

Fråga 2. Hur har åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden och andra områden av högt naturvärde samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet?

Samma förbehåll vad gäller åtgärdens ringa omfattning och dess ojämna fördelning över landet, som för den förra frågan, gäller även för denna fråga. I nuläget har åtgärden sannolikt ringa effekter.

Av de 80 beviljade projekten är 8 direkt inriktade på naturvård och upprustning av landskapselement, 6 på att utveckla företagande i samband med landskapsvårdande eller miljöanpassad produktion, 4 på metodutveckling för vård av kulturlandskapet och ytterligare 4 projekt gäller utställningar eller annan informationsverksamhet om naturvård, två projekt till angår naturvård på ett ospecificerat sätt. Förutom de 6 projekt som ägs av företagare ägs merparten av dessa projekt av projektägare som verkar på regional eller kommunal nivå, ett fåtal av lokala föreningar. Den lokala förankringen tycks därmed för närvarande vara tämligen låg i dessa projekt. Natura 2000 nämns inte i några projektbeskrivningar. Ser man utvärderingsfrågan främst med avseende på förbättrad förvaltning av konkreta naturområden, får man konstatera att projekten i åtgärden i huvudsak inte syftat till detta.

Av enkätsvaren framgår dock att projektägarna i allmänhet menar att projekten bidrar i hög grad till att bevara och uppgradera naturarv och till att främja den yttre miljön i byn/lokalsamhället. Man har större ambitioner härvidlag än vad gäller frågor om medvetenhet om miljö- och klimatfrågor (se Tabell 7.20).

Tabell 7.20: Projektens inriktning i förhållande till aspekter av hållbar förvaltning och utveckling av Natura 2000-områden samt landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	4,0 (1,233) (4)
Kunskap och medvetenhet om miljö- och klimatfrågor	3,1 (1,358) (3)
Utbildning och information	2,9 (1,211) (3)
Motverka klimattförändringar	2,2 (1,210) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=51

Frågan om hur åtgärden hittills bidragit till en hållbar förvaltning av värdefulla naturområden samt till landsbygdsbefolkningens miljömedvetenhet får därför besvaras med att det är tämligen få projekt som i dagsläget är inriktade på detta att vårda konkreta naturområden. Få projekt tycks drivas i partnerskap mellan olika aktörer. Samtidigt finns det projekt som kan komma att bidra till metodutveckling, ökad medvetenhet och till företagande vad gäller naturvårdsområden. I vad mån det låga antalet projekt som konkret berör naturvård har att göra med att andra åtgärder, inom t ex axel 2, är mer attraktiva för markägare än projektstöd och partnerskap inom åtgärd 323 kan vi inte yttra oss om.

Fråga 3. Hur har tjänsterna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

För denna fråga gäller som för de föregående, att projekten är få och ojämnt spridda över landet och att det därför inte går att uttala sig om några generella effekter. Projekt som beviljats har i hög grad varit inriktade på uppgradering och bevarande av framförallt kulturarv, och i viss utsträckning naturarv. Det avgränsar möjligheterna att bidra till livskvaliteten på landsbygden till just dessa aspekter av livskvalitet. Enligt enkäterna bidrar projekten, även i tämligen hög grad till en positiv syn på den egna bygden, en stärkt framtidstro, deltagande i lokal utveckling, ett mer varierat lokalt kulturutbud och fritidsliv, samt till samverkan och

till den yttre miljön i byn/lokalsamhället (se Tabell 7.21 nedan). Andra områden som kan förväntas vara viktiga för livskvaliteten tillgodoses däremot i mycket lägre grad inom ramen för denna åtgärd. Detta bör ses i relation till att dessa områden prioriteras i andra åtgärder, som t ex service i åtgärd 321.

Tabell 7.21: Projektens inriktning i förhållande till aspekter livskvalitet

Frågeområden	Medelvärden (Standardavvikelse) (Median)
Bevara och uppgradera kulturarvet	4,7 (0,597) (5)
Positiv syn på den egna bygden	4,3 (0,757) (4)
Bevara och uppgradera naturarvet	4,2 (1,062) (4)
Yttre miljö i byn/lokalsamhället	4,0 (1,233) (4)
Stärkt framtidstro	3,9 (0,877) (4)
Lokalt kulturutbud	3,8 (1,167) (4)
Deltagande i lokal utveckling	3,7 (1,041) (4)
Samverkan	3,6 (1,060) (4)
Lokalt fritidsliv	3,3 (1,300) (4)
Utbildning och information	2,9 (1,211) (3)
Företagandet i bygden	2,8 (1,294) (3)
Antalet arbetstillfällen	2,3 (1,139) (2)
Barn och ungdomar	2,1 (1,283) (1)
Lokal service	2,0 (1,345) (1)
Situationen för äldre	2,0 (1,145) (1)
Kunskap och förståelse v.g. jämställdhet	2,0 (1,031) (2)
Integration och minoriteter	1,9 (0,967) (1)
Integration och minoriteters ställning	1,7 (0,972) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad. Källa: Egen enkätundersökning n=51

7.6 Slutsatser angående stödets effekter

Åtgärden för Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden har inte utnyttjats i någon högre grad och stödet har därmed hittills generellt haft ringa effekt. Endast 34 projekt har avslutats och de 80 projekt som beviljats stöd under perioden 2007-2009 är ojämnt fördelade över landet. Nära hälften av projekten har beviljats av fyra länsstyrelser, 14 län har beviljat mellan ett och fyra projekt och tre länsstyrelser har inte beviljat några projekt alls. Som Tabell 7.1. visade är också omfattnings- och resultatindikatorerna svagt tillgodosedda. I stort måste man därför utgå från att åtgärden hittills generellt sett har haft ringa effekt. Vad gäller effektindikatorerna Ökat antal årsverken och Ökning av nettoförädlingsvärdet, måste påpekas att det ringa antalet projekt i sig tyder på att de kan komma att bli svåra att uppnå, även med de nya reviderade nivåerna för indikatorerna. Även om effekter skulle kunna uppstå kan man emellertid inte förvänta att inträffar omedelbart.

Åtgärdens mål är att restaurera, underhålla och uppgradera det lokala natur- och kulturlandskapet. Genom att bevara och uppgradera natur- och kulturlandskapets värden i en bygd ska åtgärden bidra till att främja dess attraktivitet och ge bättre förutsättningar för boende och turism inom bygden. Två områden pekas ut som särskilt angelägna: upprustning av byggnader samt lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt. Upprustade byggnader ska kunna användas till nya ändamål som stärker bygdens attraktionskraft och ekonomiska utveckling. Enligt programmet innehåller dessutom lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt ofta ett tydligt lokalt utvecklingsperspektiv och insatserna bidrar ofta till ökat socialt engagemang i bygden, med etablering av nya företag och en stärkt befolkningsutveckling. Detta kan, menar man, i sin tur också gynna förutsättningarna för såväl nyföretagande som kommersiell och offentlig service i området.

Analysen av beviljade projekt och av enkäten till projektägare pekar på att frågor om kulturarv är relativt sett bättre tillgodosedda än de om naturarv. Lokala projekt som är konkret och direkt inriktade på vård av värdefulla naturområden är tämligen få. Analysen pekar också på att de projekt som beviljats hittills kan bidra till att stärka livskvalitet och attraktivitet i de relativt begränsade avseenden som upprustningen av natur- och kulturarv medger

I programmet förutsätts att lokalt initierade natur- och kulturvårdsprojekt ofta har ett lokalt utvecklingsperspektiv med etablering av nya företag och en stärkt befolkningsutveckling som följd. Vår genomgång av projekten hittills ger inte underlag för att anta att detta är en given utvecklingsgång. Bevarande har stått i fokus medan kommersialisering och företagande inte gjort det. Detta kan naturligtvis ha att göra med att åtgärden inte i första hand är ett stöd till företagande. Men det kan också bero på att det finns ett slags "manuskript" för lokala aktörer när det gäller bevarandet, dvs. att det finns en ganska lång tradition av att rusta upp såväl landskap som byggnader. Sådana insatser har i första hand betraktats som insatser riktade mot bygdens egen befolkning – alltså mot att höja invånarnas livskvalitet. Arbetet med att tillgängliggöra och kommersialisera, natur- och kulturarven, har inte lika starka traditioner på den svenska landsbygden. Att lyckas med sådana insatser skulle kräva att det finns fungerande infrastruktur och kommunikationer som skulle kunna ta hand om besökare utifrån (vägar, serveringar, övernattningsmöjligheter etc.). Om åtgärden kommer att lyckas när det gäller detta är för tidigt att säga. Detta beror i hög grad på dels infrastruktur, dels på om de enskilda objekt som fått stöd genom åtgärden ingår i sammanhang som är tillräckligt intressanta för att kunna locka besökare till bygden. Att sammanhangen är viktiga beror på att enskilda objekt sällan har kraft att ensamma locka besökare till en plats. Det beror också på hur man lyckas hantera eventuella motsättningar i det lokala samhället mellan de intressen som står för bevarandet och de som representerar stärkandet av förutsättningarna för att natur- och kulturarvet kan bli del av en lokal utveckling. Att utveckla kulturvärden för turismändamål är nämligen inte helt oproblematiskt, i och med man genom detta kan förändra dessa värdenas lokala betydelse och liksom tillgången till dem.

Målgrupper för åtgärden är lokala nätverk, utvecklingsgrupper och organisationer, företag, kommuner samt markägare som del av partnerskap i lokala projekt. Av Tabell 7.11 framgår att man lyckats relativt väl med att nå lokala grupper, drygt 40 procent av projektägande organisationer är just lokala grupper. Till detta kommer ca tio procent lokala företag och kooperativ. Kommuner står som projektägare till knappt 10 procent av projekten. Länsstyrelser och läns museer, som vanligen intagit en aktiv roll när det gäller bevarande och tillgängliggörande av natur- och kulturarv, äger nära 20 procent av projekten. Såvitt vi kunnat utläsa

är dock partnerskap mellan ideella, privata och offentliga aktörer inte vanliga bland projektägarna.

I relation till programmets nationellt prioriterade utvecklingsområden påminner utfallet om det för åtgärd 321 och 322. De nationellt prioriterade områden är 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mervärden, 3) Ny varu- och tjänstproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap, 5) Integration av nya grupper och jämställdhet. Med tanke på åtgärdens inriktning, och i relation till de andra åtgärderna inom axel 3, är det rimligt att förvänta sig att områdena 1) 4) och 5) bör vara inkluderade i de projekten. Om vi ser till projektens inriktning utifrån den klassificering som vi gjort kan man se att en stor andel av projekten handlar om dokumentation, museiverksamhet och information vilket innebär att område 4) bör ses som väl tillgodosett. Även område 1) kan snarast ses som inkluderat i åtgärden med tanke på de projekt som är inriktade på restaurering, utveckling och företagande med utgångspunkt i hantering av naturarvet. Som gällde för åtgärderna 321 och 322 är emellertid frågor om jämställdhet och integration av nya grupper knappast tillgodosedda i projekten. Detta är inte helt oproblemiskt. I den mån man främst satsar på att stärka redan befintliga sociala och kulturella mönster genom åtgärden utan hänsyn till samhällsfrågor som jämställdhet och integration, riskerar insatserna att bli kontraproduktiva på sikt. Då kommer sannolikt unga kvinnor i minst lika hög grad som hitintills att lämna landsbygden, och bristen på intresse för integration kommer knappast att locka nya invånare till landsbygden. Båda företeelserna går stick i stäv med en ökad attraktivitet och livskvalitet på landsbygden. Som vi påpekade i presentationen av enkätsvaren från projektägare i 321 så påverkar ungdomars flyttmönster och invandring den demografiska utvecklingen. Hur ungdomar trivs och vilka möjligheter de ser på landsbygden kan spela roll för deras framtida val av yrken och bostadsorter (Jonsson 2003).

7.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

I dagsläget framstår inte åtgärden som del av en nationell landsbygdspolitisk insats, utan som en åtgärd som fått genomslag i vissa regioner. Detta är i linje med ex-ante utvärderarens rekommendation och det ringa genomslaget i flera län skulle kunna ses som regionala aktörer inte

prioriterat den. Det kan också tolkas som att det inte finns någon efterfrågan på åtgärden i de regioner där det är få eller inga projekt och att den politiska avsikten med medlen är missriktad. Det kan emellertid också hänga samman med hur dessa stöd görs tillgängliga för de målgrupper de är avsedda för och därmed med länsstyrelsernas förutsättningar att föra ut och arbeta med åtgärden samt med stödets administrativa regelverk. På kort sikt, dvs. inom pågående programperiod, kan åtgärden få bättre effekter genom att ge Jordbruksverket och länsstyrelserna i uppdrag att dels förbättra och förtydliga informationsinsatserna kring vilken typ av projekt som kan få stöd, och hur man ska gå till väga när det gäller att ansöka om och redovisa medel. På kort sikt finns det också finnas anledning att tillföra medel till handläggningen. Antalet ansökningar i axel 4 ökar snabbt och det är ofta samma handläggare som har handlägger projekten i bägge åtgärderna. Vår uppfattning är att det administrativa systemet varit underdimensionerat i starten och att detta dels försenat introduktionen av åtgärden, dels inneburit orimligt långa väntetider för projektägare och en stor belastning för vissa handläggare. På kort sikt bör också det administrativa systemet riktas mer mot en målstyrning vid bedömning av rekvisitioner och man bör sträva efter en förenkling av regelsystemen runt administration och redovisning

På längre sikt

Åtgärden utgör en möjlighet för lokala grupper som vill slå vakt om sin bygds särprägel och som vill ha möjligheter att utveckla en småskalig besöksnäring. För att åtgärderna verkligen ska kunna bidra till bygdens utveckling och ekonomi genom en uppgradering av kultur- och naturarv, behöver insatserna i högre grad kunna samordnas med regionala och nationella planer för hur natur- och kulturarv ska bevaras, liksom med de överväganden kring urval som finns i samband med dessa planer. Samarbetet mellan myndigheter och de regionala organisationer som arbetar med natur- och kulturmiljöer bör förstärkas, kopplat till en uppmaning att stödja och samverka med lokala initiativ. De regionala organisationerna besitter en stor fackkunskap på området, som borde kunna utnyttjas bättre än vad den tycks ha utnyttjats så här långt. Bättre samordning med lokala och kommunala insatser för besöksnäring och annan utveckling behövs också.

Ett sätt att öka samordningen är via partnerskap, men för att sådana ska bildas behöver man arbeta proaktivt och bidra till bildande av dem.

Även för denna åtgärd finns det därför anledning att fundera över relationerna till axel 4. I dagsläget finns ett litet antal projekt inom 323 som syftar till att initiera partnerskap för kultur- och naturvård.

Frågan om att stödja partnerskap gäller hur åtgärden bättre ska kunna bidra till lokalt engagemang och lokal delaktighet i förvaltning och vård av värdefulla naturområden. Om detta är ett område som man vill prioritera i naturvårdspolitiken skulle länsstyrelserna kunna få en mycket mer aktiv roll för att utveckla samverkansmodeller för detta. Det skulle exempelvis kunna ske med utgångspunkt från de områden som länsstyrelserna själva redan förvaltar.

På sikt behöver man också ta ställning till i vad mån man vill att programmet verkligen ska verka för de nationellt prioriterade utvecklingsområdena. I den mån dessa bedöms som viktiga bör man i ansökningarna förhålla sig till de av dem som är relevanta för olika åtgärder. Det vill säga, hur ett projekt verkar, eller inte verkar för dem, bör i så fall anges i ansökan. Detta kan ses som ett sätt att öka medvetenhet om prioriteringarna. Vill man ytterligare stärka dessa prioriteringars ställning bör indikatorer utvecklas för dem. För att stödja de nationellt prioriterade områdena vad gäller integration och jämställdhet bör ett forskningsbaserat utvecklingsarbete där man utreder erfarenheter och modeller för hur man kan arbeta med dessa frågor. Åtgärdens inslag av innovativitet skulle kunna stärkas bl a med ett större mått av målstyrning av det administrativa systemet.

Ytterligare ett område som behöver omprövas är, nämligen, som vi även påpekat vad gäller åtgärd 321 och 322, det administrativa systemet för ansökningar och rekvirering av utbetalningar. Ett dilemma som programmet har att hantera är att både ha god kontroll över användningen av medel och se till att systemen för detta inte går ut över möjligheten och lusten för icke-etablerade organisationer att söka medel. I den mån man på allvar vill nå ut till lokala grupper och vill att politiken ska verka genom att personer med bakgrund i privat sektor och i civilsamhälleliga grupper engageras i utvecklingsprojekt så är detta ett strategiskt viktigt område för förändring. I förlängningen handlar detta om tillit mellan myndigheter och medborgare och om det sociala kapitalet.

Som vi utvecklar i kapitlet om åtgärd 321 är detta ett problem som återspeglar de skilda kulturer som finns i Europa och som landsbygdsprogrammet ska försöka förhålla sig till. Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar därmed i grunden om hur den sociala tilliten hanteras. Om grunden i ett samhälles byggande av socialt förtroende är ömsesidighet, är det snarast kontraproduktivt att de lokala aktörerna upplever myndigheterna som präglade av långsamhet och misstro. De berättelser vi mött som handlar om en (allt för) detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar återger också en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Ett sådant misstroende skadar inte bara förtroendet för systemet självt, det öppnar också på sikt för att grunden för förtroendefulla samarbeten försvinner. Samtidigt måste landsbygdsprogrammet innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien.

Programmets kontrollregleringar utgör därmed i sig själva ett stort socialt dilemma. Sannolikt är lösningen på dilemmat att dels att öka inslaget av målstyrning i programmet, dels låta nationella och regionala myndigheter få ett större inflytande över hur kontrollen utförs, så att man kan uppnå en bättre anpassning till regionala kulturella betingelser. Den svenska revisionstradition som tar fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet borde i högre grad präglade revisionen liksom de krav på bokföringsmässighet som ställs för företag i Sverige. Detta kan kombineras med stickprov av utgifter. Dilemmat aktualiserar också frågan om de resurser som avsätts för handläggning av programmets åtgärder och på vad sätt länsstyrelserna förberetts för att ansvara för handläggningen av åtgärden, samt i vad mån länsstyrelserna kan spela en mer proaktiv roll i implementeringen av landsbygdspolitiken.

7.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Ett problem i utvärderingen av åtgärd 323 har varit att det saknas en tydlig relation mellan å ena sidan åtgärdens mål och de områden man föreslår i programtexten och å andra sidan indikatorerna och utvärderingsfrågorna. Målet för åtgärden är: "Att restaurera, underhålla och uppgradera det lokala natur- och kulturlandskapet, t.ex. genom att etablera nya kommersiella, sociala och/eller kulturella användningsområden för gamla byggnader". Avsikten är att man genom att bevara och uppgradera natur- och kulturlandskapets värden i en bygd kan främja

dess attraktivitet. I och med att natur- och kulturvärden "lyfts fram" inom en by eller bygd kan dessa, menar man också, bli en del av den lokala identiteten och på så sätt bidra till ett attraktivt boende eller ge bättre förutsättningar för turism inom bygden. Utvärderingsfrågorna är inriktade på svårsmätbara företeelser som livskvalitet, attraktivitet och på vad sätt åtgärden bidragit till en hållbar förvaltning och utveckling av områden av högt naturvärde.

Indikatorerna är inriktade på resultat i termer av antal aktiviteter som fått stöd, den totala investeringsvolymen, den befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service samt antalet restaurerade byggnader. Sett ur åtgärdens målperspektiv är det anmärkningsvärt att de eftersträvansvärda effekterna inte är relaterade till mer specifika uttryck för det lokala kultur- och naturarvet. Antalet byggnader i sig säger inte så mycket om programmets resultat. Sannolikt bör ambitionerna att natur- och kulturarvet på bred front ska bidra till ökning av nettoförädlingsvärde och antal årsverken tonas ner, samtidigt som omfattnings och resultatindikatorerna mer tydligt inriktas på åtgärdens centrala innehåll och utvärderingsfrågorna. Vad gäller indikatorn Befolkning på landsbygden som gynnas av förbättrad service bygger den i dagsläget på projektägares skattningar. Beräkningssättet har enligt uppgift från Jordbruksverket dock förändrats till en skattning av antalet personer som skulle kunna utnyttja åtgärden, beräknat på befolkningsunderlag. Som vi påpekat i kapitlet om åtgärderna 31 och 322 så säger detta emellertid mycket litet om resultatens genomslag och faktiska utnyttjade, och fångar inte in det vi beskrivit som resultatens inbäddade karaktär.

Nya indikatorer, som kan fånga in livskvalitetsfrågornas inbäddade karaktär, och som bättre anknyter till insatsens verksamheter, bör därför utvecklas. Sådana indikatorer kan dels utvecklas på grundval av områden som angetts i Tabell 7.5 och bör också omfatta områden som mer tydligt anknyter till de åtgärdens avsikter som t ex antal partnerskap, areal och insatser för naturvård, användningsområden för restaurerade byggnader osv. Dels bör de omfatta områden som *trivsel*, *styrkan i de sociala relationerna*, *graden av framtidstro* och *förekomsten av social tillit* (socialt kapital). Detta innebär att metoderna för utvärdering behöver omfatta inte enbart kvantitativa dataanalyser, utan även kvalitativa studier. På grund av den inbäddade karaktär av de effekter och resultat som programmet efterfrågar, skulle man behöva följa upp ett representativt ur-

val av projekt i vissa utvalda bygder, för att i efterhand se hur de inverkat på det sammanhang de verkar inom.

Referenser

Beland Lindahl, K. 2008. *Frame Analysis, Place Perceptions and the Politics of Natural Resource Management: Exploring a forest policy controversy in Sweden*. Doctoral Thesis. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae No. 2008:60. Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala

Bruhin, G. & Nilson, M. 1997. *Identiprenörskap – företagande med regionalt ursprung*. School of Business' Research Reports 1997:3. Stockholms Universitet. Sid 1-51

Delhey J and Newton K, 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*; 21 (4): 311-327.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. *Second European Quality of Life Survey: Overview Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>

Hage, G. 2003: *Against Paranoid Nationalism. Searching for Hope in a Shrinking Society*. Annandale: Pluto Press Australia.

Hallgren, Lars (2003) I djupet av ett vattendrag. Om konflikt och samverkan vid naturresurshantering. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsplanering, Ultuna. Acta Universitatis Agriculturae Sueciae. Agraria 379.

Harvey, D (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism; The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, in: *Geografiske annaler*, pp. 50–59

Jessop, B. (1997) The entrepreneurial city. Re-imaging localities, redesigning economic governance, or restructuring capital?, in: Jewson, N. and Macgregor, S. (eds.): *Transforming cities*. Routledge.

Jonsson, G., 2003. *Rotad, rotlös, rastlös – Ung mobilitet i tid och rum*, GERUM Kulturgeografi, 2003:3, Kulturgeografiska institutionen/SMC, Umeå universitet

Jordbruksdepartementet. 2010,. Jo 2010/1195. *Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strate-*

gin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013

Jordbruksverket, 2010. Årsrapport 2009.Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, utkast 2010-05-11

Kirshenblatt-Gimblett, B. 1998: *Destination Culture: Tourism, Museums, and Heritage*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Kåks, H.& Westholm, E. 1994. *En plats i tillvaron. Studier av flyttning till landsbygden. Dalarnas Forskningsråd*. Kap 10, sid 97-109.

Lowenthal, D.1996: *Possessed by the Past: The Heritage Crusade and the Spoils of History*. New York: The Free Press

Massam, Bryan, H., 2002. Quality of life: public planning and private living *Progress in Planning* Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227

Nyseth, T & Granås, B. Place Reinvention in the North. *Nordregio Report* 2007:1, 131-146.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press

Sandström, E. (2008). *Reinventing the Commons. Exploring the Emergence of Local Natrual resource management arrangements*. (Doctoral dissertation). *Acta Universitatis Agriculturae Sueciae* 2008:48. Swedish University of Agricultural Sciences.Uppsala.

SCB. 2010.Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease___291846.aspx Nedladdad 1 augusti 2010

SCB. 2010.Pressmeddelande från SCB. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease___291846.aspx Nedladdad 1 augusti 2010

SLU, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet

The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. *Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010*

v d Ploeg (2004) Presentation at seminar at the Leader + observatorium.
See:http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm
m Nedladdad 1 augusti 2010.

Waldenström, C., 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet?
(*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas
(2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

8

Åtgärd 331 – Åtgärder i form av utbildning och information

8.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Stöd till åtgärder i form av utbildning och information grundar sig på artikel 52 (c) i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt punkt 5.3.3.3 i bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Bakgrund¹³

Åtgärdens syfte är att genom utbildning stimulera till en långsiktig hållbar utveckling för landsbygdens näringsliv och generera förutsättningar för tillväxt. Det övergripande målet är att öka kunskapsinnehållet i produkter och tjänster som produceras på landsbygden. Åtgärden ska årligen omfatta 15 000 aktörer som deltagit i och fullföljt utbildningar samt 30 000 deltagardagar per år.

Med kompetensutveckling för aktörer inom landsbygdens näringsliv vill man bryta svaga traditioner av samarbete med utvecklingsarbete som hämmar utvecklingen socialt och ekonomiskt. Genom att öka ett ofta lågt kunskapsinnehåll i landsbygdens produkter och tjänster kan potentialen avsevärt förbättras hos många företagare. Vidgade nätverk och erfarenhetsutbyte är viktigt för att uppnå målen för axel 3.

I de fall kompetensutvecklingen syftar till att utveckla kunnande inom företagsledning och till affärsidéutveckling organiseras denna tillsammans med kompetensutvecklingen inom axel 1.

Villkor för stöd

Stöd till utbildning och information kan ges för olika typer av kompetensutveckling t.ex. kurser, studiecirklar, studieresor, rådgivning, erfarenhetsutbyte, kunskapsförmedling och företagspraktik. All kompetensutveckling ska motiveras av behov uttryckta i affärsplaner för företagsutveckling, i väl underbyggda lokala eller regionala utvecklingsplaner eller på annat sätt efterfrågas av målgruppen. Behov av kompetensutveckling och prioritering ska ske lokalt. Åtgärden inbegriper inte kom-

¹³ Beskrivningen av bakgrund och villkor är ett referat av åtgärdsbeskrivningen i Landsbygdsprogram för Sverige 2007 – 2013 (Jordbrukdepartementet 2007)

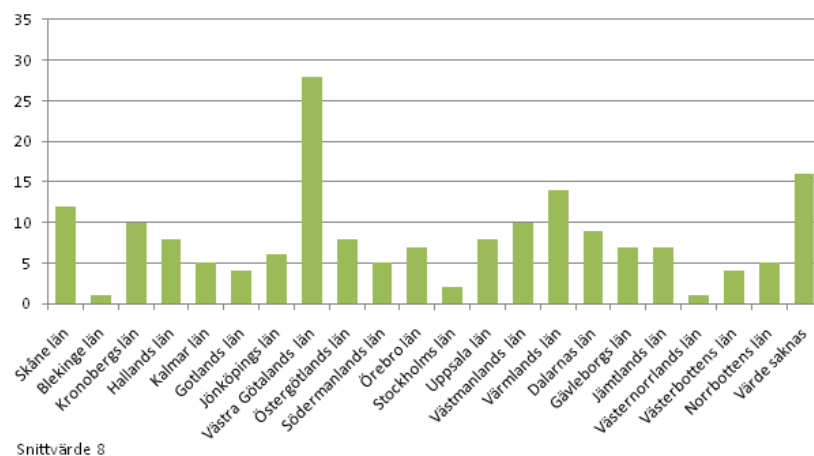
petensutveckling som ingår i ordinarie utbildning på sekundär eller högre nivå.

Stöd för kompetensutveckling ska kunna sökas av entreprenörer och företagare, anställda samt medborgare som är aktiva i bytvecklingsgrupper.

Figurerna 8.1 – 8.3 visar den geografiska placeringen hos stödmottagare under åren 2007 – 2009. Av figurerna förefaller det som om att det förekommit en viss klustring av beviljade stöd till Skåne län, Västra götalandets län samt till Dalarnas län.

Figur 8.1: Geografisk fördelning av stöd 2007.

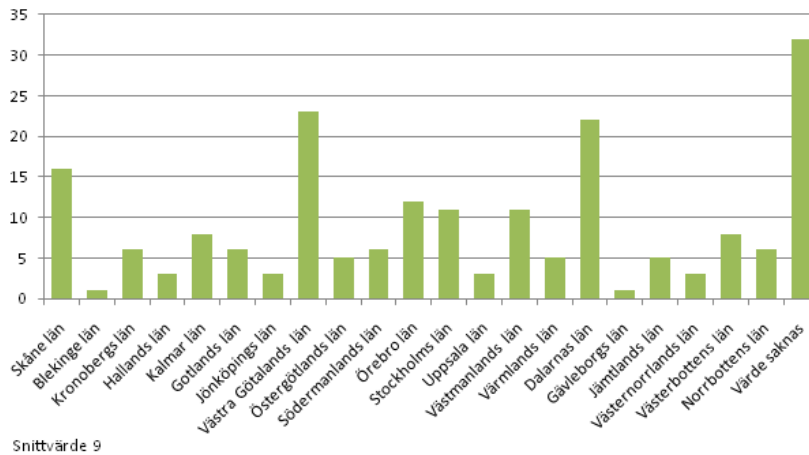
Antal stödda verksamheter



Snittvärde 8

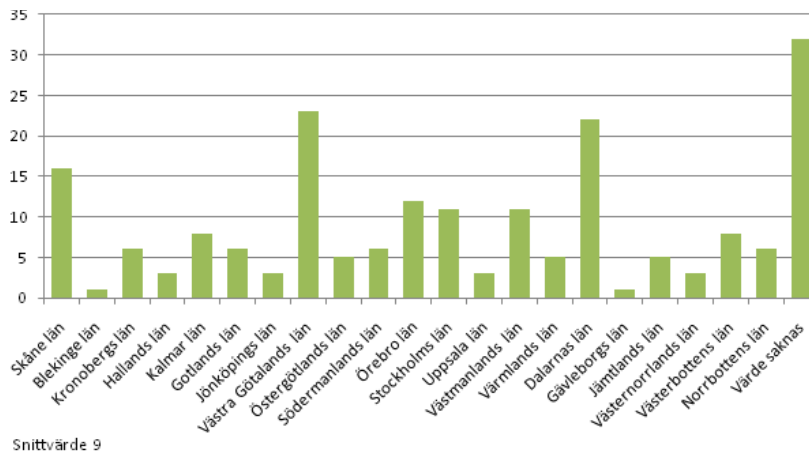
Figur 8.2: Geografisk fördelning av stöd 2008.

Antal stödda verksamheter



Figur 8.3: Geografisk fördelning av stöd 2009.

Antal stödda verksamheter



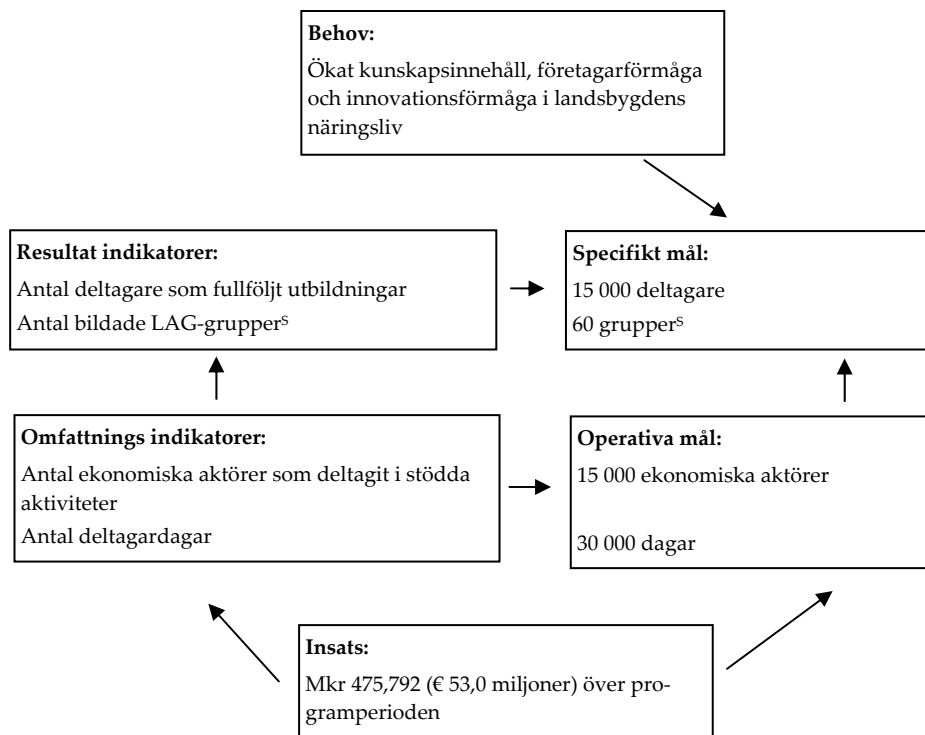
Budget och utfall

Budgeten för hela programperioden 2007 – 2013 ligger på 475,792 Mkr (Jordbruksverkets årsredovisning 2009). Hittills har endast 29 procent av budgeten utnyttjats och det förefaller osäkert om budgetmålen kommer att uppfyllas under programperioden.

Interventionslogik och indikatorer

Figur 8.4 beskriver interventionslogiken för stödet till åtgärder i form av utbildning och information. Det behov som ligger till grund för stödet är att öka kunskapsinnehållet, företagar- och innovationsförmågan bland aktörerna i landsbygdens näringsliv. Interventionslogiken bygger på att kunskapsinnehållet, företagar- och innovationsförmågan inte kommer att öka bland aktörerna i landsbygdens näringsliv, eller i varje fall inte i den omfattning man anser vara önskvärdt utan ett offentligt stöd till utbildning och information. Det resultat man vill uppnå är att 15 000 aktörer fullföljer sina utbildningar. Åtgärden saknar övergripande mål och effektindikatorer.

Figur 8.4: Interventionslogik för stöd till åtgärder i form av utbildning och information. Källa: Jordbruksdepartementet (2007).



Interventionslogiken kan diskuteras. En första observation är att åtgärdens syfte inte framgår klart av beskrivningen i Landsbygdsprogrammet. Detta gäller särskilt hur det skiljer sig från syftet med kompetens-

utvecklingsåtgärderna under axel 1. Allmänt gäller att stöd till utbildningsaktiviteter kräver att näringslivets aktörer inte själva i tillräcklig omfattning skulle inhämta kunskaperna på egen hand. Liksom i fallet med kompetensutveckling inom axel 1, kan det vara så att privata lösningar inte ger tillräckligt mycket utbildning och information om *i*) utbildningen kan anses vara en kollektiv vara, eller *ii*) en vara med positiva externa effekter vilket gör det svårt att hindra dem som då inte betalat för utbildningen från att dra nytta av den. Så kan t.ex. vara fallet när utbildaren tillhandahåller en hemsida med information, eller om informationen lätt kan spridas mellan dem som fått utbildning och andra. Det kan också bli problem om aktören som inhämtar kunskap som används för att skapa mervärde i de produkter aktören tillhandahåller på marknaden och det inte går att ta ut en prispremie för mervärdet. Incitamenten att utbilda sig torde i de fallen vara låga och offentliga interventioner kan öka dem genom bidra att minska aktörens kostnader för utbildningen. Om utbildningen emellertid skulle tillhandahållas även utan offentligt stöd kan interventionen leda till dödviktsförluster (d.v.s. stödet erbetalar bara för utbildningsinsatser som skulle ha företagits i vilket fall som helst) och/eller substitutionseffekter (d.v.s. utbildningsinsatser dras från städernas näringsliv till landsbygdens).

Här tycks emellertid tonvikten ligga på utbildnings- och informationsaktiviteter som syftar till att påverka människors attityder till innovationer för att på så sätt öka entreprenörskapet på landsbygden. Detta antas kunna ske genom erfarenhetsutbyte med företagare verksamma inom andra sektorer, områden och miljöer. Det är i och för sig troligt att sådant erfarenhetsutbyte endast skulle komma att ske i begränsad utsträckning utan stöd då intresset från företagare verksamma inom andra sektorer kan ifrågasättas. Det är emellertid oklart vilka effekter erfarenhetsutbytet kan förväntas ha på entreprenörskapet och innovationsförmågan i landsbygdens näringsliv (särskilt då utbildningens längd endast kommer att uppgå till 2 dagar per deltagare i genomsnitt), vilket kan vara orsaken till avsaknaden av effektindikatorer och övergripande mål. Icke desto mindre borde sådana ha specificerats. Det vore då naturligt att uttrycka dem i termer av antal nystartade företag eller nya produkter som introduceras på marknaden p.g.a. stödet.

Tabell 8.1 visar utfallet för omfattnings- och resultatindikatorerna för stödet till åtgärder i form av utbildning och information. Då Jordbruksverket enligt mailkorrespondens med Petri Hiljanen (2010-10-08) har haft olika metoder för att fördela ärenden mellan åren är siffrorna från år

2009 de man menar vara mest tillförlitliga. Baserat på dessa siffror måste det ackumulerade utfallet anses som lågt. Endast 19 procent av de totala antalet aktörer man vill stödja under programperioden har deltagit i aktiviteter som fått stöd. Likaledes har resultatindikatorn *antal deltagare som fullföljt utbildningen* ett måluppfyllande på endast 19 procent. Omfattningsindikatorn *antal utbildningsdagar* har ett måluppfyllande på låga 12,5 procent.

Tabell 8.1: Omfattnings och resultatindikatorer för stöd till åtgärder i form av utbildning och information

Indikator	Utfall 2007	Utfall 2008	Utfall 2009	Ackumulerat utfall
<i>Omfattning</i>				
Antal personer som beviljats stöd	24 237	4 600	13 999	20 165 (19,2 %)
Antal utbildningsdagar	11 239	4 300	14 630	26 386 (12,6 %)
<i>Resultat</i>				
Antal deltagare som fullföljt utbildning	24 237	4 600	13 999	20 165 (19,2 %)

Källa: Jordbruksverket (2010b, 2009, 2008)

8.2 Utvärderingsfrågorna

Följande utvärderingsfrågor har specificerats för stödet till utbildnings- och informationsåtgärder:

1. Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna förbättrat landsbygdsbefolkningens mänskliga potential för diversifiering av verksamheten till annan verksamhet än jordbruk? Lägg tyngdpunkten på de viktigaste verksamheterna.
2. Hur har den kunskap som förvärvats genom utbildnings- och informationsåtgärderna använts i det berörda området?
3. Hur har utbildnings- och informationsåtgärderna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Den första utvärderingsfrågan tolkas som avseende åtgärdens effekt på människors *förutsättningar* att diversifiera verksamheten i företag på landsbygden. Detta kan inte avgöras med hjälp av någon av de befintliga indikatorerna då ingen av dem är avsedda att mäta stödets effekter. Att

veta hur många som har fullföljt en utbildning eller hur många LAG som bildats säger inget om hur detta påverkat den mänskliga potentialen för att starta, utveckla och driva verksamheter. Att konstruera en variabel som mäter detta är heller inte enkelt eftersom kunskaperna om vilka färdigheter som är viktiga för entreprenörskap är begränsade. På ett mycket allmänt plan handlar det om egenskaper som kreativitet och förmåga att omsätta idéer i handling. En möjlighet skulle därför kunna vara att undersöka om åtgärden förbättrat deltagarnas initiativkraft, ledaregenskaper och kontaktnät. Det förutsätter emellertid att det finns data som gör en sådan analys möjlig. Vi återkommer till detta problem nedan.

I den andra utvärderingsfrågan efterfrågas hur kunskapen som förvärvats genom utbildnings- och informationsåtgärder använts i det berörda området. Frågans innebörd får betraktas som oklar, men "det berörda området" har tolkats av utvärderargruppen som att avse det geografiska området inom vilken stödmottagaren befinner sig, och frågan tolkas som att avse på vilket sätt kunskapen som förvärvats har varit det geografiska området tillgodo. Ingen av de befintliga indikatorerna användas för att analysera detta. I den data som utvärderargruppen haft till förfogande finns ingen möjlighet att på ett transparent sätt dra slutsatser om hur utbildningarna har använts i det geografiska område inom vilken stödmottagaren befinner sig. En möjlighet hade varit att försöka kategorisera stödsökarnas beskrivningar av utbildningarnas mål, men då denna kategorisering hade fått baseras på antaganden om avsikterna i texterna bedömdes det som alltför otillförlitligt. Ett ytterligare annat sätt hade varit att via intervjuer eller enkäter ta reda på hur den förvärvade utbildningen användes i stödsökarens geografiska område, men detta bedömdes inte som möjligt att göra inom ramen för halvtidsutvärderingen. Utvärderargruppen anser således att frågan om hur kunskaperna använts inom olika geografiska områden inte går att besvara. Det finns emellertid uppgifter i dataunderlaget som kan ge indikationer på om utbildningsinsatser haft betydelse för landsbygdsföretagens utveckling i allmänhet (d.v.s. utan hänsyn till geografiskt område). Frågan omtolkas därför till att med "det berörda området" avse landsbygden i sin helhet.

Hur insatserna bidragit till att höja livskvaliteten, som efterfrågas i fråga tre, tolkas som att avse hur insatserna bidragit till att förbättra *förutsättningarna* för höjd livskvalitet. Detta eftersom en enskild persons uppfatt-

ning om sin egen livskvalitet beror av så många andra aspekter än de som insatserna i denna åtgärd rimligen kan påverka, att det inte kan bedömas som relevant att beakta enskilda personers livskvalitet. Däremot insatsens förutsättning för att höja livskvaliteten i ett område bedöms som ett relevant tillvägagångssätt.

8.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I förra programperioden fanns inte den rena motsvarigheten till åtgärd 331, däremot hade det så kallade K2 inom den dåvarande kompetensutvecklingen vissa likheter med åtgärd 331, bland annat eftersom K2 delvis syftade till att anpassa jordbruket till ett mer diversifierat företagande. I slututvärderingen av förra programperioden (SLU, 2009) konstaterades att det var svårt att mäta vilka effekter K2 hade haft och huruvida insatsen bidragit till att höja lantbrukarnas kompetens.

8.4 Underlag och metod

Till att börja med kan det konstateras att de befintliga indikatorerna får anses som mycket svåra att tillämpa för att besvara utvärderingsfrågorna. För att fastställa stödets effekter vore det vidare önskvärt att göra en kontrafaktisk analys där utfallet för målvariablerna kan jämföras mellan stödmottagande företag och en kontrollgrupp bestående av icke stödmottagande företag och projektgrupper som liknar stödmottagarna i alla avseenden utom att de inte fått stöd. I fallet med åtgärder för utbildning och information hade detta förfarande i princip varit möjligt för företag som fått stöd, men inte för projekt eftersom det inte finns någon sammanställning över projekt som inte fått stöd från vilken en kontrollgrupp hade kunnat dras. Tids- och resursbrist möjliggjorde dock inte heller kontrafaktisk analys av effekterna på företagen.

I utvärderingen av stödet till utbildning och information används istället uppgifter från den postenkät som Jordbruksverket med hjälp av Statistiska Centralbyrån skickade år 2010 till ett urval av personer (myndigheter och rådgivare ingick ej i målpopulationen) som deltagit i någon form av kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet före år 2009. Frågorna avsåg deltagarnas uppfattning om hur deltagandet i kompetensutvecklingen påverkat (1) förmågan att leda projekt, (2) förmågan att samarbeta med andra, (3) deras kontaktnät, (4) deras medvetenhet om jämställdhetsfrågor, (5) deras miljömedvetenhet, (6) deras engagemang för ideell verksamhet, (7) företagets omsättning, (8) företagets lönsamhet och (9) antalet arbetstillfällen i företaget. Svaren på enkätfrågorna 1 – 3

kan i någon mån användas för att belysa respondenternas uppfattning om åtgärdens effekter på den mänskliga potentialen (utvärderingsfråga nr 1). Svaren på enkätfrågorna 4 – 6 kan på liknande sätt användas för att i någon mån belysa respondenternas uppfattning om åtgärdens effekter på livskvaliteten på landsbygden (utvärderingsfråga nr 3) och svaren på enkätfrågorna 7 – 9 kan användas för att belysa respondenternas uppfattning om åtgärdens effekter på företagens ekonomiska utveckling (d.v.s. i någon mån besvara utvärderingsfråga nr 2 så som den har omtolkats).

Vad gäller den kompetensutveckling som hänförs till åtgärd 331 hade 701 personer i urvalet fått kompetensutveckling i egenskap av företagare och 587 i egenskap av andra aktörer som jobbar med landsbygdsutveckling. Totalt erhöles en svarsfrekvens på 54,9 procent respektive 63,6 procent i de båda grupperna. Enkätförfarandet beskrivs mer ingående i Statistiska Centralbyråns tekniska rapport (Selander et al. 2010).

På grund av sekretessregler har utvärderargruppen fått tillgång till svaren på respektive fråga endast på aggregerad nivå, där den procentuella fördelningen av svaren har kunnat utläsas. Utvärderingsfrågorna besvaras med hjälp av en kvalitativ analys av dessa sammanställningar.

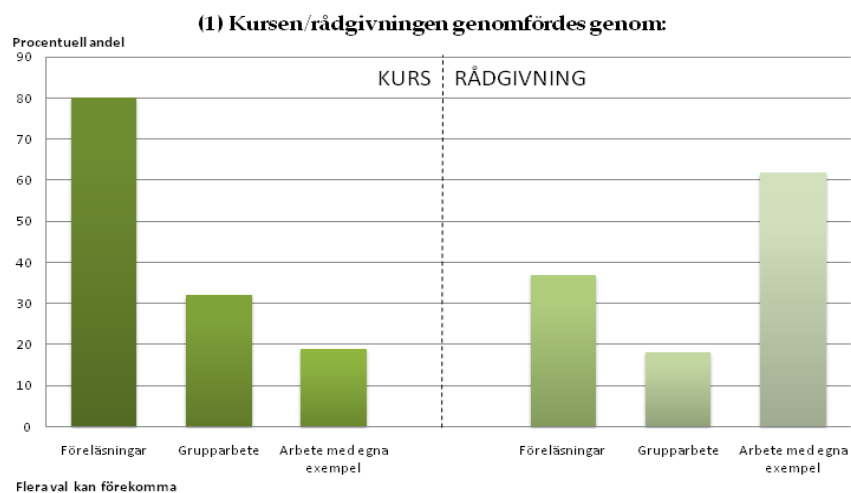
8.5 Resultat – sammanställning av enkätsvaren

Bakgrundsinformation om respondenterna

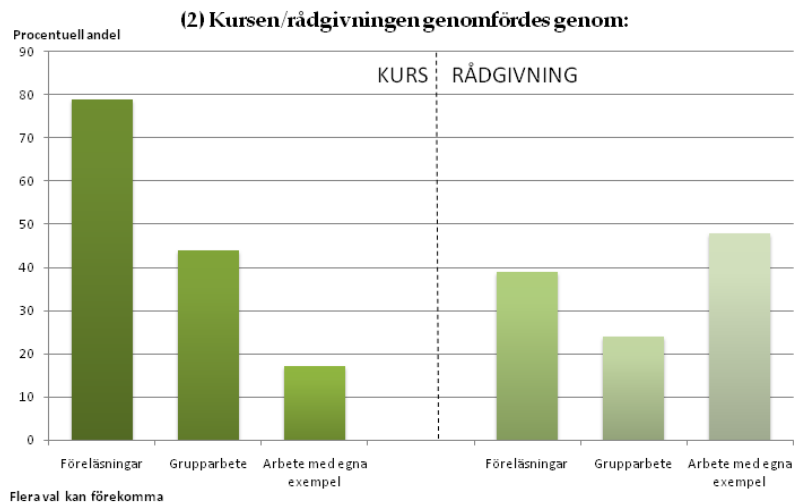
Svaren på enkätfrågorna separeras beroende på vilken av följande två grupper respondenten tillhör: 1) de som fått kompetensutveckling i egenskap av företagare och 2) de som fått kompetensutveckling i egenskap av annan aktör som jobbar med landsbygdsutveckling. Båda dessa grupper kunde ha fått kompetensutveckling antingen i form av rådgivning eller i form av kurser. Bland företagarna fullföljde 95 procent kompetensutvecklingen om de gått kurs, mot 80 procent om de fått rådgivning. Motsvarande siffror för övriga aktörer var 91 respektive 78 procent.

Figur 8.4a och b visar på vilket sätt kompetensutveckling i form av kurs eller rådgivning genomförts.

Figur 8.4a: Innehåll i kompetensutvecklingen bland företagarna.



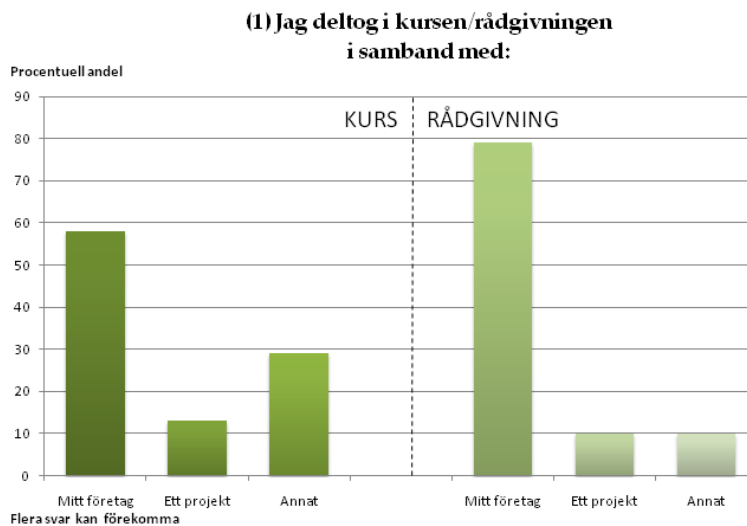
Figur 8.4b: Innehåll i kompetensutvecklingen bland övriga aktörer.



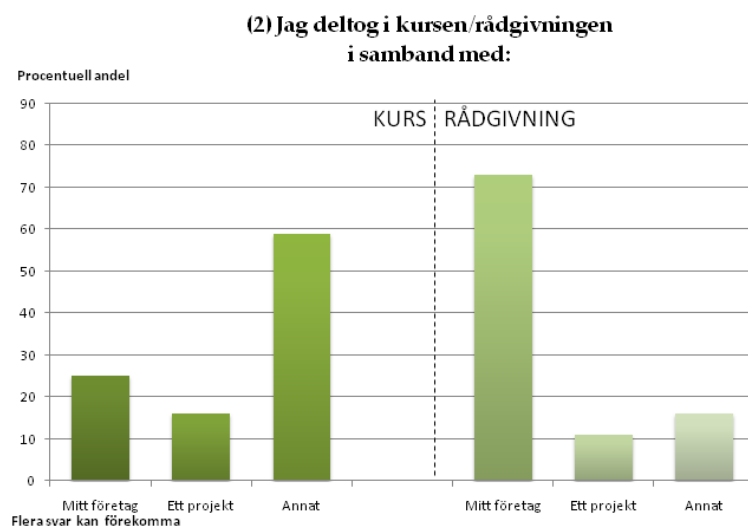
När det gäller företagarna har kurserna till stor del genomförts som föreläsningar men var tredje person har arbetat med grupparbeten och en av fem med egna exempel. Rådgivning har till största del genomförts som arbete med egna exempel. En tredjedel har tagit del av föreläsningar och en av fem har jobbat med grupparbeten. När det gäller övriga aktörer har de som har gått en kurs har i större utsträckning deltagit i flera aktiviteter. Andelen som jobbat med egna exempel är mindre och andelen som deltagit i föreläsningar är större för de som har gått rådgivning.

Figurena 8.5a och b visar i vilket samband de två grupperna deltagit i kompetensutveckling. För företagarna gäller att 80 procent av de som fick rådgivning gjorde det i samband med det egna företaget. Av de som gick en kurs är fördelningen mer jämn, men en majoritet deltog i samband med företaget. Tre gånger fler av de som gick en kurs har angivit annat som anledning till deltagandet. För övriga aktörer gäller att av de som har gått en kurs har dubbelt så många angett annat som anledning till kompetensutvecklingen. Hos de som har fått rådgivning finns det inga större skillnader

Figur 8.5a: I vilket samband företagarna deltog i åtgärden



Figur 8.5b: I vilket samband övriga aktörer deltog i åtgärden



Kompetensutvecklingens effekter

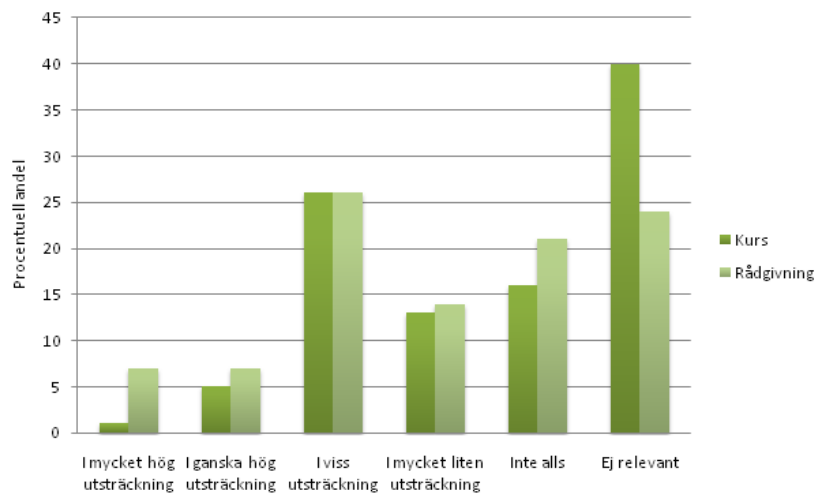
Kompetensutvecklingens effekter på projektledning, samverkan och kontaktskapande

Följande figurer sammanfattar respondenternas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter när det gäller aspekter som projektledning, samarbetsförmåga och kontaktskapande, d.v.s. egenskaper som kan ha betydelse för den mänskliga potentialen i utvärderingsfråga 1.

Figur 8.6a och b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har förbättrat deras förmåga att leda projekt. Av företagarna instämmer 36 procent i viss utsträckning eller mer i att de blivit bättre på att leda projekt. 51 procent tycker inte att de har blivit bättre på att leda projekt alls eller att aktiviteten inte var relevant för det. Fyra av tio som gick en kurs tycker inte att den var relevant för ändamålet projektledning. Bland övriga aktörer tyckte mer än en tredjedel inte att aktiviteten var relevant för projektledning. Fler tycker dock att de påverkades i viss utsträckning eller mer

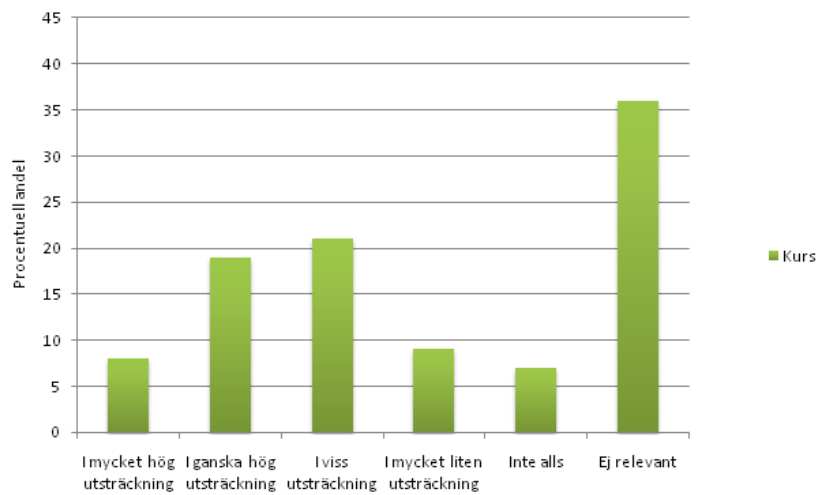
Figur 8.6a: Företagarnas uppfattning om huruvida de blivit bättre på att leda projekt.

(1) Jag har blivit bättre på att leda projekt:



Figur 8.6b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida de blivit bättre på att leda projekt

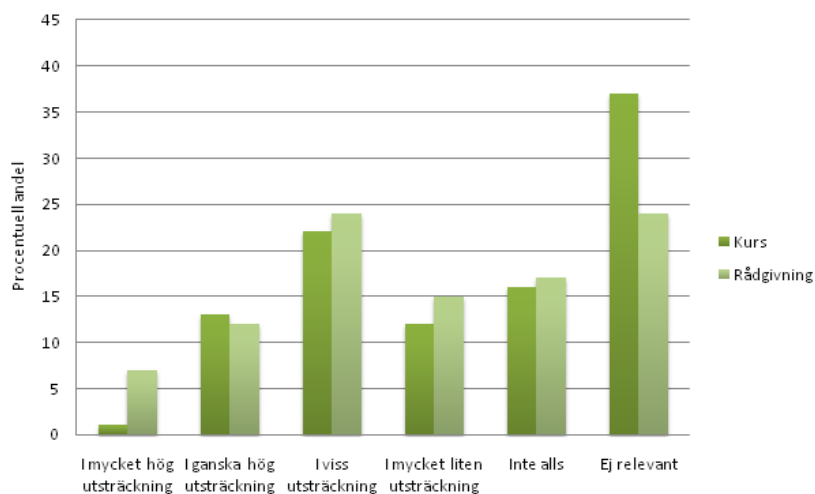
(2) Jag har blivit bättre på att leda projekt:



Figurerna 8.7a och b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit bättre på att samarbeta med andra.

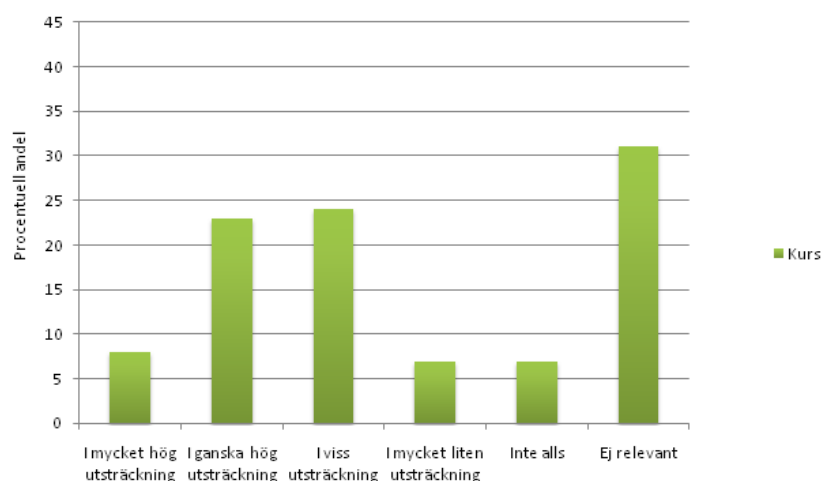
Figur 8.7a: Företagarnas uppfattning om huruvida de blivit bättre på att samarbeta med andra.

(1) Jag har blivit bättre på att samarbeta med andra:



Figur 8.7b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida de blivit bättre på att samarbeta med andra.

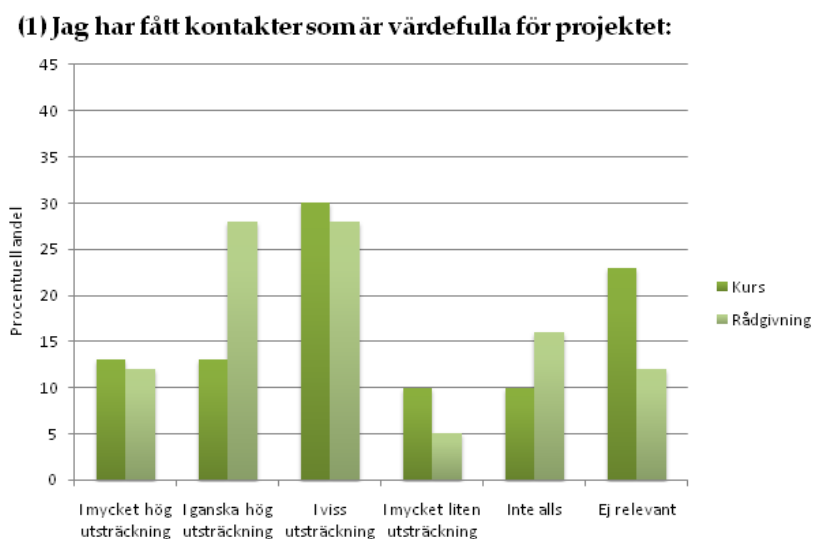
(2) Jag har blivit bättre på att samarbeta med andra:



Av företagarna instämmer 40 procent i viss utsträckning eller mer i att de blivit bättre på att samarbeta med andra. Rådgivning har i de flesta fall fått mer positiva svar än kurs. Av övriga aktörer tycker en majoritet att de har påverkats i viss utsträckning eller mer. Andelen som inte har påverkats alls eller i mycket liten utsträckning är mindre än i företagargruppen.

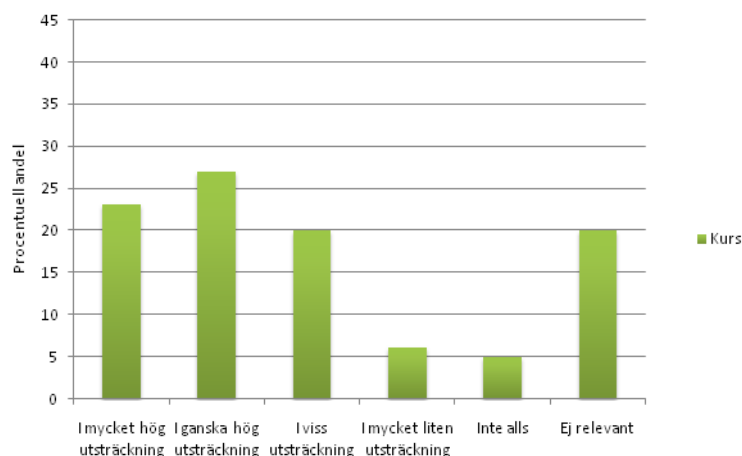
Figureerna 8.8a och b sammanställer respondenternas inställning till huruvida de fått kontakter som är värdefulla för sina projekt, via kompetensutvecklingen. Bland företagarna tycker en majoritet, 62 procent att de har fått värdefulla kontakter i viss utsträckning eller mer. 13 procent instämmer i mycket hög grad. Endast tre av tio tycker att de inte har fått några värdefulla kontakter alls eller att aktiviteten inte var relevant. Även vad gäller övriga aktörer tycker majoriteten att de har fått nya kontakter i viss utsträckning eller mer.

Figur 8.8a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till värdefulla kontakter



Figur 8.8b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till värdefulla kontakter.

(2) Jag har fått kontakter som är värdefulla för programmet:



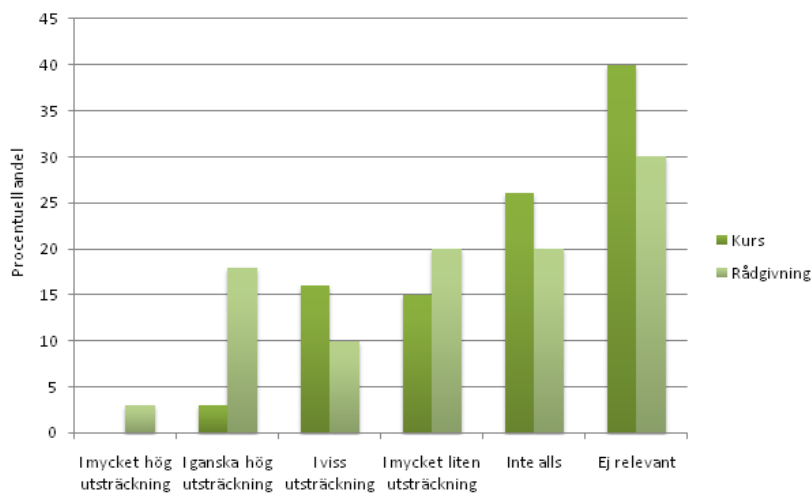
Kompetensutvecklingens effekter jämställdhet, miljömedvetenhet och engagemang i ideellt arbete

Nedan redovisas respondenternas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på jämställdhet, miljömedvetenhet och engagemang i ideell verksamhet. Tillsammans med frågor om effekter för företagandet och samverkan klassas dessa som aspekter som har med förutsättningar för förbättrad livskvalitet att göra. Stödets effekter på livskvalitet, som efterfrågas i utvärderingsfråga 3, operationaliseras således genom att avse effekter som utgör förutsättningar för god livskvalitet på landsbygden, snarare än för de enskilda individer som delatagit i åtgärdens insatser. Frågorna om jämställdhet och miljömedvetenhet belyser också aspekter av de nationella generella prioriteringarna.

Figur 8.9a och b visar de båda gruppernas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor.

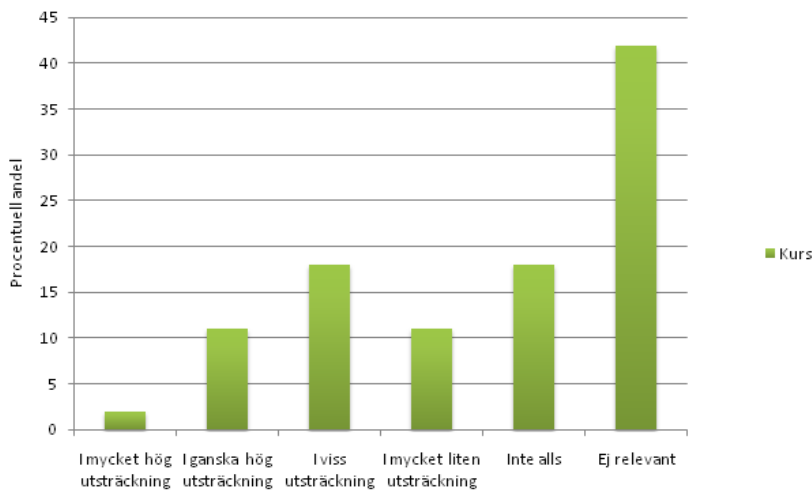
Figur 8.9a. Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor.

(1) Jag har blivit mer medveten om jämställdhetsfrågor:



Figur 8.9b. Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor.

(2) Jag har blivit mer medveten om jämställdhetsfrågor:

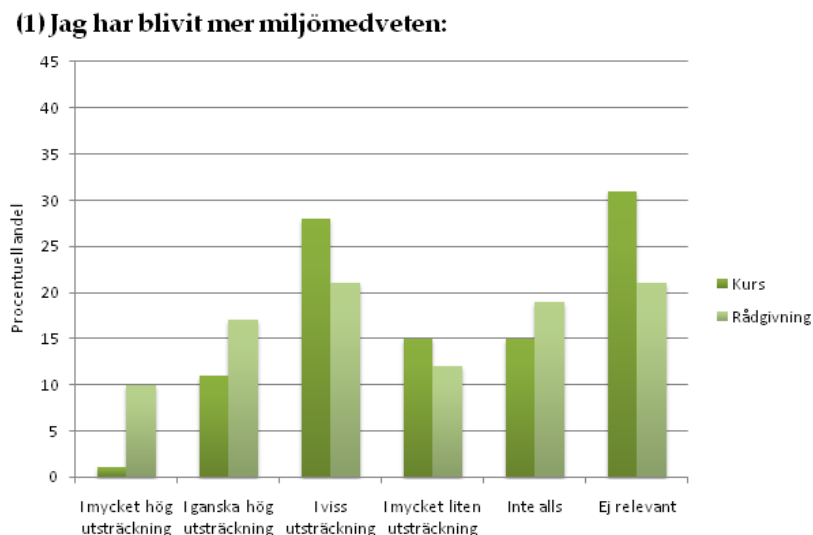


Bland företagarna tycker 25 procent att de blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågor i viss utsträckning eller mer. 21 procent av de som gått

rådgivning har blivit mer medvetna i ganska hög eller mycket hög grad, mot endast 3 procent av de som gått en kurs. Ca 40 procent tycker i båda fallen att de blivit mer medvetna endast i mycket liten grad eller inte alls. Fyra av tio som gått en kurs tycker inte att den var relevant mot tre av tio som fått rådgivning. Rådgivning får nästan i samtliga fall mer positiva värden än kurs. En majoritet tycker att de inte har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant. För övriga aktörer liknar resultatet det för företagarna, men med något färre som inte har blivit mer medvetna alls och som istället har påverkats i viss utsträckning eller mer.

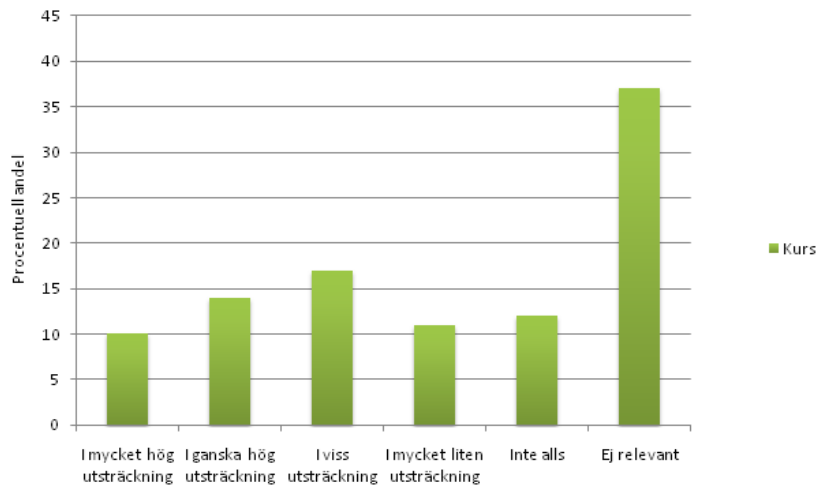
I figurerna 8.10 a och b redovisas respondenternas syn på huruvida kompetensutvecklingen gjort dem mer miljömedvetna. Av företagarna tycker 44 procent att de blivit mer miljömedvetna i viss utsträckning eller mer. Endast en tredjedel tyckte att aktiviteten inte var relevant. Skillnaden mellan kurs och rådgivning är inte lika påtaglig. Resultatet för övriga aktörer liknar det för företagarna, men andelen som inte tycker att aktiviteten var relevant är större.

Figur 8.10a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen gjort dem mer miljömedvetna.



Figur 8.10b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen gjort dem mer miljömedvetna.

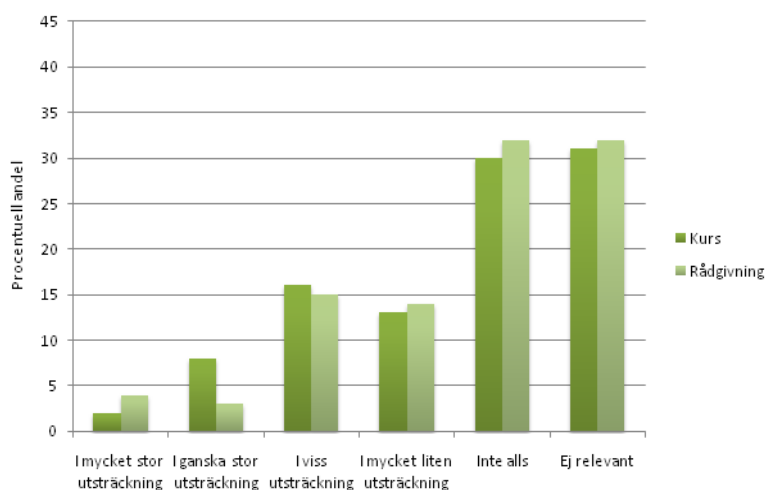
(2) Jag har blivit mer miljömedveten:



I figurerna 8.11a och 8.11b sammanställs respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att de ökat sitt engagemang för ideell verksamhet. Bland företagarna framgår att ca 10 procent tycker att kursen/rådgivningen har ökat engagemanget för ideell verksamhet i mycket eller ganska stor utsträckning. Drygt 30 procent tycker inte att engagemanget har ökat alls och ytterligare 30 procent tycker inte att kursen/rådgivningen har varit relevant för frågan. Fördelningen mellan kurs och rådgivning är relativt jämn med några fler negativa svar från de som tagit del av rådgivning. Drygt 60 procent tycker inte att de har ökat sitt engagemang alls eller att aktiviteten inte var relevant. Bland övriga aktörer finns fler som tycker att deras engagemang har ökat i viss utsträckning eller mer än bland företagarna. Skillnaden mellan kurs och rådgivning är stora för de som tyckte att de inte blivit mer medvetna alls eller att aktiviteten inte var relevant, dubbelt så många av de som gått rådgivning påverkades inte alls än de som gick en kurs.

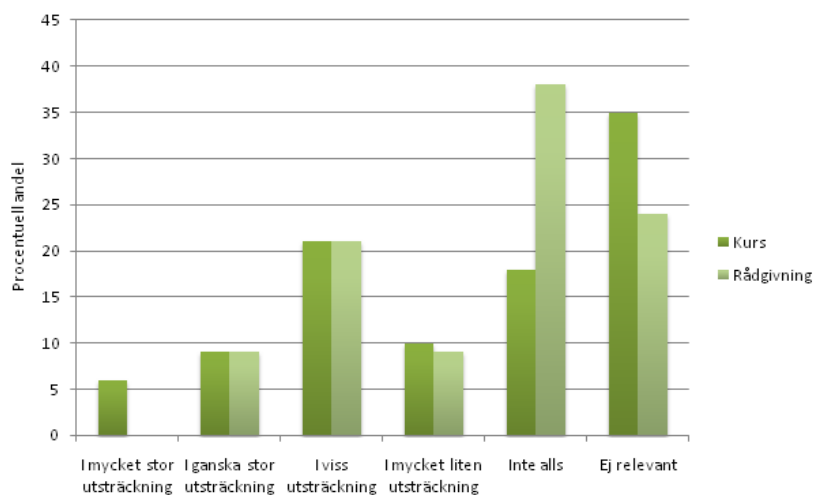
Figur 8.11a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen ökat deras engagemang för ideell verksamhet.

(1) Jag har ökat mitt engagemang för ideell verksamhet:



Figur 8.11b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen ökat deras engagemang för ideell verksamhet.

(2) Jag har ökat mitt engagemang för ideell verksamhet:

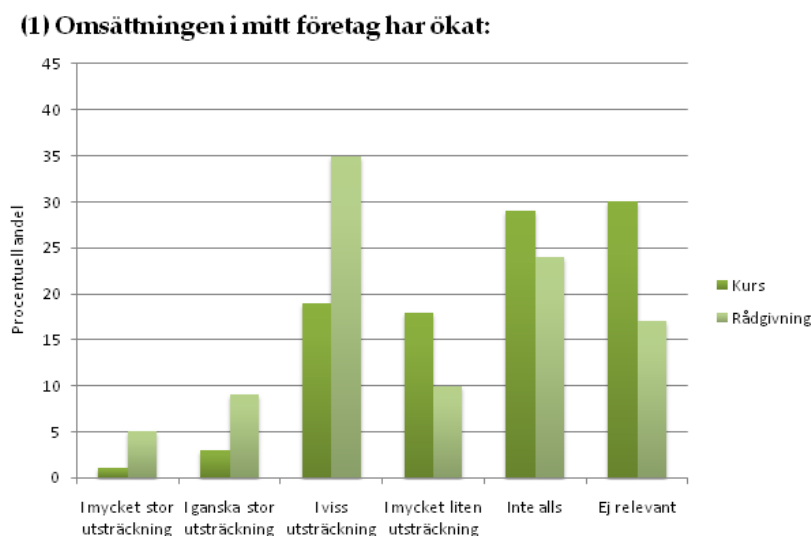


Kompetensutvecklingens effekter på företagens ekonomi

I det följande redovisas kompetensutvecklingens effekter på företagens ekonomi, mätt som effekt på omsättning, lönsamhet och sysselsättning, vilket har relevans för utvärderingsfråga nr 2 så som den har omtolkats

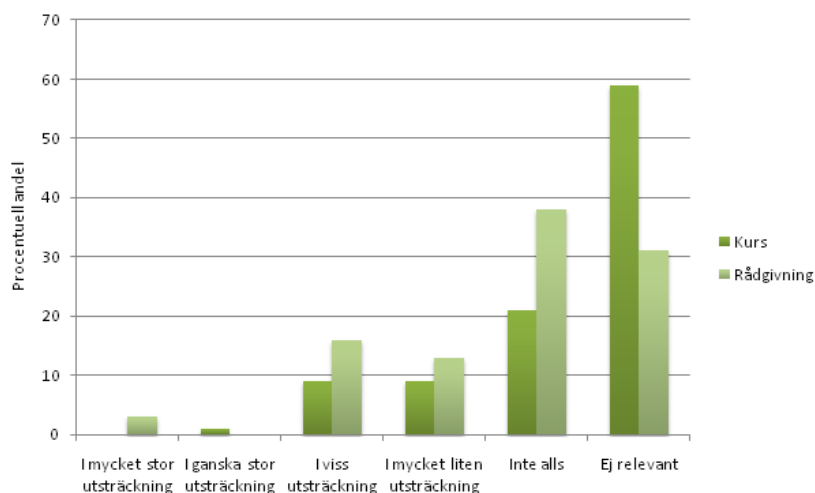
Figurerna 8.12a och 8.12b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen förbättrat de inblandade företagens omsättning. Bland företagarna anser 9 procent att omsättningen har ökat i ganska eller mycket stor utsträckning, 4 procent av de som gått kurs och 14 procent av de som fått rådgivning. 19 procent respektive 35 procent anser att omsättningen har ökat i viss utsträckning. Ca en fjärdedel har inte sett någon ökning alls. Nära en tredjedel av dem som deltog i en kurs tyckte inte att den var relevant och nästan en femtedel tyckte det samma om rådgivningen de deltog i. Värdena är genomgående mer positiva för rådgivning, med betydande skillnader. Hälften tycker att omsättningen inte har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant. För övriga aktörer gäller att en stor majoritet inte anser att omsättningen har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant. Jämfört med åsikterna om kursdeltagandet är det endast hälften så många som anser rådgivningen vara irrelevant.

Figur 8.12a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen ökat omsättningen i deras företag.



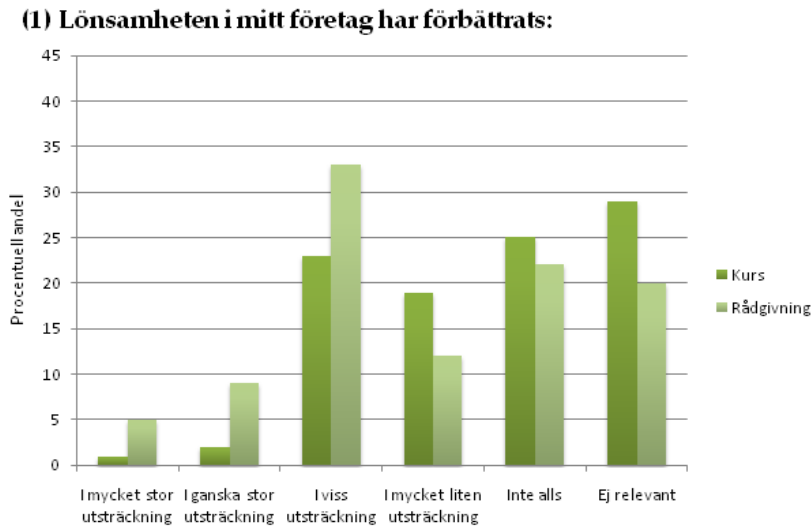
Figur 8.12b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen förbättrat lönsamheten i de inblandade företagen.

(2) Omsättningen i mitt företag har ökat:

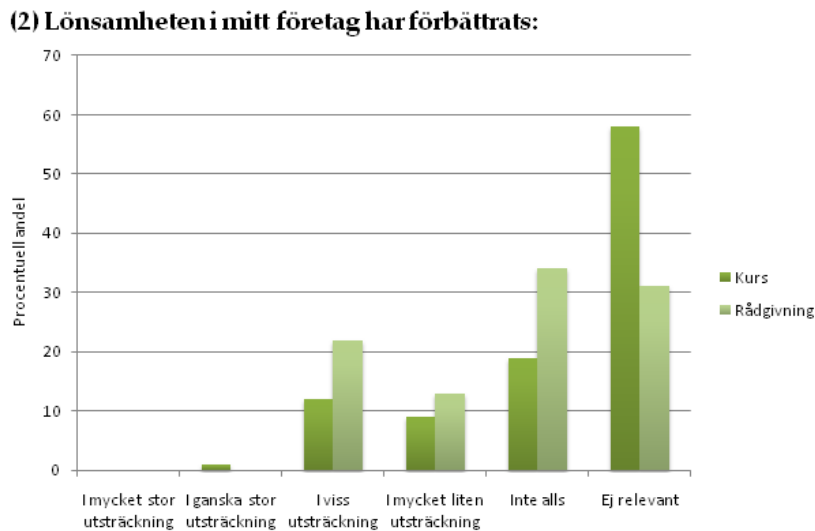


I figurerna 8.13a och b visas respondenternas inställning till huruvida kompetensutvecklingen lett till att lönsamheten i deras företag har förbättrats. Vad gäller företagarna liknar resultaten dem för omsättning, men fler ser en förbättring i någon utsträckning och färre anser att aktiviteten inte var relevant. Även resultaten för övriga aktörer liknar deras resultat när det gäller omsättningen, där en stor andel inte tycker att aktiviteten var relevant.

Figur 8.13a. Företagarnas uppfattning om kompetensutvecklingens betydelse för lönsamheten i företagen.

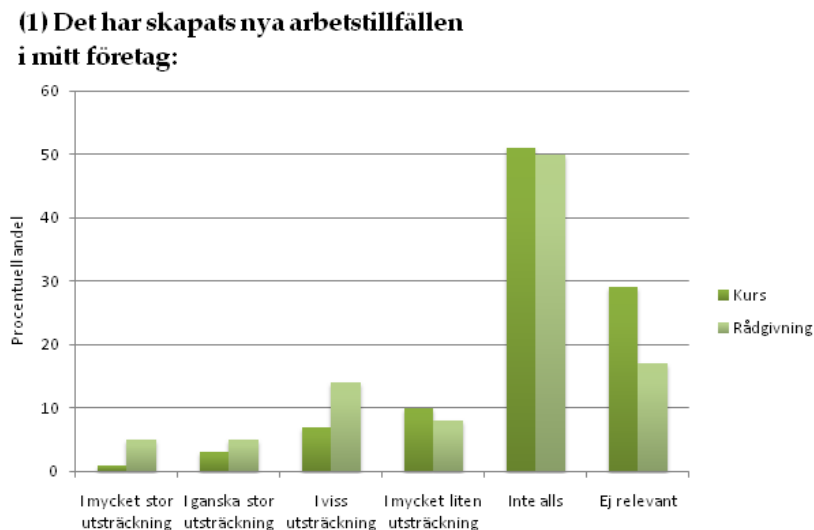


Figur 8.13b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen påverkat lönsamheten i inblandade företag.

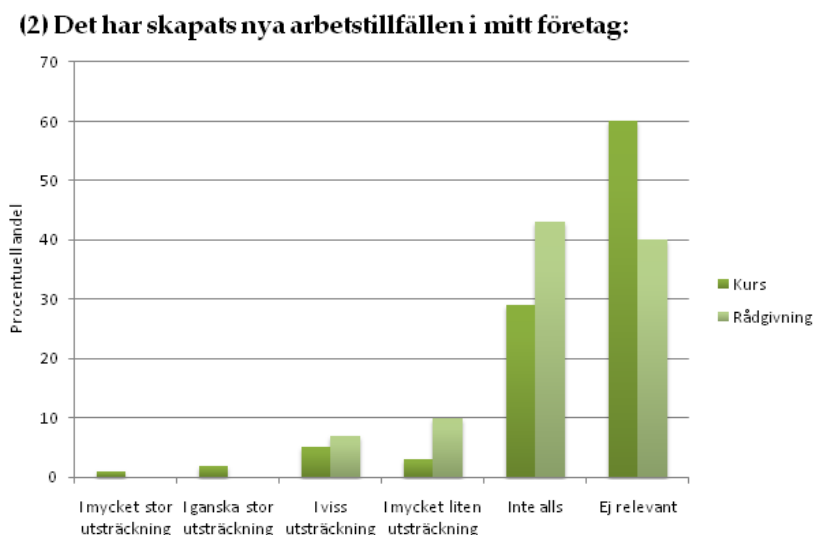


Respondenternas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på bildandet av nya arbetstillfällen i de berörda företagen visas i figurerna 8.14a och 8.14b. Sammantaget tycker 18 procent av företagen att nya arbetstillfällen har skapats i viss utsträckning eller mer, 11 procent för kurs och 24 procent för rådgivning. Hälften tycker i båda fallen att inga nya arbetstillfällen har skapats. Nära en tredjedel av de som deltog i en kurs och en femtedel av de som deltog i rådgivning tyckte inte att den var relevant. Nära 75 procent tycker inte att de har påverkats alls eller att aktiviteten har varit relevant. När det gäller de övriga aktörerna tycker åtta av tio inte att aktiviteten var relevant för att skapa nya arbetstillfällen eller att några nya arbetstillfällen skapats alls. Av de återstående respondenterna anser majoriteten att nya arbetstillfällen skapats i mycket lite eller viss utsträckning. Skillnaden är således stor gentemot företagen.

Figur 8.14a: Företagarnas uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på nya arbetstillfällen i företagen.



Figur 8.14b: Övriga aktörers uppfattning om kompetensutvecklingens effekter på nya arbetstillfällen i företagen.



Kompetensutvecklingens effekter på företagens strategiska förutsättningar

Kompetensutvecklingens effekter på företagens strategiska förutsättningar, som är viktiga för den framtida utvecklingen och lönsamheten, beaktas i termer av samarbetspartners, affärskontakter¹⁴ och nya produkter/tjänster. Dessa variabler kan också anses ha betydelse för att belysa effekten på den mänskliga potentialen i utvärderingsfråga 1.

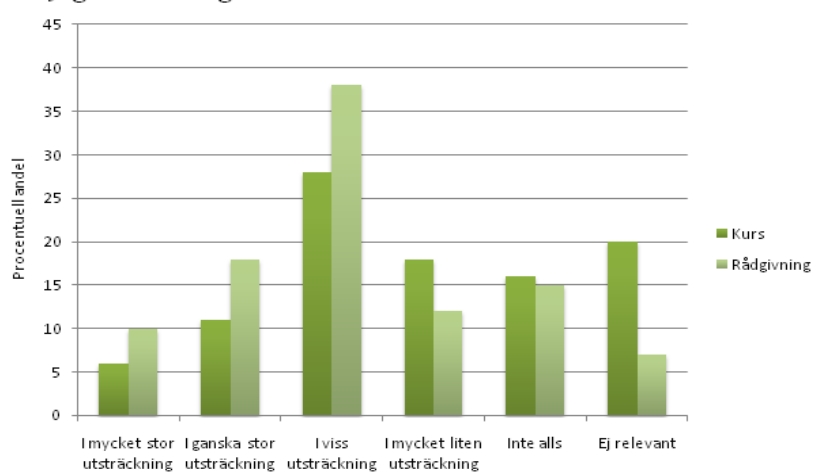
Figur 8.15a och 8.15b visar respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att de fått fler samarbetspartners. Bland företagarna anser 56 procent att deras samarbetskontakter har utvecklats i viss utsträckning eller mer, 45 procent för kurs och 66 procent för rådgivning. Ca 15 procent tycker inte att någon utveckling har skett. Var femte person som har gått en kurs tyckte inte att den var relevant, mot endast 7 procent av de som deltog i rådgivning. Värdena är mer po-

¹⁴ Samarbetspartners och affärskontakter kan förstås som synonyma begrepp. I enkäten efterfrågades i vilken utsträckning kompetensutvecklingen bidragit till att utveckla samarbetspartners och affärskontakter i två olika frågor utan att några definitioner som kunde tydliggöra eventuella skillnader begreppen emellan användes. Samarbetspartners och affärskontakter bör därför tolkas som synonymmer i resultatgenomgången i detta kapitel.

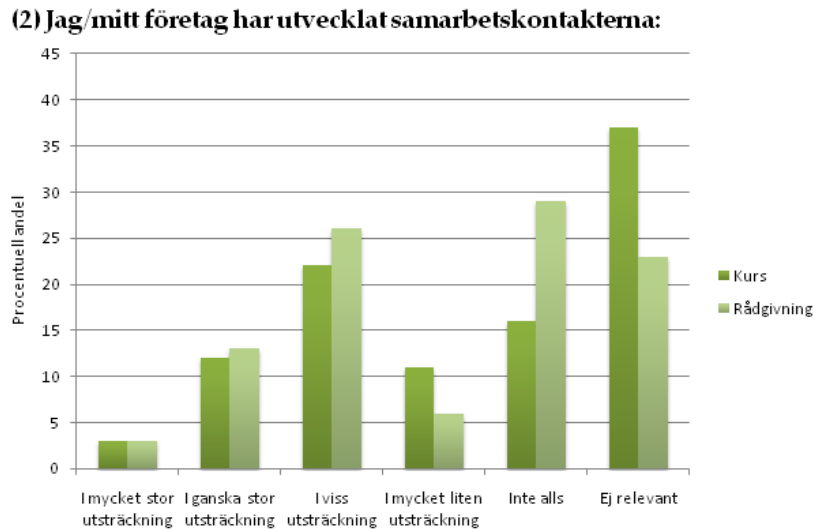
sitiva för rådgivning, med betydande skillnader. När det gäller övriga aktörer liknar resultaten dem för företagarna, men fler tycker inte att de har påverkats alls eller att aktiviteten inte var relevant.

Figur 8.15a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att de har utvecklat sina samarbetskontakter.

(1) Jag/mitt företag har utvecklat samarbetskontakterna:



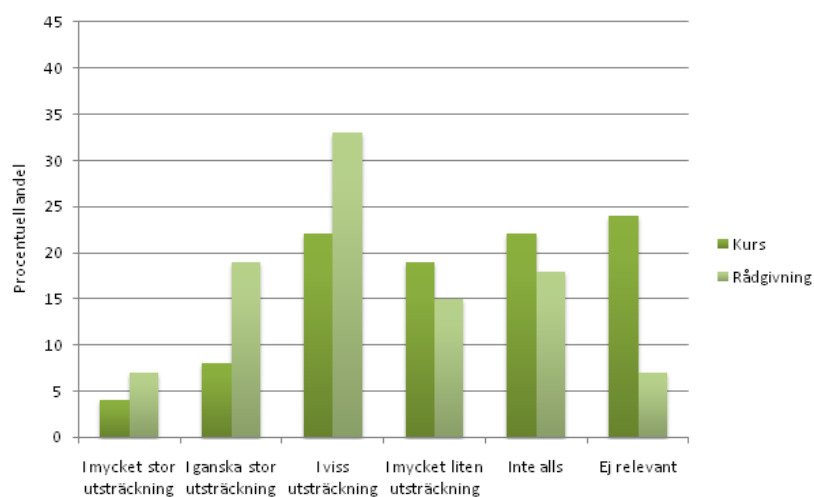
Figur 8.15b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att berörda företag utvecklat sina samarbetskontakter.



I figur 8.16a och 8.16b sammanställs respondenternas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att berörda företag utvecklat sina affärskontakter. Bland respondenterna i företagargruppen tycker sammantaget 47 procent att de utvecklat affärskontakterna i viss utsträckning eller mer, med betydligt högre värden för rådgivning: 59 procent. En fjärdedel av de som gick en kurs tycker inte att den var relevant för ändamålet. Ca en femtedel tycker inte att affärskontakterna har utvecklats alls. Värdena är genomgående mer positiva för rådgivning, med betydande skillnader. Bland övriga aktörer tycker hälften av de som gick en kurs att den inte var relevant för det efterfrågade ändamålet, vilket skiljer sig mycket från företagarna där en av fyra angav samma alternativ. Rådgivning har ett bättre resultat än kurs.

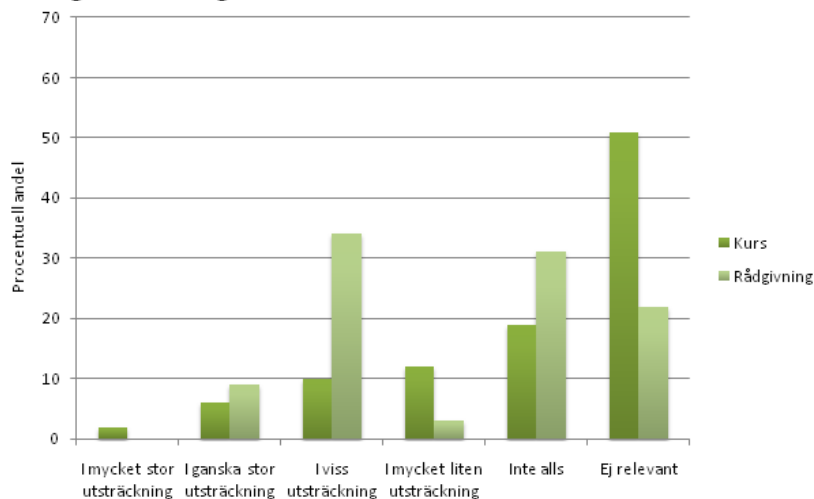
Figur 8.16a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att berörda företag utvecklat sina affärskontakter.

(1) Jag/mitt företag har utvecklat affärskontakterna:



Figur 8.16b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen lett till att berörda företag utvecklat sina affärskontakter.

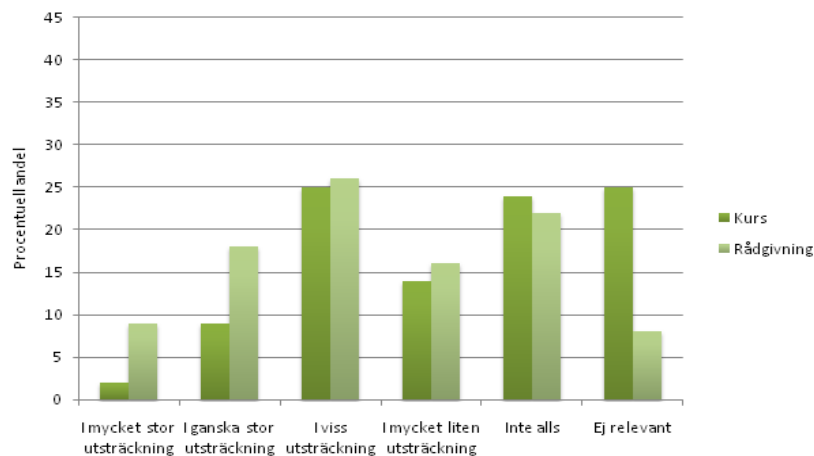
(2) Jag/mitt företag har utvecklat affärskontakterna:



Figur 8.17a och 8.17b sammanställer respondenternas svar på frågan i vilken utsträckning de anser att kompetensutvecklingen har lett till att berörda företags produkter/tjänster har utvecklats. Vad gäller företagen anser 60 procent att kompetensutvecklingen har påverkat företags utveckling i någon utsträckning. En fjärdedel av de som deltog i en kurs tycker inte att den var relevant mot en knapp tiondel av de som deltog i rådgivning. 24 respektive 22 procent anser inte att åtgärden har påverkat affärskontakternas utveckling alls. Värdena är genomgående mer positiva för rådgivning där betydligt fler tyckte att aktiviteten var relevant och att den gav utveckling i ganska eller mycket stor utveckling. Av övriga aktörer anser en majoritet att ingen utveckling av affärskontakter har skett eller att aktiviteten inte var relevant. En av fyra tycker att affärskontakterna utvecklats i viss utsträckning eller mer.

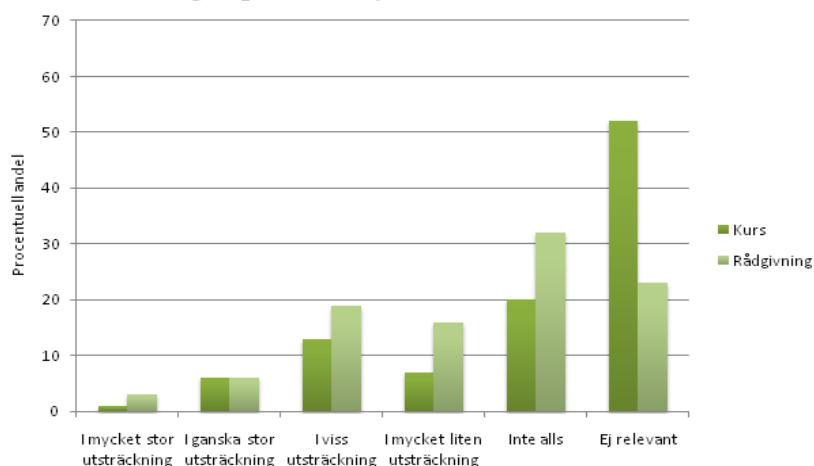
Figur 8.17a: Företagarnas uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att företagen utvecklat sina produkter/tjänster.

(1) Mina/företagets produkter/tjänster har utvecklats:



Figur 8.17b: Övriga aktörers uppfattning om huruvida kompetensutvecklingen har lett till att berörda företag utvecklat sina produkter/tjänster.

(2) Mina/företagets produkter/tjänster har utvecklats:



8.6 Svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1

Utvärderingsfråga 1 syftade till att utreda huruvida utbildnings- och informationsåtgärderna förbättrat landsbygdsbefolkningens mänskliga potential för diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Innan frågan besvaras bör det framhållas att det i befintligt data inte varit möjligt att utreda huruvida respondenterna har utvecklat sådan verksamhet. Svaret baseras därför på vad respondenterna ansett om insatsernas effekter. Det är mycket möjligt att ett mer nyanserat svar hade erhållits om det varit möjligt att studera företag som diversifierat sin jordbruksverksamhet till annan verksamhet än jordbruk för sig.

Av Figuren 8.6a till 8.7b framgår att de flesta anser att kompetensutvecklingen endast påverkat deras förmåga att leda projekt och samarbeta med andra i liten utsträckning. Å andra sidan framgår av Figur 8.8a och b att de flesta anser att kompetensutvecklingen lett till värdefulla kontakter. Av Figur 8.15a-8.17b framgår vidare att när det gäller aspekter som har att göra med företagets strategiska läge (samarbetspartners, affärskontakter och produktutveckling), anser

många att kompetensutvecklingen haft en positiv effekt på utvecklingen av företagens samarbetskontakter. En viss positiv effekt kan också skönjas på utvecklandet av affärskontakter och produktutveckling, men denna är mindre än effekten på samarbetskontakterna.

Detta kan tyda på att kompetensutvecklingen i viss mån kan ha förbättrat den mänskliga potentialen på ett sätt som kan underlätta diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Resultaten får emellertid tolkas med stor försiktighet p.g.a. den relativt stora andel av respondenterna som ansett att kompetensutvecklingen inte har varit relevant, vilket kan bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla vare sig ledarskaps- och samarbetsförmåga eller kontaktnät. De skall också ses i ljuset av att insatserna har varit mycket kortvariga (2 dagar i genomsnitt), vilket reser tvivel på om de kan ha haft några egentliga effekter överhuvudtaget. Det är således tveksamt om det går att dra några slutsatser alls.

Fråga 2

Utvärderargruppen anser att frågan om hur de förvärvade kunskaperna använts i det berörda området egentligen inte kan besvaras med befintliga data, se ovan för mer utförlig motivering. Om frågan omformuleras till att avse hur kunskaperna använts inom landsbygdsekonomin som helhet framgår emellertid av Figur 8.12a – 8.13b att respondenterna anser att den kompetensutveckling de fått kan ha haft viss positiv påverkan på företagets omsättning och lönsamhet. Däremot är det mycket få som anser att den påverkat sysselsättningen i företagen.

Detta kan tyda på att kunskaperna har haft vissa positiva effekter på landsbygdsekonomin. Emellertid får även dessa resultat tolkas med stor försiktighet p.g.a. den relativt stora andel som inte anser kompetensutvecklingen relevant i dessa avseenden. Detta kan åter bero på att kompetensutvecklingsinsatserna inte har haft som syfte att utveckla färdigheter av betydelse för företagets lönsamhet och omsättning och/eller att de varit mycket kortvariga. Även här är det således tveksamt om man kan dra några slutsatser om åtgärdens effekter överhuvudtaget.

Fråga 3

Utvärderingsfråga 3 syftade till att utreda hur utbildnings- och informationsåtgärderna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. Figur 8.9a – 8.11b visar respondenternas uppfattning om hur kompetensutvecklingen påverkat aspekter jämställdhet, miljömedvetenhet och engagemang för ideell verksamhet. Av enkätresultaten framgår att kompetensutvecklingen får anses ha haft en begränsad inverkan på respondenternas medvetenhet om jämställdhetsfrågor och på deras engagemang för ideell verksamhet. Däremot har insatserna haft en möjlig inverkan på respondenternas miljömedvetenhet.

Också aspekter som har med landsbygdens ekonomi och sysselsättning att göra har relevans för livskvaliteten. Av svaret på utvärderingsfråga 1 framgick att insatserna kan ha haft en viss inverkan på diversifieringen av jordbruk mot andra verksamheter. Detta innebär en utveckling av landsbygdens ekonomi i en annan riktning, vilket kan leda till ökad sysselsättning och därmed högre livskvalitet. Det förjänar dock att påpekas att om jordbruken skulle utvecklas inom det traditionella jordbruket så skulle också det kunna öka sysselsättningen och därmed livskvaliteten på landsbygden.

Möjligen åtgärderna i form av utbildning och information därmed anses ha haft en begränsad effekt för att förbättra livskvaliteten på landsbygden. Av samma orsaker som för utvärderingsfråga 1 och 2 ovan skall detta dock tolkas med stor försiktighet.

8.7 Slutsatser angående stödets effekter

Av de gjorda analyserna kan åtgärderna för utbildning och information i viss mån ha förbättrat den mänskliga potentialen på ett sätt som underlättar diversifiering till annan verksamhet än jordbruk. Vidare kan stödet ha haft begränsade effekter när det gäller att förbättra livskvaliteten på landsbygden.

8.8 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

På kort sikt bör stödet marknadsföras bättre för att öka kännedomen om det. Av omfattningsindikatorerna framgår ett visst underutnyttjande av stödet.

Av de analyser som föreliggande data har möjliggjort är det inte möjligt att dra några slutsatser om tänkbara justeringar på lång sikt. I slututvärderingen bör detta undersökas noggrannare med för ändamålet bättre anpassat data.

8.9 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De nuvarande indikatorerna är svårtillämpade för att besvara utvärderingsfrågorna på ett tillämpligt sätt. Indikatorerna bör anpassas till att t.ex. kategorisera vilken typ av utbildning stödmottagaren fått, kvaliteten på utbildningen, var verksamheten som utbildningen avser att stödja kommer att bedrivas och vad det är för verksamhet som man avser att bidra till genom insatsen. Vidare bör man utveckla indikatorer som kan användas för att analysera åtgärdens effekter på den mänskliga potentialen – tolkat som förmåga till entreprenörskap. Då kunskaperna om vilka färdigheter som är viktiga för entreprenörsförmågan är begränsad föreslås att detta görs i form av ett forskningsbaserat utvecklingsarbete.

Referenser

Jordbruksdepartementet, 2007. Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013. Jordbruksdepartementet 2007.

Jordbruksverket 2010b. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket 2009. Årsrapport 2008. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2009.

Jordbruksverket 2008. Årsrapport 2007. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2008.

Selander R, Berge-Holmbom S, Brundell P & Bratt M. 2010. Enkät om kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet – Tenkisk rapport från en statistisk undersökning. Statistiska Centralbyrån.

Sveriges lantbruksuniversitet, 2009. Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000 – 2006 – vad fick vi för pengarna? Sveriges lantbruksuniversitet 2009.

9

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

Åtgärden analyseras i samband med utvärderingen av Leader. Se axelrapporten för axel 4.

SLU Sveriges lantbruksuniversitet

Axel 4 – utvärdering av Leader

För mer information kontakta:
Cecilia Waldenström 018-67 18 12
E-post: cecilia.waldenström@sol.slu.se

November 2010
Sveriges lantbruksuniversitet
NL- fakulteten och Institutionen för ekonomi
750 07 Uppsala
018 – 67 10 00

FÖRORD

Den här rapporten presenterar utvärderingen av axel 4 och åtgärd 341. Uppdraget att hålla i denna del av utvärderingen gavs till mig av professor Ewa Rabinowicz som är projektledare för hela utvärderingen. Både omfattningen av uppdraget och frågornas karaktär gjorde det emellertid nödvändigt att vara ett team som arbetade, funderade och skrev tillsammans. Gruppen har bestått av Cecilia Waldenström (SLU) och Kjell Hansen (SLU) som arbetat med alla delar av utvärderingen, Lars Larsson (Umeå Universitet) som medverkat i fallstudierna och i sammanskrivningen av rapporten. Anna Olsson (SLU) gjorde de statistiska beräkningarna. Josefin Egerlid och Gunilla Meurling hjälpte till med enkätutskicken.

Vi är väl medvetna om att första halvan av programperioden till stor del handlat om att starta verksamheten i LAG-grupper, på Leaderkontor och länsstyrelser. Det innebar bl. a. att det material vi kunnat få från Jordbruksverket delvis varit knapphändigt. Dessutom gick frågor som: *"Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?"* inte att svara på enbart med hjälp av indikatorer och statistik. Vi har därför samlat in underlag genom enkäter, intervjuer och fallstudier. Vi har också tagit tillfället i akt att presentera och få synpunkter på vårt arbete i olika sammanhang.

Utvärderingen bygger på bidrag från alla er som tagit er tid till att svara på enkäter, intervjuats eller gett oss synpunkter. Det gäller framför allt projektägare, LAG-ordföranden, verksamhetsledare och tjänstemän på länsstyrelserna. Stor tack till er alla, och särskilt till er som tog emot oss i samband med fallstudierna. Särskilt tack också till Börje Karlsson, Beata Allen och Johan Fors på Jordbruksverket som försett oss med underlag från Jordbruksverkets databaser och uppföljningar. Tack också till referensgruppen vars synpunkter har bidragit till rapporten.

Uppsala, 1 november 2010

Cecilia Waldenström

Forskarassistent och koordinator för utvärderingen av axel 4

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
EXECUTIVE SUMMARY	10
1 ÅTGÄRD 41 – LEADER	16
1.1 Beskrivning av åtgärden, budget och interventionslogik	16
1.2 Interventionslogik: Leader som metod	18
1.3 Tidigare Leaderprogram i Sverige	21
1.4 Erfarenheter från tidigare utvärderingar <i>Sammanfattning av utvärderingar och uppföljningar</i>	22 30
1.5 Underlag och metod	32
REFERENSER	36
2 ÅTGÄRD 341 – KOMPETENS- OCH INFORMATIONSINSATSER FÖR FÖRBEREDELSE OCH GENOMFÖRANDE AV LOKALA UTVECKLINGSSTRATEGIER	39
2.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall. <i>Interventionslogik och indikatorer</i> <i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	39 40 41
2.2 Utvärderingsfrågorna <i>Studier om livskvalitet</i> <i>En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang</i> <i>Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet</i>	44 46 46 47
2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar	47
2.4 Underlag och metod <i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	48 48
2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna <i>Fråga 1: Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?</i> <i>Fråga 2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landbygdsekonomin och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?</i> <i>Fråga 3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?</i>	49 49 59 60
2.6 Slutsatser angående stödets effekter	65
2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt <i>Inom pågående programperiod</i> <i>På längre sikt</i>	65 65 66
2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	67
REFERENSER	69

3	ÅTGÄRD 411, 412, 412 – GENOMFÖRA LOKALA UTVECKLINGSSTRATEGIER	73
3.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik <i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	73 76
3.2	Utvärderingsfrågorna	77
3.3	Resultat – svar på utvärderingsfrågorna <i>Fråga 1: Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?</i> <i>Tre centrala dilemman</i> <i>Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?</i> <i>Fråga 3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?</i> <i>Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?</i>	79 79 98 100 106 111
3.4	Slutsatser angående stödets effekter	116
3.5	Förslag till justeringar på kort och lång sikt <i>Inom pågående programperiod</i> <i>På längre sikt</i>	118 118 119
3.6	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	123
	REFERENSER	126
4	ÅTGÄRD 421 – GENOMFÖRA SAMARBETSPROJEKT	128
4.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik <i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	128 131
4.2	Utvärderingsfrågorna	132
4.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	133
4.4	Underlag och metod	133
4.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna <i>Fråga 1. Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?</i> <i>Fråga 2. Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad?</i>	134 134 134 134
4.6	Slutsatser angående stödets effekter	138
4.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt <i>Inom pågående programperiod</i> <i>På längre sikt</i>	139 139 139
4.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	140
	REFERENSER	142
5	ÅTGÄRD 431 – DRIFTSKOSTNAD FÖR LAG SAMT INFORMATIONS- OCH ANIMATIONSINSATSER	144

5.1	Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik	144
	<i>Utfall i relation till programmets mål och indikatorer</i>	145
5.2	Utvärderingsfrågorna	146
5.3	Erfarenheter från tidigare utvärderingar	147
5.4	Underlag och metod	147
	<i>Att besvara utvärderingsfrågorna</i>	148
5.5	Resultat- svar på utvärderingsfrågorna	148
	<i>Fråga 1. Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?</i>	148
	<i>Fråga 2. Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader</i>	157
5.6	Slutsatser angående stödets effekter	159
5.7	Förslag till justeringar på kort och lång sikt	159
	<i>Inom pågående programperiod</i>	159
	<i>På längre sikt</i>	159
5.8	Förslag till förbättrade eller nya indikatorer	160
	REFERENSER	162

Sammanfattning

Axel 4 är en tvärgående axel där det tidigare gemenskapsinitiativet Leader förts in som metod i Landsbygdsprogrammet. Leader ska medverka till Landsbygdsprogrammets övergripande mål och att målen för axlarna 1, 2 och 3 uppnås samt bidra till ett bättre styre på landsbygden och till att landsbygdens inneboende utvecklingspotential stärks.

Som metod karaktäriseras Leader av en territoriell ansats, d.v.s. insatserna genomförs i avgränsade geografiska områden. Metoden bygger också på att ett bättre styre på landsbygden kan uppnås genom offentlig sektors samverkan med privat och ideell sektor. Centralt i metoden är att lokala partnerskap med representanter för de tre sektorerna, s.k. LAG-grupper (Local Action Groups), beslutar om projektmedel utifrån lokalt framtagna strategier som bygger på områdenas specifika förutsättningar och behov. Genom en betoning på kapacitetsuppbyggande arbetssätt ska Leader vidare bidra till att stödja landsbygdernas inneboende utvecklingspotential. Arbetet ska därför präglas av underifrånperspektiv, lokal förankring, nätverkande, samverkan, horisontell integration av insatser, sektoröverskridande arbetssätt och lärande.

Genomförandet av Leader sker i tre åtgärder i axel 4: *Genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (411, 412, 413), *Samarbete* (421), samt *Driftskostnader för LAG-grupperna samt informations- och animationsinsatser* (431). Informationsinsatser för att stödja bildandet av LAG-grupper föregick etableringen av Leader genom åtgärden *Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (341) i axel 3. Bedömningen av Leader omfattar samliga dessa åtgärder.

Åtgärderna i axel 4 omfattar tillsammans 7 procent av Landsbygdsprogrammets budget. Budgeten för åtgärderna inom axel 4 visas i tabell 1.1 nedan. Där framgår att Leader främst förväntas bidra till målen i axel 3. Programmets fördelning av Leaders budget över axlar och åtgärder ska även avspeglas i LAG-gruppernas budgetar.

Tabell 1.1: Budget för åtgärderna inom axel 4

	Summa off SEK	Procent av axelns budget
411 Leader axel 1	69 983 764	4,21
412 Leader axel 2	326 398 502	19,63
413 Leader axel 3	863 531 783	51,95
421 Samarbete	69 999 993	4,21
431 Drift	332 478 512	20,00
	1 662 392 554	100,00

Källa: Data från Jordbruksverket

Utvärderingen bygger på enkäter till projektägare, handläggare vid länsstyrelser, verksamhetsledare och LAG-ordföranden samt på fallstudier i tre Leaderområden.

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

Målet för åtgärd 341 var att stödja tillämpningen av Leadermetoden som en del av Landsbygdsprogrammet. Stödet gick till bildandet av LAG-grupper, formering av Leaderområden och utveckling av lokala strategier. Stödet bidrog till bildandet av 63 LAG-grupper och Leaderområden som idag i stort sett täcker hela Sveriges landsbygd. I relation till indikatorerna har åtgärden varit mycket framgångsrik. I relation till utvärderingsfrågan om i vad mån åtgärden bidrar till att *genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling* efter det att områdena etablerats är utfallet mer tveksamt. Det är inte ovanligt att LAG-medlemmar är dåligt insatta i Leadermetoden och den egna strategin, som de ofta inte var med och tog fram. Finansieringsmodellen för Leader har inneburit att områdena har mycket skilda ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten.

Inom pågående programperiod rekommenderas fortsatta insatser för att konsolidera partnerskapen. På sikt bör Leaderområdena bildas utifrån utvecklingsrelaterade kriterier och först därefter få centralt fördelade basresurser i relation till områdets utvecklingsförutsättningar. Detta anknyter till rekommendationerna för Åtgärd 431 nedan.

Åtgärd 411, 412, 413 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

Åtgärden avser genomförandet av de lokala strategierna och projektverksamheten. Beteckningarna 411, 412 och 413 avser de axlar i Landsbygdsprogrammet som projekt hänförs till. Av tabell 1.1 framgick att man förutsätter att Leader främst ska verka i anslutning till axel 3. Projektverksamheten har kommit olika långt i de olika områdena, vilket främst beror på att LAG-grupper bildats vid olika tidpunkt. Under våren 2010 har verksamheten tagit fart.

Utvärderingsfrågan hur Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden besvaras delvis genom en analys av den horisontella aspekten av bättre styre, dvs. hur partnerskapen fungerar, deras legitimitet och arbete. I enlighet med analysen av åtgärd 341 visar utvärderingen att det finns brister, men mycket tyder på att partnerskapen har goda förutsättningar att utveckla ett bättre styre. Vad gäller den vertikala aspekten av bättre styre, dvs. det administrativa sammanhang som LAG verkar inom, pekar analysen däremot på kontraproduktiva effekter. Den administrativa hanteringen, de detaljerade redovisningskraven och verktyg som inte är anpassade till verksamheten uppmärksammas. En utbredd känsla av att bli misstrodd av myndigheterna riskerar att hämma genomförandet av de politiska målen och på sikt att urholka den sociala tilliten i verksamheten.

Utvärderingsfrågan om i vad mån Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling besvaras med att förutsättningar för detta finns, främst i och med att underifrånperspektivet betonas på alla nivåer. Detta har tydliga genomslag i projektverksamheten. Svaren på frågan om Leaderdimensionens bidrag till sektorsövergripande metoder i Landsbygdsprogrammet och att främja samarbete pekar på att åtgärden bidrar till samverkan, men att projektägare inte kopplar detta till Leader i någon högre grad. Sektorövergripande metoder är vanliga men kan uppmärksammas mer. Vad gäller bidragen till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3 är det tydligt att man hittills haft svårt att utveckla projekt inom axel 1 och 2. Detta kan delvis bero på att den mobiliserande karaktären i axel 3 varit viktig i början av

programmet, men också att den sektoriella ansatsen i axel 1 är svår att foga in i Leader.

Utvärderingen föreslår att det administrativa systemet i högre grad bör präglas av målstyrning i kombination med att LAG på sikt får ökat ansvar för projektadministration med Jordbruksverket som enda administrerande myndighet. Samtidigt bör olika modeller för utbyte mellan LAG och regionalt relevanta utvecklingsorgan utformas. Ytterligare rekommendationer för att stärka Leaders bidrag till landsbygdens inneboende utvecklingspotential är att 1) återinföra fokus på innovativitet, 2) öppna för att LAG ska kunna arbeta med företagsstöd, samt 3) att LAG även ska kunna samarbeta med aktörer knutna till större tätorter. Slutligen föreslås att projektens allokering till programmets axlar 1-3 ersätts med indikatorer för målområden som anknyter till dessa. I konsekvens med förslaget om ökad målstyrning föreslås två nivåer av indikatorer, där den ena nivån bygger på de lokala strategierna och den andra på nationella prioriteringar.

Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt

Åtgärdens mål är att samtliga LAG-grupper ska delta i samarbetsprojekt, interregionalt inom landet eller transnationellt. Motivet är att samarbete ger erfarenheter som kan leda till nya och effektivare metoder och idéer för utvecklingen inom det egna området. Mycket få projekt har beviljats och inga har avslutats. Troliga orsaker till att stödet inte använts mer hittills är, förutom att många områden är tämligen nya och i ett tidigt skede av verksamheten, att det upplevs som administrativt krångligt och att det är tidskrävande att utveckla projekt. De projekt som genomförts visar att åtgärden använts för samverkan kring specifika frågor (som t ex unga), och till gemensamma projekt som stäcker sig över en geografisk yta t ex destinationer, leder osv. Det är inte ovanligt att en annan part än LAG initierar och driver projekt. Landsbygdsnätverket bör fortsätta ge exempel på möjliga samverkansprojekt och att skapa mötesplatser för utveckling av gemensamma projekt. Lärande och erfarenhetsutbyte bör betonas i projekten. Om man på allvar vill uppmuntra till samverkan bör åtgärdens möjliga andel av budgeten höjas och admi-

nistrationen förenklas. Nationell samverkan kan även integreras i åtgärd 411-413.

Åtgärd 431 – Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser

Åtgärden syftar till att finansiera driften av Leaderkontorens och LAG-gruppernas arbete. Stödets bidrag till LAG-gruppernas möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna skiljer sig åt. Skillnaderna mellan grupper hänger samman med den fördelning som beskrevs i åtgärd 341. Vissa grupper har mycket små medel för att driva verksamheten, vilket försvårar axelns genomförande.

En arbetsgrupp bör tillsättas som utvecklar en modell för fördelning av resurser inför nästa programperiod som tar större hänsyn till variationen mellan svenska landsbygders utvecklingsförutsättningar. LAG-grupper med mycket begränsad driftsbudget bör få förstärkning redan under inrevarande programperiod. På sikt föreslås att alla grupper får en grundresurs om 1 tjänst för driften av Leader.

Balans mellan åtgärder

Utvärderingen föreslår på sikt att medel för åtgärd 431 *Driftskostnader för LAG samt informations- och animationsinsatser* till del avsätts per LAG-grupp och inte proportionellt till upparbetade projektmedel i åtgärderna 411, 412 och 413 respektive 421. På sikt föreslås också att den maximala andelen av budgeten som kan användas inom 421 höjs. Nationell samverkan kan även integreras i 411, 412 och 413.

Executive summary

Axis 4 is a horizontal axis in which the former Commission initiative LEADER has been introduced as an approach in the Rural Development Programme. LEADER is intended to contribute to the overall objectives of the rural development programme, to achieving the targets of Axis 1, 2 and 3, to contribute to better governance in rural areas and to support endogenous development in rural areas.

LEADER is characterised by a territorial approach, i.e. measures are carried out in distinct geographical areas. LEADER is intended to contribute to better governance in rural areas through public sector collaboration with the private sector and civil society. Local partnerships, so called Local Action Groups (LAG), in which representatives from these sectors participate, are therefore central to the LEADER method. The LAGs make decisions on project funding based on local strategies that are constructed according to the conditions and needs of the area. LEADER is also intended to mobilise the endogenous development potential of rural areas, which involves an emphasis on a capacity building approach. The work is expected to be imbued with a bottom-up perspective, local embedding, networking, cooperation, horizontal integration of measures, multisectoral approaches and learning.

LEADER is implemented through three measures in Axis 4: *Implementing local development strategies* (411, 412, and 413), *Implementing cooperation projects* (421), and *Running the local action group, acquiring skills and animating the territory* (431). Prior skills development to support the creation of LAG ahead of the establishment of LEADER was achieved through the measure *Skills acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy* (341) in axis 3. This evaluation of LEADER covers all these measures. The measures in axis 4 together comprise 7% of the Rural Development Programme's budget. The budget for the measures within axis 4 is shown in Table 1:1, which shows that LEADER is primarily expected to contribute to the objectives of axis 3. The programme's allocation of the LEADER budget across axes and measures is also intended to be reflected in the LAG budgets.

Table 1:1. Budget for the measures within axis 4

	Total, SEK	Percentage of axis budget
411 LEADER axis 1	69 983 764	4.21
412 LEADER axis 2	326 398 502	19.63
413 LEADER axis 3	863 531 783	51.95
421 Cooperation	69 999 993	4.21
431 Running costs	332 478 512	20.00
	1 662 392 554	100.00

Source: Data from Swedish Board of Agriculture

This evaluation was based on a survey of project owners, staff at county administrative boards, LEADER staff and LAG chairpersons, and on case studies in three LEADER areas.

Measure 341 – Skills acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy

The objective of measure 341 was to support the creation of LAGs, the formation of LEADER areas and the development of local strategies. The measure contributed to the creation of 63 LEADER areas, which cover practically all rural areas in Sweden. In relation to indicators, the supported activities have been very successful. In relation to the evaluation question regarding the extent to which the supported activities have contributed to *implementing local development strategies and measures for rural development* after establishment of the areas, the outcome is more uncertain. It is not uncommon for LAG members to be poorly acquainted with the LEADER approach and the group's local strategy, which they were often not involved in formulating. The funding model for LEADER has resulted in the areas having widely different economic circumstances for carrying out their activities.

Within the programme period, continuing efforts to consolidate the partnerships are recommended. In the longer term, LEADER areas should be formed on the basis of development-related criteria and only then receive centrally allocated base resources in relation to the criteria. This is related to the recommendations for measure 431 given below.

Measures 411, 412, 413 – Implementing local development strategies

The measure relates to the implementation of local development strategies and project activities. The codes 411, 412 and 413 refer to the axis in the rural development programme to which each project relates. As Table 1.1 shows, it is assumed that LEADER will mainly work in relation to axis 3. Project activities have progressed to varying extents in the different areas, mainly owing to the LAGs being created at different times. During spring 2010 the pace of these activities increased.

The question on how LEADER has contributed to better governance in rural areas is answered partly by an analysis of the horizontal aspect of governance, i.e. how the partnerships are functioning, their legitimacy and work. As with the analysis of measure 341, the evaluation showed that there are certain shortcomings, but there is much to indicate that the partnerships have good scope to improve governance. As regards the vertical aspect of better governance, i.e. the administrative context within which the LAGs operate, the analysis shows counterproductive effects. An administrative process, detailed reporting requirements and tools that are not suited to the activities attract comment. The widespread feeling of being mistrusted by authorities risks hampering the implementation of the political objectives and undermining social trust in the activities.

Regarding the evaluation question on the contributions to endogenous development in rural areas, the answer is that the conditions for this exist, mainly through the bottom-up perspective being emphasised at all levels. This has had a clear impact on the project activities. As regards the question of how the LEADER approach has contributed to introducing multisectoral approaches and to promoting collaboration, there are indications that the measures have contributed, but project owners do not relate this to LEADER to any major degree. Multisectoral methods are not uncommon, but could be given more attention. As regards the contribution to the priorities in axis 1, 2 and 3, it appears to have been difficult to develop projects within axis 1 and 2, which may be partly due to the mobilising character of axis 3 being important at the begin-

ning of the programme, but also to the sectorial approach in axis 1 being difficult to fit into LEADER.

It is suggested that the administrative system should be more characterised by management by objectives and LAGs given increased responsibility for project administration, with the Swedish Board of Agriculture as the single administrative authority. At the same time, models for exchanges between LAGs and regionally relevant development bodies should be drawn up. Additional recommendations to increase the contribution of LEADER to mobilising the endogenous developmental potential of rural areas are to: 1) reintroduce a focus on innovation; 2) allow LAG to work with business support; and 3) allow LAG to cooperate with actors associated with major conurbations. Finally, it is proposed that the project allocation to the programme's axis 1-3 be replaced by indicators for target areas that are linked to these. As a consequence of the proposal for management by objectives, two levels of indicators are suggested, one level based on local strategies and the other on national priorities.

Measure 421 – Implementing cooperation projects

The objective of this measure is for all LAGs to participate in cooperation projects, interregionally within Sweden or transnationally. The underlying motive is to generate experiences that can lead to new, more efficient methods and ideas for development within the local area. Very few projects have been approved and none have been completed. Probable reasons are, apart from many areas being in early stages of development, that it is regarded as complex in administrative terms and time-consuming to develop cooperation projects. The projects that have been implemented show that the measures have been used for cooperation on specific issues (for example the young), or for joint projects that cover a particular geographical area, e.g. destinations, walks, etc. It is not uncommon for a party other than LAG to initiate and run projects. The rural development network should continue to provide examples of potential cooperation projects and to create meeting places for developing joint projects. Learning and exchanges of experiences should be emphasised in the projects. If there is serious intent to encourage cooperation projects, this measure's potential share of the budget should be in-

creased. Interregional projects could potentially be integrated into 411-413.

Measure 431 – Running the local action group, acquiring skills and animating the territory

This measure aims to fund the running of the LEADER office and the work of the LAGs. The support has contributed to increasing the capacity of LAG to implement local development strategies to a varying extent. The differences between groups relate to the allocation described in measure 341. Some groups have very little means for running the activities, something which hampers the implementation of axis 4

A working group should be appointed to develop a model for allocation of resources before the next programme period that takes account of the variations in development conditions between rural areas in Sweden. LAGs with very limited operating budgets should be given additional funding even within the current programme period. In the longer term, it is proposed that all groups be given the base resource of 1 post for running LEADER.

Balance between measures

The evaluation suggests that in the long run means for measure 431 *Running the local action group, acquiring skills and animating the territory* partly should be allocated per LAG and not in proportion to projects means in measures 411, 412 and 413, and 421. In the long run it is also suggested that the part the budget possible to use for cooperation in 421 should be increased. Interregional project may also be integrated in measure 411, 412 and 413.

1

Åtgärd 41 – Leader

Rättslig grund: Artikel 61-65 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 samt artikel 37-39 och punkt 5.3.4.1 i bilaga 2 till kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006.

Axel 4 är en tvärgående axel som bygger på Leader som arbetssätt. Genomförandet av Leader sker genom tre åtgärder i axel 4: *Genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (411, 412, 413), *Samarbete* (421), samt *Driftskostnader för LAG-grupperna samt informations- och animationsinsatser* (431). Informationsinsatser för att stödja bildandet av LAG-grupper föregick av naturliga skäl etableringen av Leader och stöddes genom åtgärden *Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier* (341) i axel 3. En samlad bedömning av Leader omfattar samliga dessa åtgärder. Därför behandlas åtgärd 341 i samband med axel 4 i denna del av utvärderingen.

Detta inledande kapitel omfattar den övergripande budgeten för axel 4 samt gemensamma avsnitt för de följande kapitlen. Det gäller Leadermetodens interventionslogik, erfarenheter från tidigare utvärderingar av Leader samt beskrivningen av de underlag och metoder vi arbetat med i utvärderingen.

1.1 Beskrivning av åtgärden, budget och interventionslogik

Det övergripande målet för hela axel 4 är främja ett effektivt genomförande av landsbygdsprogrammet genom det mervärde som följer av lokal förankring, inflytande och samarbete.¹

Å ena sidan motiveras Leader som en del av landsbygdsprogrammet med att Leader är en metod för att mobilisera landsbygdsområdenas egen utvecklingspotential. Programmet ska dra nytta av de värdefulla erfarenheter för lokal förankring och inflytande som utvecklats inom ramen för tidigare Leaderprogram och metoden ska vara tillämpbar i

¹ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009.

hela landet. Det bör därmed, menar man, finnas goda möjligheter för privata, ideella och offentliga aktörer på lokal nivå att påverka och ta ansvar för mål, prioriteringar och genomförande av det nya landsbygdsprogrammet. En förutsättning för att metoden ska fungera som betonas är en aktiv medverkan i partnerskapen av såväl näringsliv som kommuner och av lokala, ideella organisationer, som representerar olika intressen och befolkningsgrupper. I programmet betonas även att utvecklingsstrategin ska arbetas fram ur ett underifrånperspektiv för att på så vis fånga upp lokal kunskap och leda till en helhetssyn på landsbygdens utveckling som sträcker sig över sektorsgränserna. Detta kan ge större förutsättningar för att de åtgärder som genomförs får varaktiga effekter.

Å andra sidan ska Leader förutom att mobilisera landsbygdsområdenas egen utvecklingspotential även medverka dels till att landsbygdsprogrammets övergripande mål, om en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden uppnås, och dels till att målen för en eller flera av axlarna 1, 2 och 3 uppnås. Därutöver ska axel 4 bidra till de nationellt prioriterade utvecklingsområdena 1) Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål, 2) Livsmedelsproduktion med mer värden, 3) Ny varu- och tjänsteproduktion, 4) Kunskaper, innovation och entreprenörskap och 5) Integration av nya grupper och jämställdhet.

Tillsammans ska åtgärderna i axel 4 omfatta ca 7 % av landsbygdsprogrammets budget. I landsbygdsprogrammet förutses att merparten av projekten inom åtgärden kommer att bidra till förverkligande av målen i axel 3 men att beroende på de lokala strategiernas karaktär kan även projekt med inriktning mot axlarna 1 och 2 kan vara relevanta. När landsbygdsprogrammets finansiella tabeller fastställdes innebar det dock att den övergripande fördelningen av budgeten på axel 1, 2 och 3 i Leader skulle avspeglas även på LAG-nivå. Detta läste budgetens fördelning över de olika axlarna för LAG-grupperna. Budgeten för åtgärderna inom Axel 4 i visas i tabell 1.1.

Tabell 1.1: Budget för åtgärderna inom axel 4

	Summa off SEK	Procent av axelns budget
411 Leader axel 1	69 983 764	4,21
412 Leader axel 2	326 398 502	19,63
413 Leader axel 3	863 531 783	51,95
421 Samarbete	69 999 993	4,21
431 Drift	332 478 512	20,00
	1 662 392 554	100,00

Källa: Data från Jordbruksverket

1.2 Interventionslogik: Leader som metod

Som metod för landsbygdsutveckling lanserades Leader ursprungligen av Europeiska Kommissionen. Det första Leaderprogrammet, LEADER I, startade 1991. Det följdes av LEADER II (1995-1999) och Leader+ (2000-2006). Under dessa perioder var Leader ett fristående program, ett s.k. gemenskapsinitiativ, för landsbygdsutveckling som syftade till att utveckla såväl landsbygdspolitiska arbetssätt som arbetssätt på projektnivå.

Leaderprogrammen hade vissa särdrag som kännetecknar Leader som en metod för landsbygdsutveckling. Flera av utvärderingsfrågorna för åtgärderna i axel 4 samt även för åtgärd 341 anknyter till dessa särdrag. Programmen byggde på en *territoriell*, snarare än en sektoriell, ansats, där insatserna skulle gälla avgränsade geografiska områden och bygga på dessa områdens specifika förutsättningar. Genom att främja nätverkande, samverkan och horisontell integration av insatser skulle områdenas utvecklingspotential stärkas. *Underifrånperspektivet och den lokala förankringen* betonades. Programmen skulle präglas av ett aktivt deltagande av lokala organisationer och intressen i såväl planering och beslutsfattande som i projektverksamhet. *Lokala partnerskap* skulle föra samman aktörer med olika intressen och erfarenheter i gemensamma verksamheter. Framförallt ville man främja *sektorsövergripande samverkan* med aktörer från den offentliga, ideella och privata sektorn. Leader skulle bygga

på *decentraliserat beslutsfattande och finansiering* av insatser. En viktig del av programmen var därför att lokala trepartnerskap (Local Action Groups/LAG-grupper) beslutade om fördelning av projektmedel utifrån en lokalt framtagen utvecklingsstrategi.

Leader skulle även bidra till erfarenhetsutbyte och lärande, och som en del av detta skulle man aktivt arbeta med att stödja lokalt *nätverkande* och *transnationell samverkan*. *Innovation* var ytterligare ett kännetecken. Programmet förväntades både leda till, och aktivt verka för, att nya arbetssätt och nya initiativ infördes i utvecklingsarbetet. Experimentella och lärande sammanhang skulle utvecklas där man kunde dra nytta av varandras erfarenheter. "Modellvärde" och "överförbarhet" av metoder och erfarenheter betonades.

Det fanns därmed två huvudsakliga sätt genom vilka Leader skulle bidra till utveckling. Å ena sidan var det genom de medel som gick till projekten och genom verksamheterna i projekten. Å andra sidan var det genom de relationer, det lärande och det lokala engagemang som Leader som metod skulle främja. Leader skulle både mobilisera och stärka den lokala utvecklingspotentialen. Detta skulle prägla arbetet med att ta fram de lokala strategierna, arbetet i projekten och i LAG.

Interventionslogiken för Leader bygger på forskning om politisk styrning och om samband mellan ekonomisk utveckling, socialt kapital och lärande. Vad gäller politisk styrning anknyter Leader till den förändring i synen på statens roll i utvecklingspolitik som på engelska betecknas med begreppet 'governance' och som växte fram under senare delen av 1900-talet (se t ex Hix 1998, Stoker 1998, Scott 2004). Begreppet belyser att statens roll ändras genom att dess makt delegeras vertikalt såväl som horisontellt. Den vertikala delegationen innebär uppåt att internationella och mellanstatliga institutioner får större betydelse, i det här fallet till EU. Nedåt innebär den att regionala och lokala nivåer får större ansvar och befogenheter, i det här fallet LAG-gruppen. Den horisontella delegationen innebär en ökad samverkan med och ökat inflytande för aktörer från privat sektor och från civilsamhället. LAG-grupperna är ett exempel på de slag av partsammansatta partnerskap som alltmer vuxit fram inom

utvecklingspolitiska satsningar de senaste decennierna. Termen "good governance" har fått stort inflytande i utvecklingspolitiska sammanhang och avser just detta att andra samhällsliga aktörer involveras politikens utformning och genomförande. Vi återkommer till detta begrepp i avsnittet nedan om utvärderingsfrågorna för åtgärd 411,412 och 413.

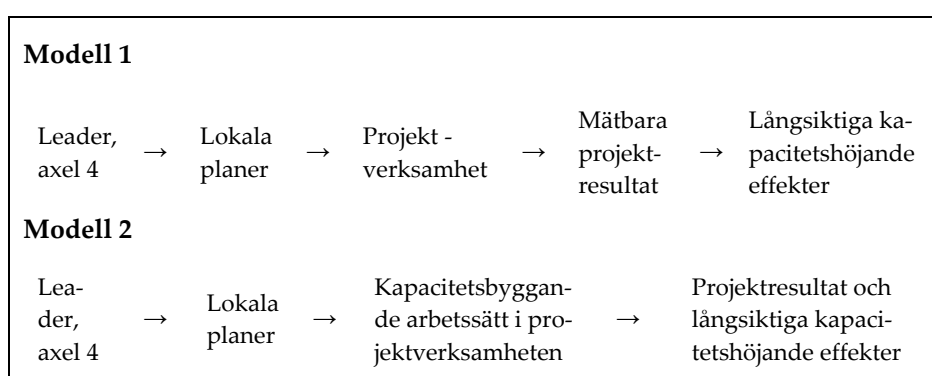
Med betoningen på nätverkande och samverkan anknyter Leadermetoden även till forskningen om socialt kapital och om nätverkandets betydelse för ekonomisk utveckling (se t ex Putnam 1993, Woolcock 1998, Flora & Flora 2008) och för företagsutveckling (Johannisson, 2000). Inriktningen på lärande och erfarenhetsutbyte i Leader kan också ses mot bakgrund av regionalekonomiska synsätt om t ex lärande regioner (Maskell 2001) och om vikten av lärande inom ramen för utvecklingspolitiska satsningar (Ray 2000, Valve 2003, High & Nemes 2007).

Slutligen bygger Leader även på den forskning om s.k. 'endogen utveckling' som lyft fram landsbygdsområdets inneboende potential samt betydelsen av regionala historiska, kulturella och ekonomiska sammanhang för utveckling. Denna forskning har visat att liknande näringar framgångsrikt utvecklats på olika sätt i skilda landsbygdsområden inom Europa (se Ploeg vd & Dijk v1995, Terluin 2003). Begreppet 'endogen utveckling' har diskuterats i relation till 'exogen utveckling', som då betecknar utveckling som sporrats av strömlinjeformade initiativ och styrmedel uppifrån såväl som utifrån (se även Shucksmith 2010). I endogen utveckling ligger fokus på de relationer och synergier som utvecklas inom ett geografiskt avgränsat område. Det innebär en territoriell ansats som utgår från områdets förutsättningar i bred bemärkelse.

I figur 1:1 nedan visas två olika modeller för hur man kan tänka sig att långsiktiga kapacitetshöjande effekter kan nås genom projektverksamhet. Modell 1 i figuren avspeglar en policymodell vars interventionslogik bygger på att det är de projektresultat som kan mätas i kvantitativt mätbara indikatorer som i slutändan skapar utveckling. Modell 2 i figuren anknyter till Leader som metod och till en interventionslogik där man sätter arbetet med att stärka landsbygders inneboende potential i centrum. I den modellen är dels förmågan att etablera kapacitetsbyggande

arbetsätt i projekten, som t ex nytänkande, sektorsamverkan, underifrånperspektiv, lokal förankring och nätverk, dels förmågan att etablera projekten i relevanta sammanhang som bygger en långsiktig utvecklingspotential.

Figur 1.1: Två perspektiv på utveckling inom Leader



Källa: Waldenström & Larsson 2010

1.3 Tidigare Leaderprogram i Sverige

Sverige medverkade i LEADER II och Leader+. Under bägge perioderna skedde en urvalsprocedur där ansökningar om att etablera Leaderområden lämnades in till den dåvarande förvaltningsmyndigheten, Glesbygdverket, och 12 områden av drygt 30 ansökningar valdes ut. Under LEADER II omfattade programmet hela Sverige, under Leader+ var de fyra nordligaste länen uteslutna. Fyra Leaderområden var med, i stort sett med samma geografiska utbredning, under bägge perioderna. Under bägge perioderna hade LAG-grupperna ansvar för rekvisitioner och utbetalning av hela stödbeloppet, dvs. både medel från EU och den nationella medfinansieringen. Jordbruksverket hade dock myndighetsansvar och LAG sände rekvisitionerna till Jordbruksverket som granskade dem. Om de godkändes betalade Jordbruksverket ut beloppet till LAG som sin tur betalade ut det till projektägarna. Kortfattat kan man beskriva LEADER II med att betoningen låg på mobilisering under det att Leader+ öppnade för en tematisering av områdenas strategier.

1.4 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Detta avsnitt bygger på dels på tre slututvärderingar som gjordes av LEADER II. Det är slututvärderingen på EU-nivå (Österreichisches Institut für Raumplanung 2003) samt de två utvärderingar som gjordes i Sverige: *Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b* (Glesbygdsverket 2001a) och *Slutlig utvärdering Leader II mål 6* (Glesbygdsverket 2001b). I och med att slututvärderingen av Leader+ på EU-nivå är inte klar och att det inte föreligger någon svensk slututvärdering av Leader + bygger avsnittet dels även på *Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige* (Glesbygdsverket 2004), *Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige* (Glesbygdsverket 2005) samt på en studie som följde upp frågan om Leader som metod för att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar och som byggde på erfarenheter från Leader+ (Waldenström & Larsson, kommande 2010).

EU:s slututvärdering av LEADER II

I slututvärderingen av LEADER II på EU-nivå konstaterades att Leader bidragit till hållbara utvecklingsprocesser på lokal nivå bl.a. genom att synergier och samverkan i lokala värdekedjor skapats. Genom att ansvar lämnats över till lokala partnerskap hade nya länkar mellan lokala aktörer och överordnade politiska nivåer skapats, liksom mellan privata, ideella och offentliga verksamheter. Programmet mobiliserade ideellt arbete för utveckling och passade väl för småskaliga verksamheter. Det bidrog därmed till lokal kapacitetsuppbyggnad och integrerade miljömässiga hänsyn med social och ekonomisk utveckling på strategiska sätt. Det hade dessutom en positiv effekt för såväl sysselsättning (även om det var svårt att kvantifiera) som för antalet besökare och för lokal produktion. Därmed bidrog det även till inkomster och till lokala företagens investeringar. Genom att kvinnor var väl representerade i LAG-grupperna och även arbetade vid kontoren med mobilisering och projektstöd, bidrog programmet även till jämställdhet och till att kvinnors frågor och behov togs tillvara i projekten. I den mån det fanns representanter för jordbrukssektorn med i LAG, bidrog LEADER II även till diversifieringen och utvecklingen av lantbruket. I och med att Leader stödde mindre projekt, var av mer experimentell karaktär och vände sig till bredare grupper som t ex den ideella sektorn och landsbygdens

kvinnor, uppfattades det som komplementärt till andra strukturfondsprogram.

Utvärderingen var med andra ord mycket positiv vad gällde Leader som metod. Det man särskilt tog upp var att *den territoriella ansatsen* bidragit till ett mer effektivt utnyttjande av lokala resurser. Man påpekade dock att möjligheterna att översätta de strategiska planerna till ett effektivt system för att besluta om projekt varit en svag punkt. Det gällde framför allt när partnerskapen saknat gemensamma visioner eller syn på sin roll och sina åtaganden, och där det saknats utrymme för att föra en dialog om detta.

Underifrån-perspektivet innebar att nya grupper kunnat nås som vanligen inte nås av mer strömlinjeformade program. I vad mån detta skedde berodde dock på partnerskapets sammansättning, personalens kompetens och deras arbete med mobilisering, samt vilket stöd man fått från de lokala politiska sammanhangen och på kontinuiteten i finansieringen.

Utvärderingen menade också att *partnerskapen* som bildades under LEADER II spelade stor roll genom att fungera som platser för förhandlingar om, och samverkan kring, lokal utveckling. I och med att de blivit noder för kollektivt lärande om den lokala utvecklingen blev även frågan om deras kontinuitet och framtid viktiga för de lokala aktörerna. Många partnerskap utvecklades till permanenta organisationer för lokal utveckling som fanns kvar efter programperioden.

Slututvärderingen pekade vidare på att frågor om innovation och sektorsöverskridande samverkan uppfattats som mindre väsentligt av aktörerna och även varit områden där man lyckats sämre. *Innovation* tolkades pragmatiskt som 'något nytt i området'. Programmet och metoden uppfattades emellertid i sig som innovativa. Utvärderarna såg detta som en viktig förändring i synsätt, som innebar att man uppfattade att det innovativa låg i den lokala potentialen snarare än något som kunde tillföras utifrån. Utvärderarna påpekade dock att innovativ utveckling kräver tid och stödande sammanhang, därför föreslog man särskilda åtgärder för att främja experimentella projekt.

Sektorsövergripande samverkan fungerade bättre i partnerskap med erfarenheter av samverkan. Förhållanden som försvårade samverkan över sektorsgränser var dels vissa finansiärers sektoriella strukturer och stöd-systemens utformning, dels avsaknaden av samverkanskultur i den lokala samhället. Visioner om sektorsöverskridande samverkan saknades på många håll och man betonade vikten av LAG:s sektoröverskridande sammansättning. Utvärderarna betonade att mötet mellan dynamiska entreprenörer underifrån och flexibla, lösningsinriktade administratörer uppifrån, var centralt för att få tillstånd sektorssamverkan. Man föreslog insatser för nätverkande, utbildning och kompetenshöjande åtgärder för att föra samman dessa grupper.

Även *nätverkandet* fungerade bättre i mer etablerade och erfarna partnerskap samt på mer dynamiska och diversifierade landsbygder. Genom nätverkande hade resultaten av territoriellt inriktade insatserna och ekonomisk samverkan mellan lokala aktörer, konsoliderats. Det hade också bidragit till att föra in expertis på rätt nivåer i verksamheterna och till att sprida erfarenheter mellan områden. För att stödja nätverkande även i områden där det inte fungerat så bra, föreslog man mer medel till efterfrågestyrt nätverkande inriktat på gemensamt lärande över vissa teman och stöd till samverkan mellan Leaderområden som låg nära varandra. Den *transnationella samverkan* som var en åtgärd i programmet hade nämligen inte fungerat som avsett, återigen framför allt inte för nya områden. Åtgärden hade varit för ambitiös. Det hade varit enklare och mer användbart för grupperna att utveckla kontakterna med andra grupper i närområdet, något som skett, dock utan finansiering via programmet.

Sammanfattningsvis pekade man bland annat på att följande faktorer motverkade programmets genomslag: tungrodd beslutsgång och administrativa strukturer som undergrävde LAG-gruppernas autonomi, för litet interaktion mellan nyckelaktörer i det administrativa systemet, sektoriella barriärer för en territoriell ansats, lokala beslutsfattare som mistrodde underifrånsperspektivet, svaga LAG-grupper som dåligt representerade lokala intressen, bristande stöd för lokala grupper framförallt i

början samt bristande lokalt ledarskap. Tiden för Leader II var också väl kort, särskilt som det tagit tid att komma igång med programmet.

Slututvärderingen på EU-nivå föreslog bland annat medfinansiering av permanenta lokala partnerskap. Ett genomsnittligt LAG, för 30-70 000 invånare, borde då ha en budget där minst 25 procent skulle gå till ledning, administration, tekniskt stöd, handledning och mobilisering. Man räknade med ganska stora belopp för man ansåg samtidigt att det krävdes ca 3-4 personer på varje kontor. De administrativa systemen borde förenklas över hela kedjan och gemensamma regelverk borde medge viss flexibilitet för nationella, regionala och lokala förhållanden. Hanteringen av ekonomin borde decentraliseras, och regionerna borde tillhandahålla stöd och utbildning för att hantera detta på lokal nivå. Därutöver föreslog man att frågor om lärande borde hanteras åtskilt från utvärderingen av programmets effekter. Man föreslog t.ex. fokusgrupper på LAG- och programnivå, vägledningar för självutvärdering som stöd för ett kontinuerligt lärande och att de regionala nätverken borde få bättre möjligheter att arbeta med dessa frågor. Effektutvärdering borde däremot ske några år efter det att programmen avslutats.

De svenska slututvärderingarna av Leader II

De svenska slututvärderingarna av Leader II präglades av stora svårigheter vad gällde underlagsmaterialet. Data som skulle rapporterats in saknades, var ofullständiga, för sent inrapporterade, rapporterades efter bristfälliga indikatorer (som dessutom var bristfälligt definierade), projektens slutrapporter var översiktliga och med bristande koppling till relevanta mål och övrig information som samlats in var anekdotisk och saknade koppling till målgrupperna. Följaktligen arbetade utvärderarna med en bred palett av metoder för att skapa en förståelse av resultatuppfyllelsen.

Den finansiella omfattningen av Leader var i linje med målsättningarna för programmet som helhet för båda programmen, d.v.s. för både LEADER II inom Mål 5b och inom Mål 6. Vad gäller omfattning och inriktning så var utfallet bäst när det gäller arbetstillfällen, även om inte målet nåddes, för 5b-områdena. Resultaten i övrigt fick inte den inriktning som var ambitionen. För programmet i mål 6 var resultatuppfyllelsen

sen än svagare, men med tanke på bristerna i dataunderlaget konstaterade utvärderarna att det inte var meningsfullt att försöka säga något om den operativa träffbilden.

Liksom konstaterats på EU-nivå, påpekade utvärderarna att man inte lyckades lyfta den innovativa ansatsen i de svenska programmen. Näringslivet var svårt att engagera i Leader, medan kommuner och ideell sektor varit aktiva och pådrivande. Tillsammans med ett tydligt underifrånperspektiv och förstärkt samverkan med kommunerna stärktes dock byanivån. Erfarenhetsspridning och de horisontella målen hade inte varit framträdande, även om kvinnor varit aktiva i högre utsträckning än i andra utvecklingsprogram.

Analysen av LEADER II ledde fram till ett antal rekommendationer som i huvudsak syftade till att *stärka de experimentella aspekterna* av Leader. De övergripande rekommendationerna gällde bland annat att det *innovativa uppdraget behövde målstyras* med kvalitativa mål och indikatorer på samtliga nivåer, samtidigt som kvantitativa mål borde utformas för att stödja den kvalitativa måluppfyllelsen. *Programmets förankring hos berörda aktörer från övervakningskommitté till LAG behövde stärkas*. Som grundförutsättningar för genomförande av program av Leaders karaktär betonades att *personalbehovet måste vara tillräckligt på alla nivåer* och att *administrativa system och rutiner bör vara på plats* så att aktörerna som genomför programmet inte behöver ägna tid åt det. Programperiodens längd bör också vara tillräcklig för att genomförandet ska kunna ske och få effekt.

Halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige

Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige (Glesbyggsverket 2004) visade att den övergripande bilden av genomförandet av Leader+ efter första halvan av perioden var tillfredsställande. Partnerskap och organisation fungerade tillfredsställande och i den mån en halvtidsutvärdering kunde säga något om måluppfyllelse så var LAG-grupperna på god väg, särskilt när det gällde sysselsättning och natur- och kulturarv.

Utvärderarna beskrev vad de uppfattade som de viktigaste komponenterna i Leader +. LAG:s uppdrag som experimentverkstad var då avgö-

rande. De skulle betona innovativitet i projekt och arbetssätt, de vunna erfarenheterna skulle generaliseras och spridas till andra landsbygdsområden. Det finns, menade man, en balansgång att gå mellan att leverera utveckling här och nu, och att bidra till metodutveckling på längre sikt. För att stimulera innovation och erfarenhetsspridning bedömde utvärderarna att frihet i tolkningen av Leaders reglementen var av större värde än ökad styrning från de centrala instanserna. Utbytet av erfarenheter fick gärna utvecklas bortom Leaderområdena till andra landsbygdsaktörer på den lokala och regionala nivån. Ju mer innovation och lärande, desto viktigare var det med det fokus på spridning.

Utvärderarna hade en rad förslag och rekommendationer. Det gällde dels *förenklningar av det administrativa systemet*. Här menade utvärderarna att verifikationskraven var alltför omfattande. Man efterlyste också bättre kontinuitet i arbetet med rekvisitioner hos Jordbruksverket och föreslog även en minskad och bättre samordnad rapporteringsplikt för LAG. Dels gällde det att *LAG borde höja ambitionsnivån när det gällde innovativiteten i projekten* och föreslog tydligare *direktiv om hur indikatorer och mål ska mätas*. Förslagen handlade också om olika sätt att *sprida erfarenheter från Leader+*. Man föreslog t ex en tankesmedja för spridning av erfarenheter från Leader+ och från det framgångsrika arbetet med partnerskapen och att tematiska erfarenhetsdagar kring viktiga frågor borde arrangeras. I likhet med slututvärderingarna av Leader II, frågade man också efter mer av *kvalitativa metoder och indikatorer*. Detta hänger samman, menade man, med den komplexitet som en territoriell ansats medför och med den experimentella ansatsen

Uppdateringen av halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige

Uppdateringen som gjordes av halvtidsutvärderingen (Glesbygdsverket 2005) pekade på att resultaten för Leader+ sammantaget var positiva. Målet om nya arbetstillfällen skulle antagligen nås inom programperioden, liksom målen nya samarbetskonstellationer/nätverk och antal deltagare i utbildningsinsatser. Leader hade bidragit till lokal mobilisering och i vissa fall påtagligen även till utveckling och tillväxt.

Några av de förslag och rekommendationer som utvärderaren tog upp var att startsträckan för Leader+ varit för lång, något som lett till förseningar av hela programmet. *Inför den kommande perioden var det därför viktigt med tydliga startrutiner.* Man uppmuntrade till ökad inrapportering till STINS för att på så vis motverka kanslipersonalens "trötthet" över rapportinlämnande och besvarande av enkäter. Man uppmuntrade också till ökad rekvisitionstakt och till en förstärkning av Jordbruksverkets personalresurser för att hantera rekvisitionerna.

Även om inriktningen på sysselsättningsskapande projekt hade ökat sedan halvtidvärderingen ville utvärderaren att *sysselsättningsfrämjande insatser och kommersiellt överförbara* projektidéer skulle få en något höjd prioritet. Innovativitet borde också prioriteras högre. Vad gällde de *horisontella målen* om jämställdhet och integration pekade på att måluppfyllelsen kunde bli svag, men också att de fått varierande prioritet i de olika Leaderområdena. Kvinnor var väl representerade i LAG såväl som i projekten och det fanns ungdomsrepresentanter i varje LAG. Ett problem som uppmärksammades var dock att mångfalden av mål inom programmet kunde bidra till bristande fokus för insatserna.

Leader beskrevs som ett strategiskt verktyg för att skapa delaktighet och sammanhållning på landsbygden och som ett program där fokus ligger på utvecklingsprocesser. Samtidigt påpekade man att LAG - medlemmars egen kunskap om Leader delvis tycktes ha brister. Utvärderaren föreslog därför *aktiviteter för att öka kunskapen om Leadermetoden* i allmänhet och Leader i ett regionalt utvecklingsperspektiv i synnerhet, både för LAG-medlemmar och för andra aktörer som berördes av Leader. Strategiska insatser behövdes för att sprida kunskap om de unika delarna inom Leadermetoden; beslutande partnerskap, underifrånperspektiv och geografiskt avgränsad utvecklingsplan. *Riktade utvärderingar eller forskningsinsatser* borde också stimuleras inom områden som t ex uppföljning av gruppernas projektgenomförande inom vissa temaområden eller projektens storlek.

Uppföljning av Leaders förmåga att skapa effekter på sikt

På uppdrag av Glesbygdsverket genomfördes våren 2008 en studie av vilka långsiktiga effekter man kan förvänta sig av Leader, utifrån erfarenheterna i Leader+ (Waldenström & Larsson, kommande 2010). Studien behandlar frågan om hur Leader kan bidra till långsiktighet. Samtliga verksamhetsledare i Leader+ och en representant för en kommun som varit med i respektive LAG intervjuades. Själva utfallet av Leader+ har alltså inte mätts i studien. Det var frågan om hur och på vilka sätt långsiktiga effekter kan ha uppstått som stod i fokus. De två olika modeller för hur man kan tänka sig att långsiktiga kapacitetshöjande effekter kan nås genom projektverksamhet som beskrevs i figur 1.1 ovan, utvecklades inom ramen för denna studie.

På basis av intervjuerna kunde man urskilja tre olika typer av projektergebnat:

- Resultat och effekter som är kopplade till projektens och programmets kvantitativt mätbara målsättningar.
- Verksamheter och arbetssätt som startar nya utvecklingsprocesser och initiativ.
- Lärande och kunskap, samverkan och relationer, lokal organisering och inbäddning av projektverksamheter i lokala sammanhang.

I bästa fall ryms alla tre aspekterna i projekten, men både verksamhetsledare och kommunrepresentanter ansåg att för långsiktighet är de två senare typerna av effekter mest relevanta. I flera områden hade man därför gjort egna slutrapporter eller kartläggningar av den här typen av utfall. Att bara använda de mätbara indikatorerna gav inte hela sanningen, menade man.

För att få till stånd de långsiktiga effekterna var den lokala förankringen avgörande enligt de intervjuade. Projekten måste ha aktivt stöd från de aktörer i närområdet som berörs av det och som kan bidra med resurser

av olika slag. Det är genom deras engagemang som projektets resultat kan tas tillvara, vare sig handlar om att verksamheten ska kunna fortsätta eller att de relationer och det lärande som utvecklats under projekttiden kan bidra till att den lokala utvecklingskapaciteten höjs. Förankringen sker bäst genom ett omsorgsfullt förberedelsearbete där idéer tydliggörs, medaktörer inkluderas och görs delaktiga, och att en plan utarbetas för tiden efter projektavslut. Med tanke på Leaders målgrupp var det också många som betonade värdet av administrativt stöd till projektledare och projektägare. Många projektägare i Leader är ovana, och genom den närvaro och kompetens som personalen på Leaderkontoren kunde erbjuda stärktes många projekt. Genomgående handlade framgångsfaktorerna om att på bästa sätt etablera och använda sig av relevanta nätverk.

Sammanfattning av utvärderingar och uppföljningar

Utvärderingarna var överlag positiva till Leader som metod. Några områden som återkom i utvärderingarna som viktiga att uppmärksamma var dock:

1. Att den *innovativa och experimentella aspekten av Leader* borde stärkas. EU:s slututvärdering av Leader pekade på behovet av tid och stödjande sammanhang för detta. Den svenska utvärderingen menade att LAG borde höja ambitionsnivån när det gällde innovativiteten i projekten och föreslog tydligare direktiv om hur indikatorer och mål ska mätas kvalitativt. I halvtidsutvärderingen av Leader+ bedömde man att frihet i tolkningen av Leaders reglementen är av större värde än ökad styrning från de centrala instanserna, just som ett sätt stödja innovativiteten.
2. Förenklingar av det *administrativa systemet* och vikten av goda och täta relationer mellan å ena sidan lokala aktörer och handläggare och å andra sidan nyckelpersoner i det administrativa systemet återkommer i samtliga utvärderingar. Förenklingar av beslutsgång, verifikationskrav och rapporteringskrav tas upp, liksom värdet av flexibilitet inom givna ramar, samt att rutiner

är på plats så att aktörerna som genomför programmet snabbt kan komma igång och inte behöver ägna tid åt det.

3. Ett *väldimensionerat system* där personalbehovet är tillräckligt på alla nivåer av programmets genomförande betonas. Vikten av att personalen på Leaderkontoren kan arbeta med mobilisering, projektutveckling och att skapa nätverk återkommer också i utvärderingar och uppföljningar.
4. Vikten av *väl fungerande, väl sammansatta och sektorövergripande beslutande partnerskap*. I EU:s slututvärdering betonas att väl fungerande partnerskap bidrog till mer sektoröverskridande samverkan, att strategierna bättre omsattes till ett effektivt system för att fatta beslut om projekt, och att nätverkande och transnationella projekt fungerade bättre. Partnerskapen undergrävdes av sektoriella barriärer och av lokala beslutsfattare som miss-trodde underifrånperspektivet

I de svenska utvärderingarna av Leader+ bedömdes partnerskapen ha fungerat väl, men att det trots allt krävdes ytterligare insatser för att LAG-medlemmar skulle bli mer förtrogna med Leader som metod för utveckling.

5. *Samverkan över sektorsgränserna* försvårades om LAG inte var väl sammansatt, av sektoriella strukturer och avsaknaden av samverkanskultur i det lokala samhället. Svårigheter att engagera näringslivet i Leader tas upp i vissa utvärderingar.
6. Samtliga utvärderingar tar upp behovet av *uppföljning, lärande och spridning* av resultat och erfarenheter. LAG-grupperna borde mer löpande följa upp hur verksamheten förhåller sig till målen och uppföljningar borde fokusera på programmets huvudmål. Utbytet av erfarenheter bör utvidgas bortom LAG-grupperna till andra landsbygdsaktörer, men också till aktörer på den lokala och regionala nivån. Leaderpersonalens arbete med mobilisering betonas.

7. Vikten av *kvalitativa indikatorer och kvalitativa metoder* för att utvärdera Leader betonades. Målstyrning med kvalitativa mål och indikatorer på samtliga nivåer samtidigt som kvantitativa mål borde utformas för att stödja den kvalitativa måluppfyllelsen.
8. *De horisontella målen* om jämställdhet, integration och miljö har genomgående fått mycket varierande prioritet i de olika Leaderområdena enligt utvärderingarna. Representationen av kvinnor i LAG, som verksamhetsledare och som projektägare har dock varit god och unga har funnits med i LAG som ungdomsrepresentanter.

1.5 Underlag och metod

Underlag och metod för att besvara utvärderingsfrågorna i axel 4 och för åtgärd 341 beskrivs här. Fem grupper av data har legat till grund för att besvara utvärderingsfrågorna.

1. Uppgifter från Jordbruksverkets databaser
2. Postenkäter till projektägare och till handläggare på länsstyrelserna.
3. Webbenkäter till LAG-ordförande och verksamhetsledare
4. Fallstudier i tre Leaderområden (Astrid Lindgrens Hembygd, Västra Skaraborg och Trekom) i olika län (Kalmar, Västra Götaland, Västerbotten). Områdena valdes för att få en variation i förhållanden (mellanbygd, jordbruksbygd och norrländska förhållanden), med hänsyn till tidigare erfarenheter av Leadermetoden i områdena och för att kunna jämföra projektverksamheten i axel 4 och axel 3. Västra Götaland är ett av de län som har flest projekt i axel 3.
5. Ytterligare intervjuer med aktörer inom Leader.

Genom uppgifter ur Jordbruksverkets databas har vi bl.a. fått uppgifter om Leaderområdenas storlek, invånarantal och budget och om projektens inriktning.

Postenkäten till projektägare sändes till alla som hade fått projekt beviljade inom åtgärden under perioden 2007-2009 och som fanns på den adresslista vi fick från Jordbruksverket. Den sändes till 702 projektägare och fick 406 svar och därmed en svarsfrekvens på knappt 60 procent. Frågorna i enkäten avsåg att belysa: 1) Bakgrundsinformation om projektägarna och projekten, 2) Projektägarnas syn på administrationen av stödet och kontakten med myndigheter, 3) Betydelsen av stödet för den verksamhet som projektet syftar till, 4) Projektets betydelse för samverkan och nätverkande, 5) Synen på Leader som metod, och slutligen 6) Projektens inriktning.

Enkäterna till handläggarna gick ut till samtliga länsstyrelser och riktades särskilt till personer som handlägger projekt inom Leader. I de fall länsstyrelsen haft flera handläggare inom samma typ av ärende, har vi bitt en representant besvara frågorna. Svarsfrekvensen var 70 procent, men de är alltså inte representativa för alla handläggare. De ger en bild av hur handläggningen uppfattas av handläggare vid de olika länsstyrelserna. De frågeområden som togs upp gällde 1) Bakgrundfrågor om handläggaren som besvarade enkäten, 2) Länsstyrelsens handläggning av ansökningarna, 3) Hur man upplevde stödet till sig själv som handläggare, 4) Vilka faktorer man ansåg som viktiga vid handläggning av ansökningarna, och slutligen 5) Hur man såg på Leader som verktyg för landsbygdsutveckling.

Webbenkäten till LAG-gruppernas ordförande respektive verksamhetsledare och sändes ut till samtliga Leaderområden. Problem när enkäten lades upp på nätet bidrog antagligen till att svarsfrekvensen blev relativt låg. Av 63 utsända enkäter fick vi svar från 25 LAG-ordföranden, d v s 40 procent och från 38 verksamhetsledare, vilket innebär 60 procents svarsfrekvens.

Under fallstudierna intervjuade vi LAG:s ordförande och verksamhetsledaren i de tre områdena och i ett område även den ekonomiansvariga vid Leaderkontoret. Vi talade med sammanlagt 8 tjänstemän vid de tre länsstyrelserna och 15 projektägare som fått medel inom Leader. Frågeområdena var i stort sett desamma som i enkäterna.

De ytterligare personer som intervjuats har framför allt valts med hänsyn till specifika frågor vi följt upp. Det har lett till ytterligare samtal med 1 LAG-ordförande, 3 verksamhetsledare, 2 LAG-medlemmar och 1 tjänsteman vid en länsstyrelse. Vi har även gjort en gruppintervju med Team landsbygd på Jordbruksverket samt diskuterat utvärderingens frågor vid ett telefonmöte och ett fysiskt möte med samverkansgruppen för ordförande och verksamhetsledare inom Leader. Synpunkter från utvärderingens referensgrupp har också bidragit till utvärderingen.

En erfarenhet som kan dras av arbetet med utvärderingen vad gäller dess metoder är dels att det hade varit önskvärt med större utrymme för intervjuer. Detta gäller i hög grad möjligheten att få tillförlitlig information från offentliga aktörer. En annan erfarenhet är att den webbaserade enkäten inte gav de analysmöjligheter som önskades på grund av hur enkätprogrammet var konstruerat, något som inte var uppenbart när vi valde det. Detta gick inte helt att kompensera.

Referenser

- Flora, C.B. & J. Flora. 2008). *Rural Communities, Legacy and Change*, 3rd edition, Westview Press, Boulder, CO.
- Glesbygdsverket, 2001a Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b
- Glesbygdsverket , 2001b Slutlig utvärdering Leader II mål 6
- Glesbygdsverket, 2004 Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige
- Glesbygdsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige.
- High, C. & Nemes, G. 2007. Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development. *Sociologia Ruralis*, 47: 2, 103-119.
- Hix, S. 1998. 'The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Rival'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1, pp. 38–65.
- Johannisson, B. 2000. 'Humankapital och socialt kapital som kraftkällor vid regional utveckling.' Bilaga 13 till den *regionalpolitiska utredningen huvudbetänkande* (SOU 2000:87).
- Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.
- Maskell, P. (ed). 2001. Innovation and learning for competitiveness and regional growth – a policy challenge. Nordregio Report 2001:4, Stockholm
- Ploeg, J. D. van der & Dijk, G. van (eds.). 1995. *Beyond Modernization. The Impact of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum. Assen.
- Putnam, Robert D.: Making democracy work. Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press 1993
- Ray, C. 2000. The EU LEADER programme: rural development laboratory. *Sociologia Ruralis* 40 (2) 163-172.

Scott, M. 2004. Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme *Journal of Rural Studies* 20 (2004) 49–59

Shucksmith, M. 2010. Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Placer-Shaping in Dif-fused Power Contexts, *Sociologia Ruralis*, Vol 50, Number 1, p.1-14.

Shucksmith, M., Thomson, K. & Roberts, D. 2005. *The CAP and the Regions: Territorial Impact of Common Agricultural Policy*. Oxford Uni-versity Press.

Stoker, G. 1998. Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, Vol. 155: 17-28.

Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Terluin, I. 2003. Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories, *Journal of Rural Studies*, Vol 19, number 3, p.327-344.

Waldenström, C. & Larsson, L. kommande, 2010. Leader som metod för att stödja landsbygders långsiktiga utvecklingsförutsättningar . Tillväx-tanalys.

Valve, H. 2003. *Social Learning Potentials Provided by EU Rural development Programmes*. Academic dissertation Acta universitatis Tamperensis 918. University of Tampere.

Woolcock, M. 1998. 'Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework', *Theory and Society*, vol. 27, no. 2, pp. 151-208

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), 2003. Ex-post Evalua-tion of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report

2

Åtgärd 341 – Kompetens- och informationsinsatser för förberedelse och genomförande av lokala utvecklingsstrategier

2.1 Beskrivning av åtgärden, budget och utfall.

Målet för åtgärd 341 var att stödja tillämpningen av Leadermetoden som en del av landsbygdsprogrammet². Det skulle ske genom insatser för att stödja bildandet av LAG-grupper, avgränsningen av Leaderområden och utvecklingen av lokala strategier. I programmet betonas särskilt att informations- och animeringsinsatser³ skulle utformas med ledning av "de behov som uttrycks och härleds då Leadermetoden utvecklas och tillämpas" Dels skulle förvaltningsmyndigheten, nätverket för Leader+ och det nya nationella nätverket genomföra informationsaktiviteter. Dels skulle områdesrelaterade aktiviteter för LAG-grupperna under förberedelsefasen finansieras, och det är finansieringen av dessa aktiviteter som denna åtgärd avser. Målgrupperna var de offentliga, privata och ideella intressenter och aktörer som berördes av etablering och genomförande av Leader. Åtgärden avslutades vid utgången av 2009.

Stöd kunde lämnas till kompetensutvecklings- och informationsinsatser som avsåg:

- Studier kring de lokala områden, där det kan komma att bildas/eller redan finns en LAG-grupp
- Åtgärder för spridning av information om området och om den lokala utvecklingsstrategin
- Utbildning för personal som deltar i utarbetandet och genomförandet av en lokal utvecklingsstrategi
- PR-arrangemang och informationsinsatser.

² Referat och citat från Landbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009'.

³ 'Animering' innebär ungefär samma sak som mobilisering men har ett starkare drag av att inspirera.

Interventionslogik och indikatorer

I Landsbygdsprogrammet står att:

”En viktig del i Leadermetodikerna är att mobilisera och etablera samverkan genom brett sammansatta partnerskap inom ett lokalt landsbygdsområde. Därefter ska en lokal utvecklingsstrategi utarbetas för det avgränsade området.”

Interventionslogiken för åtgärden bygger på att riktade kompetensutvecklings- och informationsinsatser är nödvändiga för att både mobilisera partnerskap, informera om Leadermetodens särdrag och säkerställa ett underifrånperspektiv i arbetet. I programmet betonas att det är viktigt att öka medvetenheten om Leader bland landsbygdsbefolkningen och berörda kommuner, organisationer och företag. Därför behövs det i ett inledande skede insatser för att påskynda bildandet av LAG och framtagandet av lokala utvecklingsstrategier.

I en guide för tillämpningen av Leader som axel i lantbruksprogrammet (EAFRD 2007) tar man upp områdets karaktär, partnerskapets sammansättning och den lokala strategins innehåll som tre centrala kriterier för bildandet av områden. Vad gäller områdets karaktär betonar man att Leaderområdena bör hänga samman geografiskt, kulturellt och ekonomiskt och att detta snarare än administrativa gränser ska vara utgångspunkten för områdenas avgränsning. I samband med detta diskuterar man dilemmat mellan å ena sidan att ett stort område kan innebära en större kritisk massa, skalfördelar vad gäller att driva programmet rent administrativt och att området möjligen på så vis bättre överensstämmer med funktionella arbetsmarknadsregioner. Å andra sidan menar man att ju mindre området är, desto lättare är det att öka det lokala deltagandet, bygga lokal identitet och stärka utvecklingskapaciteten genom lokal organisering. Eftersom detta är de huvudsakliga målen för Leader menar man att områdena inte bör vara för stora. Att hitta en bra balans mellan dessa aspekter är en viktig del av medlemsstaternas arbete med att etablera områdena. Indikatorerna för åtgärden framgår av fig. 2.1 nedan. Dessa tar fasta på kvantitativa mått på antal partnerskap, insatser och deltagare.

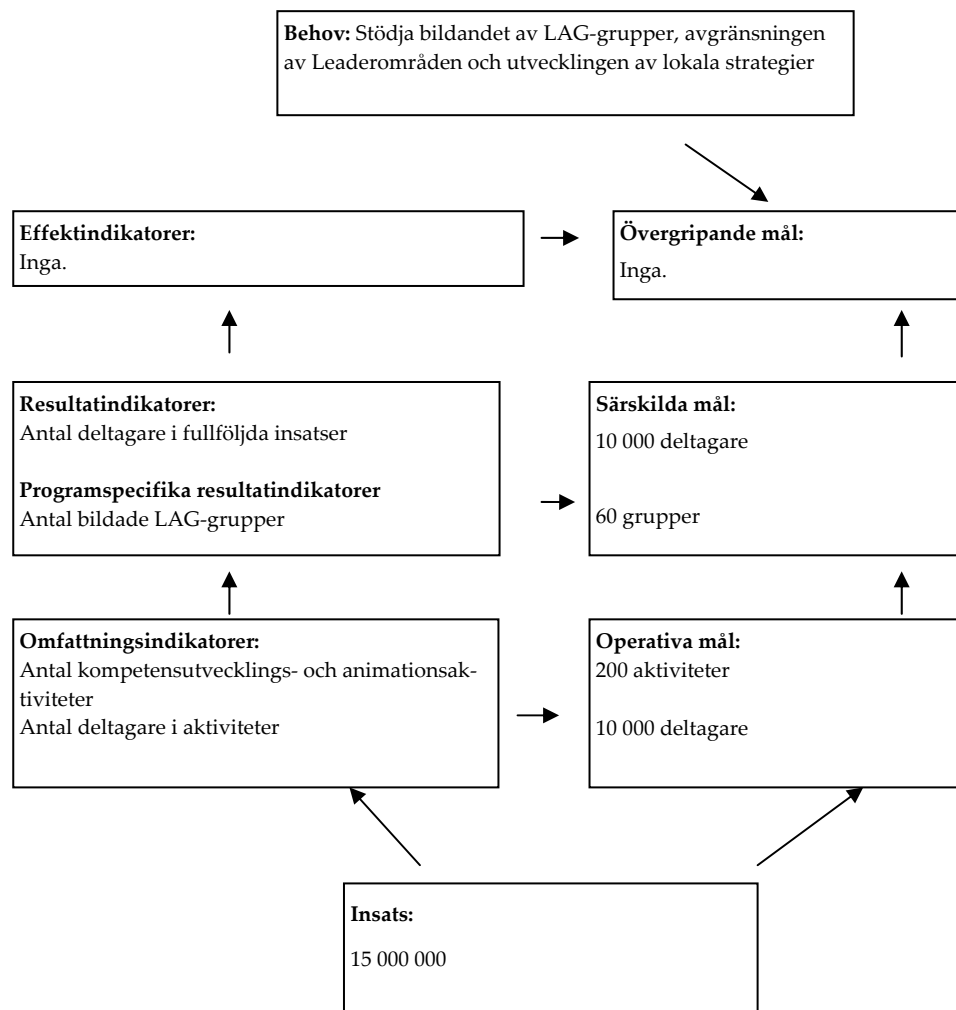


Fig. 2.1 Interventionslogik för åtgärd 341.

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Under perioden 2007-2009 har 63 lokala partnerskap och Leaderområden etablerats. Mål och utfall för perioden sammanfattas i tabell 2.1 ned-

an. Vad gäller indikatorerna har åtgärden som framgår av tabellen överträffat förväntningarna i programmet framför allt vad gäller antalet aktiviteter och antalet deltagare i dessa.

Tabell 2.1: Mål och utfall för EU-gemensamma och programspecifika indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator	Mål 2007-2013*	Utfall 2009*	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat %***	
Omfattningsindikatorer	Antal kompetensutvecklings- och animationsaktiviteter	200 aktiviteter	24	1 011	505 %
	Antal deltagare i aktiviteter	10 000 deltagare	321	13 527	142 %
Resultatindikatorer	Antal deltagare i fullföljda insatser	10 000 deltagare	321	13 527	142 %
Programspecifik resultatindikator	Antal bildade LAG-grupper	60 grupper	21	63	105 %

Källa: Jordbruksverkets Årsbok 2009

Den första LAG-gruppen bildades i december 2007. Merparten, drygt 40 stycken, bildades under 2008 och resten under 2009. Det innebär att vid utgången av 2009, och halvtidsutvärderingens början hade en tredjedel av grupperna bildats inom det gångna året och ytterligare en tredjedel arbetat i ungefär ett och ett halvt år.

Enligt Jordbruksverkets årsbok 2009 har de allra flesta av de 63 lokala partnerskap som lämnat in ansökningar för att bilda Leaderområden fått del av åtgärdens medel (Jordbruksverket 2010). Huvuddelen av medlen beviljades under 2008. Medlen beviljades av länsstyrelserna till partnerskap och aktiviteter som projektmedel. Den förteckning över projekt vi fått från Jordbruksverket där vilka som var projektägare framgår omfattar 59 projekt och de aktiviteter som redovisas i tabell 2.1 har alltså försiggått inom ramen för sådana projekt. I tabell 2.2 visas de olika slag av projektägare som fått medel samt den genomsnittliga totala finansieringen per projekt, d.v.s. inklusive medfinansiering. Detta ger en bild av den satsning som gjorts på bildandet av LAG.

Tabell 2.2: Projektägare och genomsnittlig total omfattning av projekten i åtgärd 341.

	Länsstyrelse/regionförbund	HS, Companion, SV	Föreningar på regional/kommunal nivå	Kommun	Leaderpartnerskap (Leader+ eller interim)
Projektägare	6	8	6	24	14
Genomsnittlig total finansiering, SEK	800 000	196 275	220 290	230 300	226 200
Högsta belopp	1 300 000	320 000	375 000	508 456	600 000
Lägsta belopp	222 447	104 000	102 000	53 728	55 999

Källa: Egen sammanställning av data från Jordbruksverket

Som framgår av tabell 2.2 gick lite drygt 20 procent av medlen till interimära LAG-grupper och LAG-grupper från Leader+, ungefär 40 procent till kommuner. Länsstyrelser, regionalförbund och andra länsvisa organisationer erhöll tillsammans nära 25 procent av medlen och länsbygderåd och liknande organisationer ungefär 10 procent. Tabellen visar också att omfattningen av projekten varierade stort, framför allt mellan de medel som partnerskap och kommuner hade tillgång till. Det allra minsta projektet, 12 000 kr, togs inte med i tabellen eftersom det skulle ha gjort den sammanlagda bilden missvisande.

Den regionala fördelning av projekten varierade, som framgår av tabell 2.3. Tabellen bygger på en förteckning där projektägare inte framgick, utan enbart den administrerande myndigheten, men som omfattade 76 projekt. För vissa län uppges färre projekt än i den förra listan. Ingenting bör alltså inte uppfattas som de definitiva förteckningarna, men bär upp om uppfattning om projektens omfattning, projektägare och som i tabell 2.2 av den regionala fördelningen av insatserna. Som framgår av tabellen utnyttjades åtgärden främst i Västra Götalands län där 11 projekt finansierades. Enligt den lista som anger projektägare drev länsstyrelsen 2 projekt, Hushållningssällskapet och Coompanion 4 projekt, kommuner 2 projekt och LAG-grupper från Leader + också 2 projekt. I Blekinge län stöddes däremot inte bildandet av LAG via åtgärden att döma av de listor vi haft tillgång till.

Tabell 2.3: Projektens fördelning på länsstyrelserna.

Län	Antal projekt	Antal Leaderområden
Västra Götaland	11	9
Västmanland	7	2
Dalarna	6	3
Stockholm	6	2
Norrbottn	5	4
Jämtland	5	4
Uppsala	5	1
Örebro	4	2
Västernorrland	4	4
Västerbotten	3	3
Södermanland	3	3
Jönköping	3	2
Gävleborg	2	2
Värmland	2	3
Halland	2	2
Kalmar	2	3
Skåne	2	8
Östergötland	2	2
Kronoberg	1	2
Gotland	1	1
Blekinge	0	1
Antal	76	63

Källa: Egen sammanställning av data från Jordbruksverket

2.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?
2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landsbygdsekonomin och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?

3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Den första frågan avser dels landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta och utveckla lokala strategier, dvs. den uppbyggnadsfas som åtgärdens insatser riktades mot. Dels avser den aktörernas möjligheter att "genomföra strategier och åtgärder för landsbygdsutveckling". Vi tolkar detta som att man frågar efter hur utfallet av åtgärden möjliggör genomförandet av Leader. Detta anknyter till åtgärderna i axel 4 där frågor om genomförandet av Leader tas upp (framförallt åtgärd 431).

Den andra frågan kan möjligtvis tolkas som att den syftar på i vad mån de lokala strategierna anknyter till regionala strategier. Både denna och den tredje frågan kan dock så vitt vi förstå främst besvaras genom en utvärdering av själva projektverksamheten.

Indikatorerna för åtgärd 341 ger inte någon vägledning för att besvara utvärderingsfrågan om i vad mån insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden. 'Livskvalitet' finns inte heller som ett tydligt mål i beskrivningen av åtgärd 341 och har inte operationaliserats på ett sammanhängande sätt inom ramen för regelverk och strategier. Rent logiskt framstår det som problematiskt att fråga om hur insatser som ska göra det lättare att starta upp verksamhet i sig har bidragit till ökad livskvalitet. Man bör fråga sig vems livskvalitet som skulle kunna tänkas höjas direkt via åtgärderna 341. På ett direkt sätt kan de som genom 341 fått olika typer av utredningsuppdrag ha höjt livskvaliteten tillfälligt. I övrigt är åtgärdens inverkan på livskvaliteten att betrakta som indirekt genom att den möjliggör projektverksamhet med inriktning mot ökad livskvalitet.

Vi har därför besvarat frågan på liknande sätt som för åtgärderna 321, 322 och 323, dvs. genom att de som fått projektstöd beviljat inom åtgärden ombads bedöma projektens bidrag till förhållanden som rimligtvis avspeglar livskvalitet. En fördel med detta är att vi genom att tillämpa samma sätt att behandla frågan för samtliga åtgärder, kunnat jämföra i vad mån projekten inom åtgärderna kan bedömas bidra till att höja livs-

kvaliteten på landsbygden. Det innebär dock att vi besvarar frågan genom att bedöma projektens potential för att bidra till ökad livskvalitet, snarare än att söka svaret i vad mån de informationsaktiviteter som finansierats via 341 haft direkta effekter på livskvaliteten.

Studier om livskvalitet

Det finns en hel del studier av livskvalitet som tar sin utgångspunkt i geografiska ansatser, bl.a. genom jämförelser mellan stad och landsbygd. Rena studier av landsbygd är ovanligare och studier som kopplar landsbygdspolitik med livskvalitet tycks saknas. Sammanfattningsvis kan man säga att studier om ett områdes livskvalitet ofta har breda anslag och bygger på en rad indikatorer. I *Second European Quality of Life Survey* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2009) jämförs livskvaliteten mellan EU-länder med hjälp av intervjuer och ett omfattande frågeformulär med 12 olika frågeområden.⁴ I en översiktsartikel över indikatorer för livskvalitet sammanfattas bl a följande sex övergripande områden: 1) ekonomi och sysselsättning, 2) miljö, 3) hälsa, 4) utbildning, 5) delaktighet och utanförskap, samt 6) social organisation (se Massam, 2002: 180). van der Ploegs (2004) förslag vid ett seminarium vid Leader+ observatoriet, att livskvalitet på landsbygder bör studeras i termer av ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, återkommer i de riktlinjer som för närvarande utarbetas för föreliggande utvärdering (The European Evaluation Network for Rural Development 2010). Livskvalitet operationaliseras alltså vanligen som en kombination av många olika förhållanden där ekonomiska och sociala förhållanden samt frågor om miljön, både som skattningar av förekomsten av föroreningar, ekologisk utarmning såväl som av landskaps eller ortens skönhet, ingår.

En inbäddad karaktär: projektens resultat i ett lokalt sammanhang

Ytterligare en viktig aspekt att ta hänsyn till vid studier av livskvalitet är att de företeelser som kan tänkas avspegla livskvaliteten har en typiskt inbäddad karaktär. Med det avses att betydelsen av enstaka projekt är

⁴ Health, Employment, Income deprivation, Education, Family, Social participation, Housing, Environment, Transport, Safety, Leisure, Life satisfaction

beroende av de övriga ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter som råder i den aktuella regionen/bygden. Den inbäddade karaktären av de förhållanden som frågan om livskvalitet avser gör att i vad mån projekt får effekter som påverkar livskvaliteten i bygden beror på samverkan med andra faktorer på de berörda platserna. Frågan är därmed svår att besvara entydigt.

Upplevd livskvalitet och förutsättningar för livskvalitet

Många studier av livskvalitet bygger på en kombination av subjektiva skattningar (upplevd livskvalitet) och kvantitativa mått och kartläggningar (se t ex Massan 2002). Å ena sidan betonar man då att livskvalitet hänger samman med hur yttre omständigheter uppfattas och tolkas av den enskilde. Upplevd livskvalitet fokuserar bland annat på sociala relationer, mötesplatsers betydelse, trivsel och liknande företeelser. Å andra sidan kan livskvalitet också studeras som en uppsättning objektivt givna förhållanden. Det är förhållanden som kan ses som förutsättningar för, såväl som resultat av, utveckling (t ex arbetsmarknad, infrastruktur, utbildningssystem, politisk struktur, jämställdhet). Hur dessa förutsättningar värderas och upplevs är viktigt eftersom förekomsten av t ex en affär i en by i sig inte är en garanti för invånarnas livskvalitet, liksom att frånvaron av en affär inte heller med nödvändighet implicerar att livskvaliteten är låg.

2.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Någon liknande uppbyggnad av lokala partnerskap för landsbygdsutveckling har inte skett tidigare i Sverige. I de tidigare Leaderprogrammen utsågs områdena genom att ansökningar i form av lokala strategier bedömdes och att 12 områden valdes ut i konkurrens mellan områden. De 12 områden som utsågs startade därmed samtidigt. I slututvärderingen för LEADER II (Glesbygdsverket 2001a och b) betonas dock att det administrativa systemet bör finnas på plats i ett tidigt skede så att aktörerna som genomför programmet inte behöver ägna tid åt det. I halvtidsutvärderingen av Leader + betonas att man bör förstärka erfarenhetsspridningen från Leader, både vad gäller metoden inför nuvarande programperiod och av det framgångsrika arbetet med projekten (Glesbygdsverket 2004). I EU:s slututvärdering av LEADER II betonades

vikten av LAG-gruppernas sammansättning och deras inre arbete som en avgörande faktor för förverkligandet av metoden (Österreichisches Institut für Raumplanung 2003).

2.4 Underlag och metod

Ett metodproblem är att de som nu är aktiva i LAG och som verksamhetsledare inte nödvändigtvis har varit med i processen att initiera området. De som skrev strategierna har heller inte nödvändigtvis fortsatt varit delaktiga i verksamheten. Av de 25 LAG-ordföranden som besvarade enkäten hade bara 8 varit delaktiga i den process som ledde fram till att området bildades. Det har inte varit möjligt att inom ramen för utvärderingen kontakta dem som var med och byggde upp områdena på något systematiskt sätt. I enkäter och intervjuer har vi emellertid fått information om hur uppbyggnaden av Leader skett av dem som var med. De som nu arbetar i områdena har även haft synpunkter på insatsens effekter även om de inte var med under uppbyggnadsfasen.

För övrigt redogörs för metod och underlag i avsnitt 1.5 i föregående kapitel.

Att besvara utvärderingsfrågorna

Den första frågan besvaras dels genom en sammanställning av de bildade områdenas karaktär samt genom analyser av intervju- och enkätsvar. Den andra frågan togs upp i intervjuer med tjänstemän, verksamhetsledare och LAG-ordförande. Den tredje frågan, om insatsen bidrag till att höja livskvaliteten på landsbygden ställdes även för andra åtgärder i axel 3. Vi besvarar frågan på samma sätt här som gjordes för projekten i åtgärderna 321, 322 och 323. Det innebär att vi frågade i enkäten till projektägare inom Leader om i vad mån projektet bidrog till förhållanden som kan anses bidra till att höja livskvaliteten på landsbygden. Dessa områden anknyter till den forskning som redogjordes för tidigare, se tabell 2.4 nedan:

Tabell 2.4: Frågeområden i relation till frågan om livskvalitet.

Frågeområden för att belysa livskvalitet
Lokal service
Lokalt kulturutbud
Lokalt fritidsliv
Situationen för äldre
Barn och ungdomar
Integration och minoriteters ställning
Företagandet i bygden
Antalet arbetstillfällen
Yttre miljö i byn/lokalsamhället
Bevara och uppgradera kulturarvet
Bevara och uppgradera naturarvet
Utbildning och information
Deltagande i lokal utveckling
Samverkan
Inflyttning till landsbygden
Positiv syn på den egna bygden
Stärkt framtidstro
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter

2.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Åtgärden lade alltså grunden för leaderområdenas geografiska indelning, LAG-gruppernas sammansättning och formuleringen av de lokala strategierna. Åtgärden har därför betydelse för förutsättningarna för genomförandet av axel 4.

Fråga 1: Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling?

Ett viktigt förhållande som spelade roll för indelningen av områden var principen för hur medlen till områdena skulle fördelas när de väl bildats. I ett första steg fördelades medel till länen på basis av dess befolkning och i viss mån dess yta. I detta första skede visste man inte hur många Leaderområden som skulle etableras i de olika länen. Därefter gjorde länen egna fördelningar inom sina områden. Det innebar att länen använ-

de sig av olika nyckeltal vid fördelningen av medel till Leaderområdena och att medelstillelningen per invånare därmed skiljer sig åt. I inledningsskedet fick maximalt 15 procent av den totala upparbetade budgeten användas för administration och genomförande av Leader (åtgärd 431). Detta påverkade processen runt bildningen av områden. För att kunna finansiera ett välfungerande Leaderkontor krävdes en tämligen omfattande budget. Det sattes även ett övre gränsvärde på befolkning till 100 000. Tätorter med mer än 20 000 invånare fick inte inkluderas i området, men man kunde välja att sänka denna tröskel för tätort. Dessa förhållanden bidrog till processen runt bildandet och till avvägningen mellan å ena sidan kritisk massa och skalfördelar och å andra sidan områdets lokala förutsättningar, dess identitet och hur pass väl det hänger samman ekonomisk och kulturellt.

För att få en kritisk massa behövde områdena i första hand ha en relativt stor befolkning. Tabell 2.5 visar att mer än hälften av områdena har mer än 60 000 invånare. Samtidigt finns det några områden som har mycket få invånare. Alla i gruppen med 20 000 eller färre invånare ligger dock runt 17-18 000, förutom Åres Gröna Dalar som utmärker sig med knappt 9 000 invånare.

Tabell 2.5: Befolkning per Leaderområde

Antal invånare inkl tätorter max 20 000	0	20 001	40 001	60 001	80 001
	-20 000	-40 000	-60 000	-80 000	-100 000
Antal områden	6	8	16	16	17

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket

Den totala offentliga budgeten per område framgår av tabell 2.6. Den visar att hälften av grupperna har mer än 30 miljoner kronor i total offentlig budget.

Tabell 2.6: Total offentlig budget per LAG-grupp

Total offentlig budget, mkr	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-56	95,3
Antal LAG-grupper	1	7	19	12	14	9	1

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket

Tendensen är att glest bebyggda områden haft en tendens att bli territoriellt sett mycket stora. Som framgår av tabell 2.7 är hälften av områdena upp till 5 000 km², men det finns en del mycket stora områden. De sexton största områdena ligger alla i Norrland eller i Norra Svealand. De allra största områdena ligger i Norrlands inland.

Tabell 2.7: Leaderområdenas yta

Yta km ²	< 1000	1001	5001	10 001	21 000	45 000
		-5000	-10 000	-16 000	-25 000	-55 000
Antal områden	6	32	14	5	2	2

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket. Värden för Trekom och Västra Mälardalen fattas.

I tabell 2.8 nedan visas yta, befolkning och total offentlig budget för de områden som har högsta och lägsta värden på dessa faktorer. Tabellen visar att det är mycket stora skillnader mellan områdena. Att Gotland har så stor budget beror på att öar fått särskilt stöd. Den totala offentliga budgeten sätter alltså ramen för hur mycket medel som kan avsättas till att driva LAG och Leaderkontoret och är därmed avgörande för verksamhetens genomförande.

Tabell 2.8: Yta, befolkning och offentlig budget för de Leaderområden som har högsta och lägsta värden

Leaderområde	Yta km ²	Antal invånare inkl tätorter max 20 000		Total offentlig budget, mkr	Total offentlig budget/inv.
Gotland	3 140	57 122		95,308 Mest	1 668
Halland	4 705	99 351	Flest	55,119	554
Åres gröna dalar	7 263	8 958	Minst	12,193	1 361
Södertälje landsbygd	626	17 228	Minst	16,967	984
Timråbygden	787	17 884		6,698 Minst	375
Lappland	54 100	45 000	Störst	40,105	891

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket.

En olycklig effekt av fördelningssystemet blir tydlig när man jämför värdena för Södertälje landsbygd och Timråbygden i tabell 2.8. Vad gäller yta och befolkning är dessa områden jämförbara, men Södertälje Landsbygd, som ligger i en dynamisk storstadsregion med hög befolkning, får 10 miljoner mer i budget, och 2,5 gånger mer per invånare, än Timråbygden, en bygd som präglas av betydligt större utmaningar utvecklingsmässigt. Leader Lapplands 54 100 km² innebär mycket stora avstånd, även om befolkningen är relativt koncentrerad till vissa områden. Att samla LAG-medlemmar och att informera om Leader eller besöka projekt blir både tidskrävande och kostsamt jämfört med samma verksamheter i ytmässigt mindre områden. En verksamhetsledare från ett av de nordliga inlandsområdena berättar att med bilersättning, övernattningskostnader och arvoden kostar varje LAG-möte ca 60-70 000 kr i det område han arbetar. Avstånden kan vara upp till 40 mil.

Att bilda området och skriva de lokala strategierna

Enkäter och intervjuer pekar på stora skillnader mellan hur de lokala strategierna tagits fram i de olika områdena. Enligt intervjuerna hade olika grupper skilda ekonomiska förutsättningar för bildandet och att driva processerna runt mobilisering och att ta fram strategin, något som även framgick av tabell 2.2. Hur upplevde då aktörerna stödet till att bilda området och att skriva strategierna? Av den enkät som LAG-ordföranden besvarat framgår att man inte uppfattat stödet som särskilt starkt från Jordbruksverket eller Landsbygdsnätverket, se tabell 2.9. Tabellen ska tolkas försiktigt, endast 21 personer har svarat och det var enbart 8 av dem som var med under uppbyggnadsfasen. Tabellen ger ändå en indikation på att myndigheterna inte nått ut med informationen på sätt som gett tydligt genomslag.

Tabell 2.9: Stödet i processen att bilda området

	Instämmer inte	Varken/eller	Instämmer	Medelvärde
Vi fick bra stöd från länsstyrelsen för att bilda området	6	8	7	3,1
Vi fick bra stöd från Jordbruksverket för att bilda området	9	8	3	2,6
Vi fick bra stöd från Landsbygdsnätverket för att bilda området	11	7	2	2,3

Källa: Egen enkät n=21 Underliggande skala 1-5 där 1) Instämmer inte alls med och 5) Instämmer helt och hållet. Medelvärdena är beräknade på hela skalan från 1-5.

I de delar av Sverige där man hade tidigare erfarenheter av Leaderprogram kunde man dra nytta av det. Två olika exempel är dels Astrid Lindgrens Hembygd, dels Leader Hälsingebygden. I Astrid Lindgrens Hembygd, som är ett område som funnits under både LEADER II och Leader +, ledde LAG-gruppen från Leader + skrivandet av en ny strategi. I Hälsingebygden ville man börja på ny kula utan att bygga på den LAG-grupp som funnits i området under Leader+. I Hälsingebygden tycks emellertid förtroendet med Leader i kommuner och bland personer engagerade i landsbygdsutvecklingsfrågor trots allt varit en resurs i processen. Att enskilda före detta LAG-medlemmar eller verksamhetsledare från Leader+ på olika sätt varit resurser även i områden utan tidigare erfarenhet av Leader, har flera berättat om. Några har påpekat att detta varit mycket viktigt, trots skillnaderna mellan Leader som en del i Landsbygdsprogrammet och Leader+. I stora delar av Sverige hade man dock inte tillgång till personer med erfarenhet från tidigare Leaderprogram. I Trekom betonade man dock att erfarenheter från arbetet med strukturfonder i allmänhet varit en tillgång i starten av Leader och att detta undervärderats. Sedan inträdet i EU har de allra flesta i utvecklingsarbetet skaffat sig erfarenhet och kompetens att driva projekt med många gånger större än de belopp LAG hanterar. Här menade man att procedurerna kring igångsättandet har varit onödigt detaljerade och omständliga, vilket skapade en känsla av bristande tilltro till LAG.

De offentliga aktörerna, och framför allt kommunerna, har haft en viktig roll i processen att bilda områdena och i att ta fram de lokala strategierna. De 25 LAG-ordföranden som svarat på webbenkäten menar till exempel att det huvudsakliga initiativet till att bilda ett Leaderområde ofta kom från aktörer inom kommunen (se tabell 2.10).

Tabell 2.10: Initiativet till att bilda området

	Kommunen	Partnerskap fr tidigare Leader	Ideell grupp	Enskild person	Konsult	Annan privat sektor	Länsstyrelse
Antal svar	13	5	4	3	2	1	2

Flera alternativ kunde markeras i frågan.

Källa: Egen enkät n=25,

Å ena sidan har intervjuerna gett exempel på engagerade kommuner som stött en underifrånprocess med en bred medverkan i bildandet av Leader. Av tabell 2.2 ovan framgick att kommuner står som projektägare till ca 40 procent av projekten i denna åtgärd. En av de vi talat med berättar:

I vårt område stödde kommunerna processen att bilda Leader i tre år innan programmet började. Därför kom vi igång så tidigt.

Å andra sidan har vi fått exempel på områden där kommunernas initiativ varit väl dominerande:

Startandet av Leader i vårt område byggde på ett uppifrånperspektiv och kommunerna skrev strategin. Den tidigare LAG gruppen var inte så aktiv. Länsstyrelsen var passiv vad gällde att få ut medlen, så en kommun fick ligga ute med pengarna för processen.

I ett område menar man att strategin i stort sett skrevs av regionen och anpassades till regionala planer i så hög grad att detta försvårat arbetet med att arbeta utifrån ett underifrånperspektiv senare:

Hos oss tog regionen initiativet. Och det blev en strategi som liknar regionens, delvis klippt rakt ur. Det är en stor oförståelse för vad Leader är på regionen. Vi kämpar idag med att förmedla nyttan med ett underifrånperspektiv. Det spelar roll att det finns några som vet vad Leader handlar om.

I en del områden skrevs strategierna av konsulter. Några av dessa förankrade inte arbetet särskilt väl vare sig i ett bredare sammanhang eller bland dem som skulle kunna vara aktuella i partnerskapet. I ett fall godkändes därför inte planen och de lokala aktörerna fick skriva en ny strategi på ideell tid, eftersom medeln förbrukats av konsulten. Men även i områden där bildandet drevs av en interim Leader-grupp kunde det vara svårt att tillgodose underifrånperspektivet. En person som var aktiv i en sådan grupp berättar att man höll över 30 möten på landsbygden för att utröna vilka gränser området skulle ha, hade stormöten om inriktning, och ett möte för att grunda föreningen. Man tillsatte en partssammansatt valberedning. Men vad det innebar att vara medlem i LAG var väldigt vagt formulerat och att man tog för lätt på detta. Enligt den vi talat med, har detta medfört att förankringen idag är svag och man har svårt att nå ut och få fram projekt. Flera har betonat valberedningarnas roll och vikten av att de är väl förtrodda med Leader som arbetssätt.

I vissa fall skrevs strategin med tanke på kommande samverkan. I till exempel Skaraborg, där man delvis också hade erfarenhet av Leader +, leddes arbetet med att skriva strategin av Hushållningssällskapet. Strategin avsåg att lägga basen för samverkan mellan de tre blivande områdena Östra, Västra och Norra Skaraborg. Vare sig den LAG-ordförande eller den verksamhetsledare som i dag är aktiva i Västra Skaraborg var delaktiga i att skriva strategin och få i det blivande LAG var det. Samarbetet mellan de tre områdena har heller inte löpt som förväntat.

Det faktum att många av dagens LAG-medlemmar inte var med i processen när strategierna skrevs innebär, enligt intervjuerna, att LAG-medlemmarna inte är särskilt förtrodda med vare sig strategin eller med Leader som metod. I vissa grupper har detta lett till att man arbetat med särskilda utbildningsdagar:

Kommunernas landsbygdsrådgivare tog initiativet till att ta fram strategin hos oss och Coompanion skrev den i vårt område. Ingen av dem som skrev planen valdes in i LAG, men vid den utbildningsdag som LAG-gruppen hade med "Open eye" gick man igenom strategin igen på ett bra sätt. De har jobbat mycket med leadertanken och nu har vi en mycket bra LAG-grupp och ingen har hoppat av. Alla LAG-medlemmarna är faddrar för projekt och är engagerade i projekten.

Ett annat sätt att öka engagemanget och förtroendet med strategin är att göra som i Västra Skaraborg där man delvis omarbetat strategin. Avsikten var att strategin skulle bli tydligare och lättare att kommunicera. Det bidrog dock också till att LAG:s medlemmar blev bättre insatta i planen. Av enkäten till LAG-ordföranden framgår att man arbetat om strategin i en tredjedel av Leaderområdena.

Partnerskapen

Erfarenheter från tidigare perioder pekar på att det tar tid för LAG-grupper att utvecklas som partnerskap, med väl fungerande rutiner, en förtroendet med Leader som metod och med den egna strategin, en funktionellt gemensam uppfattning av uppdraget och en förtroendet medlemmarna emellan som underlättar arbetet. Vår bedömning är därför att det är för tidigt för att utvärdera hur LAG-grupperna fungerar, särskilt som vi inte haft utrymme för mer kvalitativa studier av denna fråga. Det finns däremot anledning att ta upp frågan om hur den information som åtgärden 341 syftade till bidrar till partnerskapens arbete idag.

I kommande avsnitt om åtgärderna 411-413 återkommer vi till LAG i samband med utvärderingsfrågan *Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?* som i hög grad handlar om partnerskapet. Där kommer det att framgå att LAG:s sammansättning uppfyller de givna kriterierna för sektorsammansättning och jämställdhet. Där kommer också att framgå att de LAG-ordförande som svarat på webbenkäten ger en relativt ljus bild av samarbetet i LAG.

Både från länsstyrelsetjänstemän, verksamhetsledare och LAG-ordförande och i andra intervjuer fick vi emellertid ofta synpunkter på att LAG-medlemmar inte alltid är förberedda på vad det innebär att vara med i LAG. Delvis kan det låga engagemanget bero på att LAG-medlemmarna har ont om tid och medlen är begränsade. En verksamhetsledare berättar:

LAG ledamöterna har andra yrken och har begränsat med tid för att ge hjälp. Ska man ta sig tid behövs ersättning och då blir det en ekonomisk fråga. Detta går på driftsbudgeten som redan är stram. De offentliga har ersättning från sin hemmaorganisation men det är bara en tredjedel av ledamöterna och de övriga har andra yrken.

Det kan också ha att göra med att ledamöterna inte är förtrogna med Leader som metod och med strategin:

Ledamöterna i LAG identifierar sig inte med Leader. De förstår inte ens att de skall sprida budskapet. Detta har att göra med hur strategin togs fram och har med delaktigheten i den att göra, det har inte med pengar att göra. Det är svårt att förändra i efterhand. De känner inte för Leader som de skulle kunna göra. Det kan bli bättre med tiden. Nu arbetar vi med strategin för att få bättre förankring. Det kan ta tid att få detta att funka bra, men fler metoder hur man gör kan vara värdefullt att få del av så att LAG kan bli mer engagerat.

Några vi talat med pekar på att en del LAG är mycket stora och att detta försvårar beslutsfattandet. Hur stora LAG-grupperna är hänger till del samman med hur många kommuner som ingår i partnerskapet. I många områden är alla deltagande kommuner representerade och med lika många medlemmar från privat respektive ideell sektor blir alltså LAG tre gånger antalet kommuner. En del områden har dock mindre LAG där alla kommuner inte sitter med som ordinarie ledamöter hela perioden utan t ex deltar på ett rullande schema. För att organisera arbetet har man i regel ett AU och även en form av beredningsgrupp som bereder ärenden inför beslutsmöten. Hur varje LAG organiserar sitt arbete är också något som utvecklas över tid för att passa den enskilda organisationen.

I samband med åtgärd 411-413 återkommer vi även till projekten och projektverksamheten. Här kan vi dock bara konstatera att verksamheten kommit igång, något som avspeglar att hela kedjan från verksamhetsledare och LAG till länsstyrelsens handläggning kommit igång. I maj 2010 uppgick antalet beviljade projekt till 1171. Dessa fördelade sig naturligtvis mycket olika på de olika grupperna. Av tabell 2.11 framgår att 19 grupper har beviljat 10 eller färre projekt. Här dominerar de grupper som bildades under 2009. Några grupper har haft svårigheter att etablera verksamheten med flera byten av verksamhetsledare osv. Av de 19 grupperna har 3 inte beviljat något projekt alls. Beräkningsmetoden kan vara lite missvisande i och med att en del projekt kan vara mycket stora eller s.k. paraplyprojekt.

Tabell 2.11: Beviljade projekt per LAG-grupp i maj 2010

Antal beslutade projekt	0-10	11-20	21-30	>30
Antal LAG-grupper	19	18	15	11

Källa: Egen sammanställning av information från Jordbruksverket

Sammanfattningsvis kan frågan *Hur har insatserna ökat landsbygdsaktörernas möjligheter att utarbeta, utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling* besvaras med att den framför allt bidragit till att de 63 områdena bildats och Leader nu finns i nästintill hela Sverige. Som framgått är detta emellertid inte någon garanti för att också Leadermetoden etablerats på bred front. Områdena skiljer sig vidare åt i hög grad vad gäller yta och invånarantal. I och med att Leaderområdena ska bygga på områden som hänger samman geografiskt, kulturellt och ekonomiskt är skillnader förväntade. Ett problem är dock att förutsättningarna för att driva verksamheten skiljer sig åt i hög grad mellan områdena. I och med att invånarantal spelar stor roll för fördelningen av medel blir förutsättningar för att driva arbetet i områden som präglas av gleshet och avstånd sämre än förutsättningarna i områden i mer dynamiska regioner i landet.

Vad gäller strategierna är det ett problem att kopplingen mellan nuvarande LAG och processen med att skriva och ta fram strategier på sina håll varit mycket svag. De verksamheter som åtgärden stött var de som

föregick ansökan. Det innebär att LAG-medlemmar, och -ordföranden, som inte varit med i processen att bilda området och skriva strategin inte är ovanliga. Den informationsverksamhet som åtgärden riktats mot har därför bidragit till att utarbeta, snarare än att utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling.

Fråga 2. Hur har insatserna bidragit till att stärka de regionala banden och öka synergieffekterna mellan olika åtgärder som riktar sig till landsbygdsökonomi och till landsbygdsbefolkningen i vidare bemärkelse?

Enligt intervjuerna har Leader inte haft någon större effekt på de regionala banden eller på synergieffekter mellan olika regionala insatser. I den mån frågan avser en samordning mellan regionala stöd är detta knappast något som man kan driva på Leaderkontoren idag. I den mån frågan avser en regional samordning vad gäller landsbygdsutveckling överhuvudtaget sker detta vanligtvis, enligt intervjuerna, i forum som LAG, och de aktörer som driver Leader, hittills inte haft tillgång till. Det är framför allt genom att de lokala strategierna förhåller sig till regionala och kommunala planer som en samordning möjligen kan sägas ha kommit till stånd.

I den mån Leader och LAG:s verksamhet ska bygga på ett underifrån-perspektiv är det principiellt problematiskt att betona regional samordning, även om man kan tänka sig att länsstyrelserna skulle kunna uppmuntra till sådana synergier. Emellertid är det inte länsstyrelserna som främst driver de regionala utvecklingsprocesserna i alla län. Såvitt vi fångat upp har man inte heller på länsstyrelserna haft utrymme att utifrån Leader verka för en regional samordning och synergieffekter vad gäller åtgärder för landsbygdsökonomi. Man kan också tänka sig att LAG ges tillträde och ett större utrymme i de sammanhang där regional samordning sker, för att just tillvarata det underifrån-perspektiv som LAG ska förvalta.

Inom ramen för landsbygdsprogrammet har det dock funnits olika former av samordning, men också överlappningar, mellan projektstöden i åtgärderna 321, 322 och 323 och projektstöden i Leader. Vid en länssty-

relse hade man avsiktligt beviljat ett flertal projekt i axel 3 i väntan på att Leaderområdena i länen skulle komma igång. Nu avsåg man att föra över liknande projekt till Leader. Vi har också mött exempel på projekt i axel 3 som syftar till att utveckla ansökningar i axel 4 och vice versa, att man har projekt i axel 4 som ses som förstudier till större projekt i axel 3.

En vanlig kommentar när vi ställt frågor om Leaders bidrag till regional samordning och synergieffekter, är att man istället påpekar att Leader bidragit till bättre samordning och mer samverkan mellan kommunerna vad gäller landsbygdsutveckling och andra utvecklingsfrågor. I områden som tidigare haft Leader+ har man också sett att kommunernas samverkan med ideell och privat sektor i utvecklingsprojekt stärkts, även utanför Leader. Det är alltså snarare effekter på den kommunala än den regionala nivån som man tar upp. I den mån Leader medverkar till att kommunerna ökar sina insatser för landsbygden och sin samverkan i landsbygdsutveckling kan detta emellertid bli ett viktigt resultat av att Leader nu genomförs i hela landet.

Fråga 3. Hur har insatserna bidragit till att höja livskvaliteten på landsbygden?

Frågan om livskvalitet har hanterats på samma sätt som vi gjorde i utvärderingen av åtgärderna 321 om *Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden*, 322 *Förnyelse och utveckling av byarna* och 323 *Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden*. Det innebär att vi ställde frågor i enkäten till projektägarna i Leader om i vad mån de beviljade projekten berörde de aspekter av livskvalitet som specificerades i tabell 2.2. Frågorna formulerades antingen som *Många projekt verkar inom flera områden. I vilken mån verkar projektet inom områdena...* eller *Projektets inriktning innebär att det bidrar till...* Svartalternativen var i form av femgradiga skalor från 1) Inte alls till 5) I hög grad. Tabellerna nedan visar medelvärden och standardavvikelser för svaren på frågorna. Svaren representerar projektägarnas skattningar av projektens ambitioner och inriktning och anger dess potential att bidra till livskvaliteten på landsbygden. I och med att verksamheten är i en uppbyggnadsfas har vi inte kunnat närma oss frågan på något annat sätt.

De områden som de flesta av de 405 svarande gav höga värden på den femgradiga skalan gällde en positiv syn på den egna bygden, stärkt framtidstro, deltagande i lokal utveckling, lokal samverkan samt lokalt fritids- och kulturutbud (se tabell 2.12).

Tabell 2.12: Områden med höga värden vad gäller livskvalitet

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Positiv syn på den egna bygden	4,4 (0,775) (4)
Stärkt framtidstro	4,3 (0,757) (4)
Deltagande i lokal utveckling	4,3 (0,895) (4)
Lokal samverkan	4,3 (0,822) (4)
Lokalt fritids- och kulturutbud	4,0 (1,213) (4)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=405

I tabell 2.13 nedan visas de områden som fått medelhöga värden dvs. mellan tre och fyra. Det gäller t ex samverkan med aktörer utanför den egna bygden samt frågor om företagandet i bygden, utbildning och information och antalet arbetstillfällen. Att bevara värdefulla kulturmiljöer, kunskap och medvetenhet om miljö- och klimatfrågor, inflyttning till landsbygden samt frågor om barn och ungdomar ingår också i gruppen.

Tabell 2.13: Områden med medelhöga värden vad gäller livskvalitet

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Samverkan med aktörer utanför bygden	3,9 (0,987) (4)
Företagandet i bygden	3,5 (1,336) (4)
Utbildning och information	3,4 (1,260) (4)
Antal arbetstillfällen	3,3 (1,274) (3)
Bevara värdefulla kulturmiljöer	3,2 (1,512) (4)
Kunskap och medvetenhet v g miljö- och klimatfrågor	3,1 (1,205) (3)
Inflyttning till landsbygden	3,0 (1,308) (3)
Barn och ungdomar	3,0 (1,494) (3)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n=405

De områden som ligger lägre visas i tabell 2.14. Dessa områden är alltså inte så prioriterade i en sammanlagd bedömning av projekten. Det gäller bland annat områden som stärkt servicesektor och att bevara värdefulla naturmiljöer. Dessa ligger emellertid nära värdet 3. Liksom projekten inom åtgärderna 321, 322 och 323 är inte projekten i axel 4 riktade mot de nationellt prioriterade områdena om jämställdhet och integration i någon högre grad. Det är också relativt få projekt som har höga ambitioner vad gäller äldres situation. Detta har antagligen att göra med att relativt få projekt är inriktade mot servicefrågor.

Tabell 2.14: Områden med medelvärden under 3

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Stärkt servicesektor	2,9 (1,414) (3)
Bevara värdefulla naturmiljöer	2,7 (1,534) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	2,6 (1,143) (3)
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,6 (1,202) (3)
Situationen för äldre	2,4 (1,285) (2)
Integration och minoriteters ställning	2,2 (1,248) (2)

Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Källa: Egen enkätundersökning n= 405

Analysen visar att frågor om framtidstro, lokalt engagemang, lokal samverkan och delaktighet i den lokala utvecklingen är centrala i projekten. Att vilja stärka engagemanget i den lokala utvecklingen, framtidstron och en positiv syn på den egna bygden, kan ses som en vilja att ingjuta hopp i motsats till den oro som präglar många av de svenska landsbygderna inför utglesningen av människor, service och arbetstillfällen. Detta påpekade vi även i anslutning till åtgärderna 321, 322 och 323. Antropologen Ghassan Hage (Hage 2003) knyter hopp till omsorg om det lokala samhället och till tillit (se även Frykman m fl 2009). Om ett samhälle, eller den lokala kulturen, präglas av förhoppningar finns en inriktning mot framtiden, medan man i samhällen som präglas av oro oftare finner en nostalgisk dröm om det (nära) förgångna. Grundackorden som avgör om ett samhälle präglas av hopp eller oro bygger på de samlade erfarenheter som representerar ett visst samhälles ekonomiska och socia-

la historia. Samtidigt kan ett samhälle snabbt gå från det ena till det andra – från hopp till oro, eller tvärtom. I små samhällen är det, just på grund av skalan, ganska lite som ska till för en sådan växling. Det kan räcka med att en jordbrukare bestämmer sig för att lägga ned driften för att en oro inför framtiden ska ta överhand, eller med att en ny företagare gjuter liv i den nedlagda affären för att framtiden ska te sig hoppfull. Inriktningen på att stärka framtidstron och bidra till en positiv syn på den egna bygden kan ses som en vilja att ingjuta hopp och besvärja oron.

Samtidigt är det också tämligen höga värden även för frågor om samverkan med aktörer utanför bygden, företagande, antal anställda, och utbildning och information. I intervjuerna framkom en stark medvetenhet om att Leader ska bidra till ekonomisk tillväxt, och samverkan är en central aspekt av Leader som metod. Servicefrågor och frågor om naturarvet tycks hittills ha fått lägre uppmärksamhet. Vi återkommer till frågan om projektens inriktning på naturarvs- och även miljöfrågor i samband med utvärderingsfrågan om Leaders bidrag till prioriteringarna i de olika axlarna som ställs i utvärderingen av åtgärd 411-413 i nästa kapitel. De områden som ligger lågt är framför allt frågor om jämställdhet, integration och minoriteter och som redan nämnts, frågor om äldre.

Jämförelse mellan projekten i åtgärderna 321, 322 och 323 samt i 411-413

Vi ställde samma frågor för att skatta bidragen till livskvalitet till projektägare i Leader och i åtgärderna 321,322 och 323. I tabell 2.15 jämförs medelvärdena för frågorna, vilket ger en grov skattning av hur projekten värderats. Då framgår att av de 19 variabler vi mätt har projekten inom Leader skattats högst i 10 fall, projekten i åtgärd 321 i 7 fall, projekten i åtgärd 322 i 4 fall och de i 323 i 2 fall.

Om man däremot lägger samman alla projekt i åtgärderna 321, 322 och 323 och jämför med de i Leader har projekten i Leader skattats högst i 16 av de 19 variablerna. För två av variablerna är det samma medelvärden. Det gäller för *Bevara värdefulla kulturmiljöer* och *Bevara värdefulla naturmiljöer* där projekten i åtgärd 323 *Bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden* har höga värden som påverkar det sammanlagda medeltalet. För en variabel är det sammanlagda värdet för projek-

ten i åtgärderna 321, 322 och 323 högre än för Leaderprojekten. Det gäller för *Situationen för äldre*, där projekten i åtgärd 321 *Grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden* har skattats högt. I och med att det är fler projekt inom Leader och att dessa är bättre spridda över landet finns det anledning att anta att Leaderprojekten har större potential att bidra till livskvaliteten på landsbygden än de i axel 3.

Tabell 2.15: Bidrag till livskvalitet för projekt i åtgärd 321,322, 323 och 411-413

Frågeområden för att belysa livskvalitet	Leader n=405	321 Service n= 57	322 Byautv. n=71	323 Natur & kulturarv n= 51	321+322 +323 n=179
Positiv syn på den egna bygden	4,4	4,1	4,0	4,3	4,2
Stärkt framtidstro	4,3	4,3	4,2	3,9	4,1
Deltagande i lokal utveckling	4,3	4,0	4,0	3,7	3,9
Lokal samverkan	4,3	3,9	4,1	3,6	3,9
Lokalt fritids- och kulturutbud	4,0	2,7/2,2	3,7/3,3	3,3/3,8	3,3/3,1
Samverkan med aktörer utanför bygden	3,9	3,2	3,3	3,1	3,2
Företagandet i bygden	3,5	4,0	3,1	2,8	3,3
Utbildning och information	3,4	3,0	3,2	2,9	3,0
Antalet arbetstillfällen	3,3	3,3	2,5	2,3	2,7
Bevara värdefulla kulturmiljöer	3,2	2,0	3,0	4,7	3,2
Kunskap och medvetenhet vg miljö- och klimatfrågor	3,1	2,9	2,9	3,1	2,9
Inflyttning till landsbygden	3,0	3,1	2,7	2,2	2,6
Barn och ungdomar	3,0	2,8	3,1	2,1	2,7
Stärkt servicesektor	2,9	3,4	2,3	2,0	2,6
Bevara värdefulla naturmiljöer	2,7	1,7	2,4	4,2	2,7
Kunskap och förståelse vad gäller jämställdhet	2,6	2,2	2,8	2,0	2,2
Kunskap och förståelse vad gäller integration och minoriteter	2,6	2,1	2,6	1,9	2,1
Situationen för äldre	2,4	3,2	2,4	2,0	2,6
Integration och minoriteters ställning	2,2	2,3	2,3	1,7	2,1

2.6 Slutsatser angående stödets effekter

Stödet har bidragit till bildandet av de 63 Leaderområden och LAG-grupper som idag i stort sett täcker hela Sveriges landsbygd. I relation till indikatorerna har åtgärden varit mycket framgångsrik, men i relation till utvärderingsfrågan om i vad mån åtgärden bidrar till *utveckla och genomföra lokala utvecklingsstrategier och åtgärder för landsbygdsutveckling* efter det att områdena etablerats kan man konstatera att de områden som bildats till del har svårigheter med att LAG-medlemmar är dåligt insatta i Leadermetoden och att man redan har fått omarbeta strategierna i vissa områden.

Detta ska ses mot bakgrund av att Leader etablerats inom loppet av ca två och ett halvt år, vilket med tanke på den process som framtagandet av strategier, avgränsningen av området och etableringen av ett partnerskap, på sätt och vis kan ses som en alltför kort period, framför allt som processen skulle bygga på ett underifrånperspektiv. I och med att Leadermetoden i denna programomgång erbjudits hela landet kan man inte jämföra hur processen gått till med de tidigare omgångarna när ett begränsat antal mycket motiverade områden valdes ut i konkurrens med varandra. Etableringen av Leader i hela landet är en genomgripande process: offentliga medel och politiska insatser handhas av ett nytt slags instans och där man i den offentliga politiken söker bygga på, och samverka med, lokala aktörer med engagemang och intresse för utvecklingsfrågor i ideell och privat sektor. I och med att denna process är del av landsbygdsprogrammet har etableringen anpassats till EU:s programperioder och det har varit angeläget att etablera arbetssättet tämligen snabbt. Detta har man också lyckats med, men konsekvenserna är att det finns problem i genomförandet av axel 4 som har att göra med etableringsfasen och därmed även med insatserna i åtgärd 341.

2.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Denna åtgärd är avslutad, men inom pågående programperiod bör fortsätta insatser göras för att konsolidera partnerskapen och erfarenhetsutbytet mellan LAG och verksamhetsledare. Landsbygdsnätverket har tagit sådana initiativ och detta bör fortsätta och förstärkas. Detta arbete är

viktigt för LAG:s legitimitet och har därmed även att göra med utvärderingsfrågan om i vad mån åtgärd 411-413 bidragit till bättre styre på landsbygden. ÖIR (2003) betonade vikten av väl fungerande partnerskap i utvärderingen av Leader II på EU-nivå och pekade på sambanden med en rad aspekter som gynnades när LAG fungerade väl. Medel bör därför även fortsättningsvis kunna sökas av LAG, exempelvis från åtgärd 331, för särskilda möten i avsikt att arbeta med den egna lokala strategin och att förstärka LAG:s och valberedningarnas förtroenhet med Leadermetoden.

På längre sikt

Etableringen av Leader i hela landet innebär att nya strukturer för landsbygdsutveckling förts in i och tillskrivits medel och status inom den svenska regionala och landsbygdsutvecklingspolitiken. Vi har pekat på att denna process inte haft de bästa förutsättningar att komma igång och att områdenas resurser för att bildas, och senare också att verka, skiljer sig åt och på sätt som inte överensstämmer med områdenas utvecklingsförutsättningar. Att avveckla Leader vid programperiodens slut menar vi vore ett stort misstag som skulle försvåra för senare initiativ att mobilisera lokala aktörer i utvecklingspolitiken. Vi förordar därför starkt att Leader bibehålls, men att man öppnar för en ombildning av områdena liksom att fördelningen av resurser till områdena justeras så att det stämmer bättre överens med de utmaningar som olika landsbygder har att hantera utvecklingsmässigt.

Leaderområdenas geografiska storlek och avgränsning bör bygga på avväganden om vad som är en funktionell kritisk massa vad gäller utbyten och relationer i syfte att stärka lokalt engagemang och möjligheten att stärka utvecklingskapaciteten genom lokal organisering. Områdena bör bildas utifrån utvecklingsrelaterade kriterier och först därefter få centralt fördelade basresurser i relation till områdets befolkningsantal, befolkningstäthet, arbetsmarknad och avstånd. Detta innebär att länens roll i fördelningen av resurser nedprioriteras till förmån för att Leader ska kunna ges någorlunda likvärdiga förutsättningar över landet och att dessa förutsättningar ska kunna anpassas till de svårigheter i utvecklingshänseende som olika svenska landsbygder står inför. I kapitlet om

åtgärd 431 kommer vi även att förordna att varje område erhåller en fast ersättning för att driva Leaderkontoret, något som också innebär att områdets karaktär snarare än strategier för att få tillräckliga medel för att driva verksamheten, stärks som kriterium för att bilda områden.

I och med att vi föreslår en möjlighet till ombildning av nuvarande områden, föreslår vi också att medel för detta erbjuds inför kommande programperiod. Då bör regelverk och anvisningar för bildandet av områden anpassas så att informationsverksamheten och dessa kan verka i samklang för att en ändamålsenlig struktur på områden uppnås.

På länge sikt föreslår vi i samband med utvärderingen av åtgärd 411,412 och 413 att olika modeller för utbyte mellan LAG och regionalt relevanta utvecklingsorgan utformas, se avsnitt 3.5.

2.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De nu uppställda indikatorerna svarar dåligt mot såväl bildandeprocessen mål som åtgärdens utvärderingsfrågor. Vi har inte haft möjligheter att följa utfallet för olika arbetsformer som fått stöd genom denna åtgärd. Indikatorer för hur medlen använts bör därför införas, som t ex lokala möten och hur partssammansättning och lokal förankring garanterats i arbetsgrupper.

Med tanke på att Leader som metod och verksamhet ska fungera som en integrerad del av lokalt utvecklingsarbete är det även viktigt att kvalitativa målrelaterade indikatorer införs och att en utvärdering av ett kommande program får möjlighet att i högre grad arbeta kvalitativt fallstudieinriktat än som varit möjligt i denna utvärdering.

Referenser

EAFRD, 2007. Guide for the application of the leader axis of the rural development programmes 2007-2013 funded by the EAFRD ver 24.01.2007.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009. Second European Quality of Life Survey: Overview *Office for Official Publications of the European Communities 2009 – VIII*, Luxembourg,

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php>.

Frykman, J. Hammarlin, M., Hansen, K., Rothstein, B., Olofsdotter Stensöta, H., Schierenbeck, I. 2009. Sense of Community: Trust, Hope and Worries in the Well-fare State. *Etnologia Europaea*, 2009.

Glesbygdsverket, 2001a. Slutlig utvärdering av Leader II mål 5b.

Glesbygdsverket, 2001b. Slutlig utvärdering Leader II mål 6.

Glesbygdsverket, 2004. Halvtidsutvärdering av Leader+ i Sverige.

Glesbygdsverket, 2005. Uppdatering av halvtidsutvärderingen av Leader+ i Sverige.

Jordbruksdepartementet, 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Jordbruksdepartementet, 2010. Jo 2010/1195. Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Massam, B. H., 2002. Quality of life: public planning and private living Progress in Planning Volume 58, Issue 3, 1 October 2002, Pages 141-227.

The European Evaluation Network for Rural Development, 2010. Capturing Impacts Of Leader And Measures Related To Quality Of Life In Rural Areas Draft WP 4 updated version of June 18, 2010.

v d Ploeg, J.D. 2004. Presentation at seminar at the Leader + observatorium.Se:
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/events/25102004_en.htm
Accessed August 1st 2010.

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report.

3

Åtgärd 411, 412, 412 – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

Rättslig grund: Artikel 64 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005

3.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Syftet med åtgärden är att genomföra lokala utvecklingsstrategier som bidrar till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna i landsbygdsprogrammet kan uppnås med insatser under respektive axel eller axelövergripande.⁵ Åtgärden avser därmed genomförandet av Leaderprojekt i axel 1 (411), i axel 2 (412) och i axel 3 (413).

Motiveringen för Leaderprojekt i axel 1 bygger på programmets antagande att ett "konkurrenskraftigt jord- och skogsbruk är i de flesta landsbygdsområden en grundförutsättning för en fortsatt levande landsbygd". Leaderprojekt bör därför arbeta med målsättningen för axel 1 som är att stimulera konkurrenskraft hos företag inom jord- och skogsbruk, rennäring samt inom livsmedelsproduktion och förädling. Insatserna bör då omfatta flera företagare inom området och kan vara inriktade på att hitta möjligheter att förstärka konkurrenskraften genom samverkan och/eller öka tillväxt och skapa fler arbetstillfällen. Leader kan möjliggöra sektorsövergripande, breda projekt där både jord- och skogsbruksföretag, rennäringföretag samt andra företagare på landsbygden får möjlighet att samverka om gemensamma behov och förutsättningar för utveckling av området och dess lantbruksföretag.

Målet för axel 2 är att bevara och utveckla ett attraktivt landskap och en levande landsbygd och att stimulera omställningen till en resurseffektiv och hållbar produktion. I programmet föreslås att man kan utgå från ett landskapsperspektiv, som omfattar både natur- och kulturmiljöer, i projekt som syftar till ökad livskvalitet eller till möjligheterna för landsbygdsturism.

⁵ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009.

Programmet konstaterar dock att huvudområdet för Leadermetoden bör ligga inom axel 3 och att målen för axel 3 bör prioriteras i de lokala strategierna. Dessa mål är: ökad diversifiering av landsbygdens näringsliv för att främja sysselsättning och högre livskvalitet för dem som bor på landsbygden samt bidra till ett hållbart nyttjande av landsbygdens samlade resurser. I och med att lokala utvecklingsstrategier kan stärka de regionala eller lokala banden, öka synergieffekterna mellan åtgärder som riktar sig till landsbygdsekonomin och landsbygdsbefolkningen, anser man att förutsättningarna för att uppnå målen för arbetstillfällen och tillväxt kan särskilt främjas genom insatser inom axel 3.

LAG-grupper kan besluta om projektstöd som innehåller kostnader för produktiva investeringar. Stöd direkt till enskilda företag kan dock inte ingå i åtgärden. LAG-grupper har dock möjlighet att integrera åtgärderna 311, 312, 313, 321 och 323 i sina strategier och genom projektstöd stötta innovationer, sysselsättning och generellt bättre villkor för lokala företag. Privatpersoner kan beviljas stöd för projekt om dessa har ett vidare syfte än att endast främja personens eget företag

Gemenskapens medfinansiering uppgår till 40 procent av de stödberättigande offentliga utgifterna. Stöd för Leaderprojekt får lämnas med totalt offentligt stöd om högst 20-100 procent av stödberättigande kostnader. Den privata medfinansieringen kan utgöras av ideellt arbete, andra naturabidrag eller kontanter.

Prioriteringar av projekt ska dels ske med ledning av de generella urvalskriterierna för insatserna, dels utifrån den aktuella lokala strategin. Insatser som har betydelse för ungdomar, kvinnor och svenskar med utländsk bakgrund skall prioriteras, liksom insatser som medverkar till stärkt konkurrenskraft för landsbygdens näringsliv och en ökad tillväxt och sysselsättning. Interventionslogiken utgår från att Leader som metod kan bidra till att uppfylla landsbygdsprogrammets målsättningar. Interventionslogiken för Leader redogjordes för i föregående kapitel (se avsnitt 1.2 ovan). Den interventionslogik som visas i figur 3.1 nedan och bygger på de givna indikatorerna anknyter därmed till modell 1 i den figur som presenterades där (Fig. 1.1).

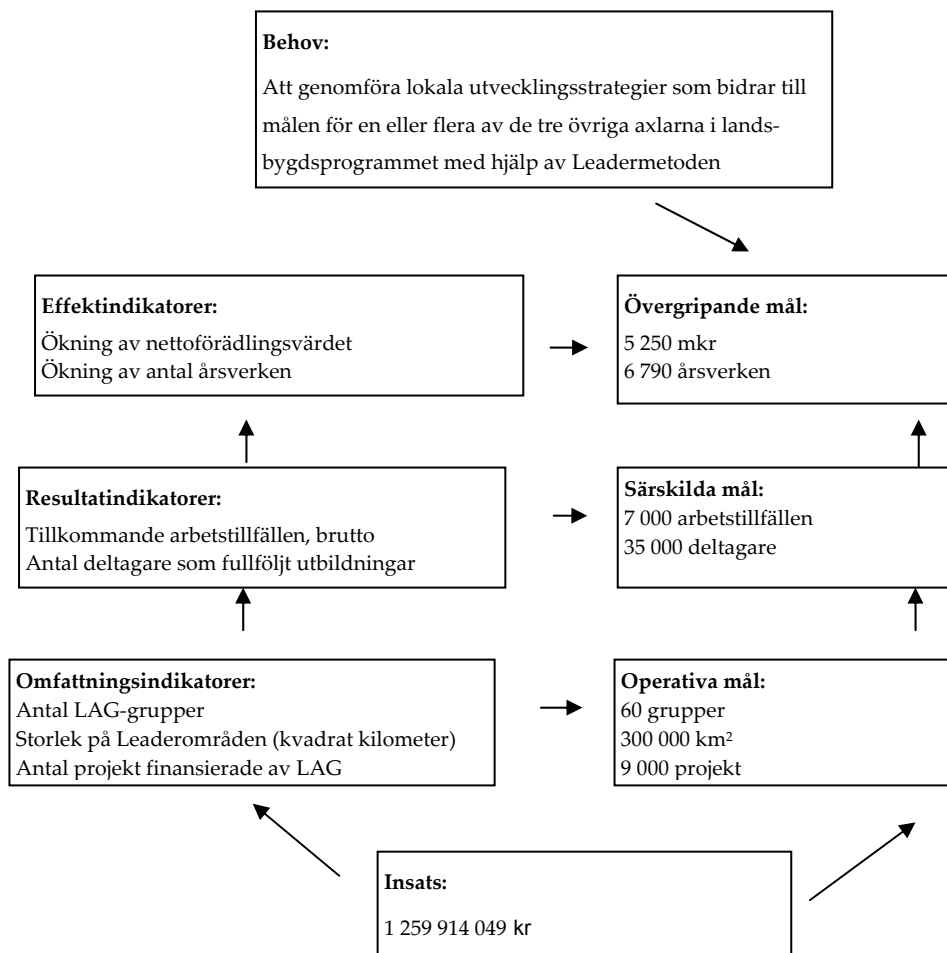


Fig. 3.1: Interventionslogik för åtgärd 411, 412 och 413

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Mål och utfall för perioden 2007-2009 sammanfattas i tabell 3.1 nedan. Under perioden har 63 LAG-grupper etablerats. Dessa omfattar 408 145 km². Leader har därmed etablerats i så gott som alla Sveriges landsbygdsområden och målvärdena har gott och väl uppfyllts.

Tabell 3.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för åtgärd 411, 412 och 413, för perioden 2007-2013

Indikator	Mål 2007-2013*	Utfall 2009**	Utfall Ackumulerat**	Utfall Ackumulerat % ***
Omfattningsindikatorer				
Antal LAG-grupper	60 grupper	20	63	105 %
Storlek på Leaderområden	300 000 km ²	186 045	408 145	136 %
Antal projekt finansierade av LAG	9 000 projekt	721	809	9 %
Resultatindikatorer				
Bruttoökning av arbetstillfällen till följd av stöd	7 000 arbetstillfällen	25	25	0,4 %
Antal deltagare som fullföljt utbildningar	35 000 deltagare	170	170	0,5 %

Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009, ***Utfall i procent av mål, egen beräkning

När det gäller den svaga måluppfyllelsen för antalet beviljade projekt och därmed förknippade effekter, är skälet i huvudsak att det tagit lång tid att starta upp verksamheterna. Antalet projekt som avslutats t.o.m. 2009 är 62 stycken varav huvuddelen blivit klara under senare delen av 2009. Över hälften av projekten handlade om olika slag av förstudier och kartläggningar. Det rör sig därför om ett mycket begränsat antal projekt som hittills kunnat bidra till indikatorerna arbetstillfällen och deltagare som fullföljt utbildningar.

Liksom för andra åtgärder i programmet har indikatorerna för axel 4 förändras och nya indikatorer har också tillförts (Jordbruksdepartementet 2010). Nya omfattningsindikatorer är dels *Total befolkning i Leaderområdet* där målvärdet satts till 3,9 miljoner invånare, något som uppfyllts

till 98 procent. Dels har man infört omfattningsindikatorn *Antal stödmottagare* med målvärdet 3 500 stödmottagare. Vidare har målvärdet för indikatorn *Antal projekt finansierade av LAG* halverats till 4 500. Bägge dessa indikatorer har enligt Jordbruksverkets beräkningar med de nya värdena en måluppfyllelse för perioden 2007-2009 på 18 procent. *Antal deltagare som fullföljt utbildningar* har sänkts till 15 000 vilket ger en måluppfyllelse på 1 procent. Nya effektindikatorer är *Ökning av nettoförädlingsvärdet* 3 000 mkr och *Ökning av antal årsverken* 5 400.

I tabell 3:2 nedan visas budgetläget för 411, 412 och 413 från mitten av februari 2010. Där framgår att förbrukningen, som väntat, är störst i 413.

Tabell 3.2: Budgetläget för åtgärderna 411, 412 och 413, den 15 februari 2010

Åtgärd	Totala offentliga utgifter SEK	Beviljade offentliga medel, SEK	Procentuell förbrukning av medel	Antal ärenden
411	99 976 806	7 177 058	7	30
412	466 283 574	24 238 610	5	88
413	1 233 616 833	224 867 456	18	728
Summa	1 799 877 213	257 283 123	14	846

Källa: Jordbruksverket

3.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?
2. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?
3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?
4. Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?

Fråga 1. Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden? kan tolkas på olika sätt men här har vi valt att förstå "bättre styre" i betydelsen "governance", vilket är den term som används i engelska

versioner av frågan. Detta innebär att i den mån åtgärden lett till att lokala partnerskap lyckats etablera sig och ta visst ansvar för den lokala utvecklingen, så har åtgärden också bidragit till ett bättre styre. Av de två leden är det i nuläget bara den första – etablerandet av partnerskap – som det egentligen är möjligt att uttala sig om. För den horisontella aspekten av governance spelar det stor roll om LAG lyckas uppträda självständigt och med legitimitet. Ett LAG som uppfattas som del av den kommunala förvaltningen, eller som ses som näringslivets förlängda arm kommer inte att kunna bidra till ett bättre styre. Först om LAG på ett självständigt sätt lyckas öppna nya vägar mellan det offentliga, näringslivet och föreningslivet kan man säga att man nått ett steg på vägen mot "good governance". För att detta ska vara möjligt krävs att LAG har en tydlig, operationaliserbar och kommunicerbar lokal strategi och, i dess förlängning, en fungerande och lokalt förankrad projektverksamhet. Detta har lett oss till att fokusera på hur LAG fungerar som partnerskap, på LAG:s självständighet och förmåga att utifrån egna målsättningar bedriva lokalt förankrad verksamhet.

Frågan om LAG:s självständighet innebär i sin tur att frågor som berör den vertikala aspekten av governance, dvs. hur LAG fungerar i förhållande till länsstyrelser och Jordbruksverk, blir viktiga. För att utvärdera detta har vi framför allt fokuserat på vilken betydelse det administrativa systemet haft för LAG:s möjligheter att starta och genomföra verksamheter.

Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling? I denna utvärdering förstås och avgränsas "inneboende potential för utveckling" utifrån en social dimension som anknyter till resonemangen om endogen utveckling som presenterats i avsnitt 1.2 där interventionslogiken för Leader behandlades. Det är också den term som används i den engelska versionen av utvärderingsfrågan. Utvecklingspotentialen kopplas då samman med de mänskliga resurser som finns i lokalsamhället och en central fråga blir om det finns utrymmen för ett brett inflöde av idéer och aktörskap från grupper som normalt inte är representerade i inflytelserika konstellationer. Här blir det framför allt intressant att bedöma i vad mån lokala aktörer och re-

surser mobiliserats, i vad mån underifrånperspektivet tas till vara och hur olika LAG arbetat med lokala nätverk och lokal samverkan för att skapa lokala synergieffekter och lokalt utvecklade innovationer. I vilken mån det har utvecklats metoder och rutiner för att hantera lärandet inom verksamheten hör också till denna fråga.

De två sista frågorna har varit enklare att tolka. *Fråga 3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorsövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?* besvaras genom att undersöka i vilken mån projektgrupperna är sektorövergripande och hur Leader förmått stödja nya samverkanskonstellationer inom projekten. Frågan överlappar med den om inneboende potential eftersom just förmågan att bidra till lokala nätverk och lokal samverkan är en väsentlig aspekt av detta.

Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3? besvaras genom att undersöka i vilken mån det finns Leaderprojekt i axel 1, 2 eller 3 och projektens inriktning samt genom intervjuer med LAG-ordförande och verksamhetsledare om utvecklingen av projekt i de olika axlarna.

3.3 Resultat – svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1: Hur har Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden?

Horisontella aspekter av bättre styre

De horisontella aspekterna av frågan om Leaderdimensionens bidrag till ett bättre styre på landsbygden rör i vilken mån lokala partnerskap etablerats, deras självständighet och legitimitet, samt i vilken mån det finns tydliga lokala planer som genererar projekt. Frågan om etableringen av de lokala partnerskapen, d.v.s. av LAG-grupperna behandlas delvis i kapitel 2 om åtgärd 341, delvis här. LAG:s legitimitet handlar dels om hur det lokala partnerskapet är sammansatt och dess självständighet i förhållande till andra intressenter eller aktörer, och dels hur LAG uppfattas i de lokalsamhällen och den region där gruppen verkar.

LAG:s legitimitet hänger samman med dess representativitet. Vad gäller detta kan först konstateras att partnerskapen bara i undantagsfall bygger på den representativa demokratins principer. LAG är organiserat som en ideell förening och som framgår av tabell 3.3 är det vanligt att representanterna för de privata och ideella sektorerna väljs utifrån förslag från en intern valberedning, medan kommunerna ofta utser sina ledamöter.⁶ Valberedningarnas kunskap om Leader är därför som tidigare nämnts viktig.

Tabell 3.3: Hur utses LAG:s medlemmar huvudsakligen?

	Utses av representerad organisation	Utses av valberedningen och väljs inom den ideella föreningen som driver LAG	Väljs i lokala val bland befolkningen i området	Antal svar
Offentlig sektor	13	12	0	25
Privat sektor	3	21	1	25
Ideell sektor	3	21	1	25

Källa: Egen enkätundersökning.

En förutsättning för att Leaderområdet skulle bildas var en jämn fördelning mellan sektorerna och mellan könen. Enligt enkätsvaren är detta också fallet. LAG-medlemmarnas fördelning på sektorerna är, enligt enkätsvaren, följande: 38 procent från offentlig sektor, 32 procent från privat och 30 procent från ideell sektor vilket stämmer väl med de nationella anvisningarna. Könsfördelningen är jämn totalt och om man jämför sektorerna, dvs. det är inte så att det ena könet är vanligare inom en särskild sektor. Emellertid var enbart 8 av de 25 svarande LAG-ordföranden kvinnor, vilket tyder på viss ojämlikhet i det avseendet. Enligt enkäten kommer genomsnitt enbart 2,9 procent av samtliga LAG-medlemmar från ett annat ursprungsland än Sverige, medan hela 23 procent av medlemmarna har anknytning till de areella näringarna. De areella näringarna är därmed väl representerade i LAG.

⁶ Enkäter med få svarande presenteras genomgående med fördelningen av antalet faktiska svar och inte procentuellt. Procentuella fördelningar blir missvisande för så små tal.

Den låga representationen av personer med annat ursprungsland än Sverige är snarast ett problem i förhållande till programmets nationella prioriteringar än till den verklighet som LAG har att hantera och de mer omedelbara målen för axel 4. Med tanke på den tämligen omfattande matris av kompetenser och krav som LAG förväntas omfatta (Jordbruksverket 2006) är det inte förvånande det blir få med annat ursprungsland än Sverige i LAG. Frågan är också vad det är för kompetens och erfarenhet personer med utländsk bakgrund förväntas bidra med. Ett exempel som illustrerar detta kommer från Astrid Lindgrens Hembygd. I detta områdes relativt stora LAG (41 personer) finns två personer med annat ursprungsland, varav en sitter i den beslutande styrelsen (11 personer). Bägge representerar privat sektor. Den ene flyttade för några år sedan till Sverige från Tyskland och driver ett turistföretag och den andre kom som barn från Finland och arbetar med miljöteknik. En av dem menade att ingen av dem bidrar till att stärka LAG i frågor om integration. Deras bidrag till LAG låg på andra områden. Man kan trots det peka på att närvaron av personer i LAG med annat ursprungsland antyder en öppenhet hos LAG. Tidigare utvärderingar pekar på att de nationellt prioriterade utvecklingsområdena får varierande och ofta bristande uppmärksamhet. De generella prioriteringarna behöver sannolikt kvalificeras och utvecklas för att de ska upplevas som meningsfulla för lokala aktörer och få genomslag i programmet. Vi återkommer till detta i slutet av kapitlet.

De LAG-ordförande som besvarat enkäten tycks överlag anse att LAG-medlemmarna är engagerade i verksamheten, att de ser till helheten snarare än till den egna sektorns utveckling, att kommunerna respekterar LAG:s beslut och att samverkan med kommunerna fungerar tillfredställande. Som framgår av tabell 3.4 uppfattar man också att partnerskapet har en adekvat och väl fungerande sammansättning.

Tabell 3.4: LAG-ordförandes syn på partnerskapets sammansättning.

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Antal svar
Sammansättningen av LAG gör det lättare att arbeta med lokal landsbygdsutveckling	0	4	21	25
Sammansättningen av LAG bidrar till nytänkande	1	3	21	25

Källa: Egen enkätundersökning.

Som tidigare nämnts, ger enkäten en ljusare än bild av ett väl fungerande partnerskap än den som mött oss i intervjuer och samtal med LAG-ordföranden, LAG-medlemmar och verksamhetsledare. Samtalen tyder på en stor variation. Å ena sidan berättar man om engagerade grupper som präglas av helhetssyn och frånvaron av bevakning av egna intressen såväl geografiskt som sektorsvis, liksom att kompetensen i gruppen väl stämmer överens med prioriteringarna i den egna strategin. Å andra sidan berättar man om LAG-medlemmar som vare sig är insatta i vad Leader innebär eller i den lokala strategin, och vars engagemang i Leader brister, vilket vi beskrivit i föregående kapitel. Flera av de vi talat med har även betonat vikten av att valberedningarna görs mer förtrogna med Leader och att detta brustit på sina håll.

Vad gäller de olika sektorernas representation intar kommunerna en särställning. Av enkäten till LAG:s ordföranden framgick att kommunerna överlag har spelat en viktig roll som initiativtagare till bildandet av Leaderområdena (se tabell 2.10). Genom att de står för merparten av den offentliga medfinansieringen har de möjligheter att utöva ett inflytande som går utöver själva representationen i LAG. I vilken mån kommuner verkligen utnyttjar sådana möjligheter är oklart men genom intervjuerna har vi mött berättelser om att det förekommer. När det gäller LAG:s självständighet kan detta givetvis upplevas som problematiskt och ses som en risk att LAG kan bli för mycket indragna i de kommunala förvaltningarna.

Samtidigt spelar kommunerna stor roll för Leader på andra sätt. Dels är de den representativt demokratiskt valda institution som medverkar i Leader, dels kan kommunerna, genom sin ekonomi och administration, och genom sin institutionella stabilitet bidra till hållbarhet och inbäddning av projekt. Att kommuner står som projektägare för projekt som de inte själva utvecklat utan snarare härbärgerar, är som redan nämnts inte ovanligt. Dels är kommunerna själva oftast engagerade i utvecklingsfrågor och har ansvar för många frågor om lokal service vilket gör att det finns stora möjligheter till synergieffekter. I kommuner som har egna landsbygdsutvecklare tycks samarbetet med Leader kunna växlas upp till fördel för både dem och LAG. Att Leader medverkat till ökad samverkan kommuner emellan vad gäller landsbygdsutveckling, och även till att de utvecklar trepartnerskap på andra områden, togs upp som en effekt av Leader i intervjuer. I andra områden kan kommunens bristande intresse för Leader bli en hämsko för Leader. Hur kommunerna förhåller sig till Leader spelar stor roll för LAG:s verksamhet.

Även i Leaderområden där kommunerna medverkar i LAG med ett engagemang för den gemensamma uppgiften utan att vilja främja den egna sektorn, kan Leader trots det uppfattas som dominerad av den offentliga sektorn. Detta har så vitt vi kan förstå att göra med att regelverket och det politiskt-administrativa sammanhang som Leader är en del av delvis präglar verksamheten. Personer med erfarenhet från kommunal förvaltning har större förtroendet med dessa sammanhang och även med hur kommuner kan engageras i arbetet. Den privata sektorns representation i LAG och i projekt har ofta setts som problematisk. I och med att Leader infogats i landsbygdsprogrammet har LRF i vissa områden ökat sitt engagemang i Leader. I intervjuer har synpunkten förts fram att näringslivet engagemang i Leader antagligen skulle öka om man kunde arbeta mer direkt med företagsstöd.

Andra viktiga aspekter av LAG:s legitimitet och dess roll för ett 'förbättrat styre' är att den lokala strategin är begriplig för en tilltänkt målgrupp och att handläggningsrutinerna är genomskinliga. Vi har redan berättat att vissa LAG-grupper arbetat om strategin. I många grupper pågår även ett aktivt arbete med kvalitetssäkring genom att på olika sätt skapa tyd-

liga rutiner för beslutsfattande och ärendehantering. En del av det, som nämnts i detta sammanhang, är de utbildningar Jordbruksverket ger för verksamhetsledare och LAG-ordföranden. I grunden finns här uppfattningen att partnerskapets legitimitet bygger på att man "gör ett bra jobb", vilket bl.a. kan innebära att de projekt som beviljas har god lokal förankring och att kommunerna ser värdet av Leader. Navet i strävandena att göra ett bra jobb finns i Leaderkontoret. I enkäterna frågade vi hur verksamhetsledarna upplevde arbetet i LAG och hur väl strategierna fungerade som styrdokument för, och informationsmaterial om, verksamheten (tabell 3.5 nedan).

Tabell 3.5: Verksamhetsledarnas syn på strategin och rutiner för beslutsfattande

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Medelvärde
LAG har utvecklat bra rutiner för att fatta beslut om projekt		7	22	3,6
Strategin fungerar bra som utgångspunkt för att informera om Leader	2	13	20	3,5
Strategin fungerar bra som styrdokument i mitt arbete med projekten	3	16	16	3,2
De lokala indikatorerna fungerar i huvudsak väl som målsättning för verksamheten	8	14	13	3,1

Källa: Egen enkätundersökning. n = 35 Underliggande skala 1-5 där 1) Instämmer inte alls och 5) Instämmer helt och hållet. Medelvärdena är beräknade på hela skalan från 1-5

Överlag tycks verksamhetsledarna uppleva att LAG utvecklat goda rutiner för att fatta beslut. Man uppfattar också att strategin i stort sett fungerar bra som utgångspunkt för att informera om Leader. Vad gäller de lokala indikatorerna tycks det dock finnas en viss skepsis. De LAG-ordförande som svarat på enkäten har en något positivare syn på både strategierna och indikatorerna än verksamhetsledarna (tabell 3.6).

Tabell 3.6: LAG-ordförandes syn på den lokala strategin

I vilken mån håller du med om följande påståenden?	Instämmer inte		instämmer	Medelvärde
Strategin fungerar bra som styrdokument för beslut om projekt	0	6	19	4
Strategin fungerar bra för att informera om Leader	2	5	18	3,8
De lokala indikatorerna fungerar i hudsak väl som målsättningar för verksamheten	1	7	17	3,8

Källa: Egen enkät n=25 Underliggande skala 1-5 där 1) Instämmer inte alls och 5) Instämmer helt och hållet. Medelvärdena är beräknade på hela skalan från 1-5

En avvägning som flera reflekterade över under intervjuerna var mellan bredd och fokus i strategierna. En bred strategi möjliggör bred mobilisering, och den omfattande målstruktur som landsbygdsprogrammet erbjuder inbjuder också till en bred strategi. Samtidigt kan en mer fokuserad strategi vara ett bättre verktyg för driva utveckling. Avvägningen mellan bredd och fokus kom också upp i studien om hur Leader kan bidra till att stärka den långsiktiga utvecklingspotentialen. Flera områden hade börjat relativt brett men successivt smalnade av genom att skärpa vissa kriterier i bedömningarna vad gällde såväl metod (trepartnerskap i projekten) som inriktning (förväntade sysselsättningseffekter eller annan långsiktighet). Detta sågs dels som en utveckling av LAG, dels som ett sätt att inledningsvis mobilisera och dels som ett sätt att hantera projektbudgeten. Vissa områden hade mot slutet av perioden åter öppnat för mer allmänna projekt i och med att man hade gott om medel (Waldenström & Larsson 2010). LAG:s utveckling av strategier och arbetssätt är en central aspekt av Leader och anknyter till vikten av LAG:s egen uppföljning och utvärdering av verksamheten, samt erfarenhetsutbyte med andra LAG, t ex inom ramen för åtgärd 421.

När det gäller frågan om LAG:s legitimitet, i betydelsen LAG:s förankring i det lokala samhället, är den svår att diskutera utifrån föreliggande material. Här skulle behövas mer omfattande studier också bland perso-

ner som inte direkt haft med Leader att göra. En fingervisning om att Leader inte är allmänt känt inom sina områden är att flera av dem som fått mindre projekt beviljade av LAG nämnde att de inte känt till Leader innan – och flera hade fortfarande efter flertalet kontakter ganska vaga uppfattningar om Leader, även i områden där Leader funnits under tidigare programperioder.

Ett annat sätt att diskutera Leaders legitimitet utgår från vilken typ av projekt som fått stöd. Värt att notera är då att enligt projektägarnas skattning av projektens inriktning tycks Leader spela en större – och viktigare – roll generellt när det gäller centrala indikatorer för en bygds livskvalitet än projekten i axel 3 (se tabell 2:17). Om denna skattning alls motsvaras av hur projekten uppfattas av människor som inte är direkt involverade i projekten torde Leaders legitimitet som motor för lokal utveckling kunna bli stark.

Sammanfattningsvis kan man konstatera vad gäller den horisontella aspekten av bättre styre, att Leaderdimensionen har goda förutsättningar att bidra till ett bättre styre. Visserligen är LAG-grupperna fortfarande mycket tidiga i en sådan process, som måste beräknas ta ganska lång tid. LAG-gruppernas sammansättning vad gäller sektorsmedverkan och könsfördelning följer anvisningarna. Flera LAG-grupper har aktivt arbetat med strategierna, för att modifiera dem, göra dem mer kommunicerbara eller helt enkelt själva bli bättre förtrogna med dem. Detta kan ses som ett tecken på ett pågående kvalitetsarbete i LAG som kan stärka dess legitimitet. Av enkätsvar och intervjuer att döma, tycks arbetet inom LAG vara på god väg även om det finns behov att ytterligare insatser för att stärka förtroendet med Leader som metod, vilket påpekades i kapitel 2.

Vertikala aspekter av bättre styre: det administrativa systemet

Åtgärdens bidrag till ett bättre styre på landsbygden är inte enbart beroende av hur det lokala partnerskapet fungerar, utan också av relationerna till andra viktiga aktörer inom Leader, d.v.s. länsstyrelserna och Jordbruksverket. Detta är den s.k. vertikala aspekten av "governance" som tar fasta på den hierarkiska dimensionen från EU ända ner till projekten,

via departement, jordbruksverk, länsstyrelser och LAG. Frågor som hur politiken formas och hanteras på olika nivåer, deras relativa makt och relationer mellan dem och inte minst LAG:s grad av självständighet i relation till högre nivåer är aktuella. Det som framför allt stått i fokus i utvärderingen, i och med att det är det som de vi talat med främst haft synpunkter på, har varit det administrativa systemet – handläggningen av Leaderprojekten, det regelverk som styr handläggningen, Jordbruksverkets datorbaserade handläggningssystem, samt de anvisningar som Jordbruksverket tagit fram för programmets genomförande.

Handläggningssystemet är uppbyggt i flera steg. När LAG beviljat ett projekt skickas ansökan till länsstyrelsen som ska fatta det slutgiltiga beslutet efter att ha kontrollerat att ansökan stämmer med regelverken. Vid de länsstyrelser vi besökte fattas besluten av tjänstemännen i samverkan med deras chefer vid veckovisa möten. Länsstyrelsen tar därefter kontakt med projektägaren och meddelar dem om beslutet godkänts och ger dem information om hur medlen ska rekvireras. Projektägarna rekvirerar nämligen medel direkt från länsstyrelsen. Av intervjuerna har det framgått att i mån av kapacitet är det många Leaderkontor som stödjer projektägarna med rekvireringen och gör en första kontroll av rekvisitionerna innan de sänds till länsstyrelsen. När länsstyrelsens tjänstemän godkänt rekvisitionerna meddelar de Jordbruksverket som gör själva utbetalningarna. Utbetalningar görs en gång i månaden, förutom i juli och december. Jordbruksverket gör stickprovskontroller av rekvisitioner och uppfattas som en tredje kontrollnivå, men framför allt är det Jordbruksverkets och EU:s revision som utgör de ytterligare kontrollnivåerna i systemet. Dessa kan bli aktuella långt efter det att ett projekt avslutats.

De handläggare som vi talade med på länsstyrelserna berättade att det tagit tid att utveckla rutinerna för handläggningen av Leader. Det fanns för lite resurser för handläggningen i början av perioden men detta har stärkts successivt. Denna bild bekräftas av enkäten. Merparten av de som svarade på enkäten kände sig dåligt förberedda när de började handlägga Leader. Överlag ansåg de dock att det idag finns bra handläggningsrutiner och det finns tydliga instruktioner att följa. Jordbruksverkets utbildningar och arbete med att specificera och utveckla anvis-

ningar och rutiner hade varit ett viktigt stöd. Nu kan "bra handläggningsrutiner" förstås på olika sätt, det är nämligen inte alltid är så enkelt för handläggarna att applicera kriterierna på de projekt man har att handlägga. Det man framför allt uppfattat som problem i hanteringen är de kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner som krävs. Merparten av tjänstemännen svarar i enkäten att felaktiga rekvisitioner är ett problem i mer än hälften av alla ansökningar. En av de vi intervjuade menade att i princip alla rekvisitioner och ansökningar föranledde kompletteringar. I intervjuer tog man också upp strävan efter att bedöma rekvisitioner utifrån målen i projektansökan snarare än en mer regelstyrd bedömning.

Fallstudierna pekar på en variation mellan länsstyrelser. Genomgående uppfattade vi ett intresse och engagemang för Leader vid de länsstyrelser vi besökte. Vid en av länsstyrelserna uttryckte handläggarna en viss oro att Leader inte skulle bli så bra som det kunde bli. Huvudskälet till det var resursbrist ute på Leaderkontoren. Verksamhetsledarna fick enligt handläggarna, väldigt knappt med tid att arbeta med metoden. Vid en annan länsstyrelse ansåg man att man nu fått till ett fungerande flöde i projekthanteringen. Där hade man varit tidigt ute med en arbetsgrupp för att planera inför Leader och i denna hade man tagit del av synpunkter från de verksamhetsledare från Leader+ som fanns i området. Vid en annan länsstyrelse hade man inte drivit något liknande förberedelsearbete men ansåg också att man nu utvecklat fungerande rutiner och fått upp kapaciteten. Idag tog inte själva handläggningen så lång tid, men det var fortfarande en lång kö av ärenden att hantera. Vid denna länsstyrelse hade man fått påpekanden vid revisionen av det förra programmet vilket man menade lett till en stark uppmärksamhet på att göra rätt och en känsla av man hade "ögonen på sig" från Jordbruksverkets revisorer. "Att göra rätt" dök upp som en angelägen fråga hos fler handläggare, och att fylla i 'händelseloggen' d.v.s. att noggrant skriva in alla steg i en handläggning i datorprogrammet blev ett sätt att hålla ryggen fri. Även i andra intervjuer hänvisade man till revisionen och betonade vikten att göra rätt. Att det är 'skattebetalarnas pengar' och att det är viktigt för programmets legitimitet att man kan följa alla utbetalningar togs också upp.

Det samlade intrycket är att underbemanning och osäkerheten runt rutiner, i kombination med en oro för att fatta beslut som skulle kunna ifrågasättas vid en revision, varit huvudorsaker till de långa handläggningstider som framför allt inledningsvis präglade hanteringen av projekten. Behovet av att be om kompletteringar av ansökningar och rekvisitioner, och fasta utbetalningsdatum på Jordbruksverket gör att handläggningstiderna, även i relativt okomplicerade fall riskerar att bli tämligen långa. Att så många som två tredjedelar av tjänstemännen som svarat på enkäten hävdar att arbetet med Leader har hög prioritet på länsstyrelsen är också intressant i relation till att handläggningen inte tycks ha tilldelats tillräckligt med resurser för att undvika de långa handläggningrutinerna. Enligt enkäten fungerar dock handläggningen av Leader överlag bättre än handläggningen av projektstöden inom axel 3.

De handläggare vi talat med på länsstyrelserna uppgav att de hade relativt täta kontakter med Leaderkontoren och att man hade möten med Leaderkontorens personal för att hantera frågor om handläggningen. Man arrangerade också gemensamma träffar kring aktuella frågor för de Leaderområden man hade att administrera. I stort sett uppfattade man kontakterna med Leaderkontoren som goda och man var i färd med att gemensamt bygga upp samverkan runt verksamheten. Vid den ena länsstyrelsen vi besökte hade dock meningsskiljaktigheter om tolkningen av den lokala strategin och dess konsekvenser för projektens bredd lett till att detta Leaderområde bytt administrerande länsstyrelse.

Intervjuer och enkäter med *LAG-ordföranden och verksamhetsledare* bekräftar bilden av att relationerna mellan dem tjänstemän vid myndigheterna i stort sett fungerar bra. Enkätfrågan till verksamhetsledarna om i vad mån de kände stöd för sitt arbete från länsstyrelse respektive Jordbruksverket gav t ex följande svar (tabell 3.7):

Tabell 3.7: Verksamhetsledarnas syn på stödet i arbetet från länsstyrelse och Jordbruksverk

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer
Jag känner att jag har stöd från länsstyrelsens tjänstemän i arbetet med projekten	1	8	26
Jag känner att jag har stöd från Jordbruksverkets tjänstemän i arbetet med projekten	8	9	17

Källa: Egen enkätundersökning. n = 35

Av intervjuerna framgår också att man oftast upplever att man blir vänligt och korrekt bemött, men det finns samtidigt en mycket omfattande kritik mot den administration som omger Leader. I samtal och intervjuer framkommer oftast att man uppfattar att handläggarna "gör så gott de kan". Men vi har också fått ta del av berättelser där man återger krav på specificeringar i ansökningar, på underlag för rimlighetsbedömningar av budgetar och på kompletteringar av rekvisitioner som de blivit förvånade av, upprörda över eller helt enkelt trötta på. Att en projektgrupp blivit ombedd att tydligt specificera de roller var och en hade i projektgruppen eller att man ombads komplettera en rekvisition med skrivet intyg om avtal om ideellt arbete med dem som utför det, pekar dock på en brist på förståelse för det ideella arbetets karaktär. Det antyder också en rollfördelning där LAG:s bedömning av konstellationen i ett projekt inte anses tillräcklig.

På direkta frågor till LAG:s ordföranden om det administrativa systemet fick vi följande utfall (tabell 3.8):

Tabell 3.8: LAG-ordförandes syn på det administrativa systemet

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer
Det administrativa systemet präglas av klarhet och är lätt att följa	21	3	1
Det administrativa systemet är väl anpassat till Leader som metod för utveckling	20	3	2

Källa: Egen enkätundersökning. n=25

Motsvarande fråga till verksamhetsledarna visas i tabell 3.9 som även tar upp verksamhetsledarnas syn på det datorsystem de har att använda för rapportering och registrering av ärenden.

Tabell 3.9: Verksamhetsledares syn på det administrativa systemet

I vilken mån håller du med om att	Instämmer inte	Neutral	Instämmer
Det administrativa regelsystemet präglas av klarhet och är lätt att följa	28	6	0
Det administrativa regelsystemet är väl anpassat till Leader som metod för landsbygdsutveckling	32	3	0
Jordbruksverkets datorsystem för rapportering är väl anpassat till verksamheten på Leaderkontoret	33	2	0

Källa: Egen enkätundersökning. n = 35

Här framgår tydligt att det finns ett stort missnöje med det administrativa regelsystemet. Det är vare sig lätt att följa eller anpassat till Leader. I och med att regelverket inte var färdigt när programmet startade har det utvecklats allteftersom, vilket medgett en flexibilitet och anpassning men också förstärkt osäkerheten om vad som gäller. Vad gäller datorsystemet har ett flertal grupper skaffat egna parallella datorsystem för att kunna göra egna ekonomiska uppföljningar, skapa länkar till den egna hemsidan och göra utskrifter. Det har dessutom varit stora problem för vissa att överhuvudtaget koppla in sig i systemet. Det innebär, förutom kostnaden att skaffa ett parallellt system, att de kontinuerligt matar in delvis samma uppgifter i två olika system.

När just regler och inrapporteringar måste ges ett så stort utrymme i Leaderkontorens praktiska verksamhet, är det naturligtvis förödande att regelverk, administrativa system och verktyg upplevs som så dåligt anpassade till verksamheten av de som ska utföra dem. Leader är mycken liten del av Jordbruksverkets verksamhet. Det innebär att administrationen av Leader, så vitt vi förstått, inledningsvis förmodades kunna hantearas med samma verktyg som annan ärendehantering inom verket och

länsstyrelserna. Det fanns inga skäl att skapa särskilda förutsättningar för LAG:s och Leaderkontorens medverkan i systemet och för deras behov. Detta har inneburit att tid och resurser ägnats åt administrativa rutiner snarare än åt utvecklingsarbete och stöd för projektverksamheten. Successiva anpassningar görs dock av datorsystemet i syfte att bättre anpassa det till Leader.

I intervjuer med de som hade erfarenheter från tidigare Leaderprogram påtalade man att det var svårare att driva mer innovativa projekt nu. Innovativitet är visserligen inte betonat i det nuvarande programmet men lyfts ändå fram som väsentligt. Man menade att de specificeringar som nu krävs ger mindre utrymme för den flexibilitet som nyskapande projekt kan behöva. Denna synpunkt återkom i verksamhetsledares och LAG-ordförandes kommentarer i den öppna fråga som enkäterna till innehöll. De flesta kommentarerna handlade dock om regelverket runt Leader och det administrativa systemet. Flera tar dessutom upp en känsla av misstro något som vi återkommer till i slutet av detta avsnitt. Ett axplock är:

Beslutet att lägga in Leader under landsbygdsprogrammet var ett stort misstag! Krånglar till det för alla parter. I Leaderidén ingick att Leader skulle vara enkelt, tillåtande, experimentellt och nytänkande. Det dog! För lite pengar till personal och Länsstyrelsernas kontrollnit har dessutom försvårat ett kreativt arbete (Ordf.).

Min LAG-grupp var med och bildade Leaderområdet bl.a. för att man trodde att Leaderstöd skulle vara enklare att söka för landsbygdens aktörer. Så är dock inte alls fallet, och det finns en frustration över regelverket och granskningen genom Länsstyrelsen som verkar utgå ifrån att man gör fel och vill fuska, vilket man då behöver motbevisa (VL).

Nuvarande modell ger sken av att en decentralisering av utvecklingsmakt har gjorts men den är skenbar eftersom SJV:s regelverk och hot om sanktioner gör att ingen vågar ha egna idéer (Ordf.).

Enklare administration, bättre LB-system, större möjligheter att flytta pengar mellan axlarna. Förenkla projekt över större områden (VL).

Leader bör vara ett eget program som administreras av en myndighet. Tolkningsrutiner och rutiner på olika länsstyrelser förvillar. Regelverket bör på ett bättre sätt anpassas efter målgruppen, ovana, ofta föreningar, projektägare (VL).

Även bland projektägarna är kritiken av det administrativa systemet påtaglig. I den enkät som gick ut till projektägarna frågade vi om hur de uppfattat ekonomihanteringen av projektstödet. Som framgår av tabell 3.10 uppfattar man att informationen om vad som krävs varit tillfredsställande, men det har trots det varit svårt att lämna in korrekta uppgifter för att rekvirera medel.

Tabell 3.10: Projektägares syn på hanteringen av projektstödet

I vilken utsträckning håller du med om följande påståenden	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Vi har fått god information om vad som krävs för ekonomihantering	3,5 (1,155) (4)
Det är lätt att lämna de uppgifter som krävs till myndigheterna för att rekvirera medel	2,6 (1,135) (3)
Stödutbetalningen kom vid lämplig tidpunkt	2,7 (1,307) (3)

Källa: Egen enkätundersökning. n= 405 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Vi frågade också hur man såg på tiderna för beslut. I tabell 3.11 nedan har vi räknat bort de LAG-ägda projekten, vilket gör att antalet svar är 357.

Tabell 3.11. Projektägares syn på handläggningstiderna

I vilken utsträckning håller du med om följande påståenden	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Projektbeslutet från LAG kom vid lämplig tidpunkt i förhållande till projektets tidsplan	3,4 (1,294) (4)
Projektbeslutet från länsstyrelsen kom vid lämplig tidpunkt i förhållande till projektets tidsplan	2,9 (1,364) (3)

Källa: Egen enkätundersökning, n= 357 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

I och med att landsbygdsprogrammet särskilt betonar att ett av de övergripande målen med Leader är *enkelhet i det administrativa genomförandet*, så frågade vi i enkäten dem som hade erfarenhet av Leader+ hur de uppfattade den administrativa hanteringen av det nuvarande programmet jämfört med Leader+. De 98 svarande som hade erfarenhet från tidigare Leaderprogram uppfattar överlag det pågående programmet som mer krävande.

Tabell 3.12: Projektägares syn på administrationen i jämförelse med Leader+

Hur uppfattar du administrationen av Leader idag?	Mer krävande	Neutral	Enklare	Medelvärde
Jämfört med Leader + har administrationen av Leader blivit	60	28	12	2,1

Källa: Egen enkätundersökning n= 98

Även detta resultat pekar på att programmets målsättning om enkelhet i det administrativa genomförandet är långt ifrån uppfyllt.

Av intervjuerna med projektägare att döma var det inte minst de med bakgrund i den privata sektorn som uppfattade regelverk och handläggningsrutiner som överdrivet tidsödande, detaljinriktade och rigida. En del av de ideella projektägarna föreföll mer luttrade. De som ingick i paraplyprojekt som drevs av LAG var de som hade minst att anmärka på de administrativa rutinerna.

Ungefär 30 procent, dvs. knappt 120 personer, av de som svarat på enkäten, besvarade den öppna fråga som gav utrymme för egna kommentarer. Merparten av dessa handlade också om administrativ tungroddhet och även här förekommer känslan av misstro och brist på tillit upp. Ett urval presenteras här:

Förutsättningarna har ändrats under resans gång. Mycket byråkrati istället för nytänkande, rädsla för att göra fel. Önskemål om kompletterande info flera gånger. Administrationen lockar inte till nya ansökningar.

Har man fått projektstöd så är man bakbunden att göra exakt som länsstyrelsen tycker, sunt förnuft råder inte och detta tar arbetsglädjen ifrån oss. Jag är inte alls säker på att deras regelverk leder till någon landsbygdsutveckling.

För mycket tid har gått till att peta i detaljer med rapporter, redovisningsrutinerna är så omfattande och andas sådan misstänksamhet att det bara leder till att de nödvändigaste kontakterna tas.

Alltför betungande administration som slukar den största delen av projektstödet som istället borde ha använts till utveckling. Projektägare/ledning måste ges ett större förtroende. Det är mycket svårt att bedriva verksamhet utan förtroendekapital. Att jobba för utveckling när misstänksamheten om ekonomiskt fusk hänger som ett hot över hela projektet är en svår uppgift som tar mycket positiv energi från projektet.

Leader är alldeles för krångligt och dyrt, byalagets företagare har lånat ut 80 000 kr för att betala projektledares lön. Att revisionen skall gå igenom 3 olika administrationer är tidsödande och fördröjer utbetalning. Varför måste alla handlingar kontrolleras tre gånger?

Leaderkontoret gör ett fantastiskt jobb men byråkratin för att få ut beviljade medel är något i hästoäg! Projektstöd inom LIFE-programmet som vi också har erfarenhet av är en barnlek jämfört med Leader. Vi har fått lägga 3-4 ggr mer tid än normalt på ren administration. Detta är synd då Leader-programmen är exakt vad landsbygden behöver! Men den tunga byråkratin gör oss tveksamma att komma tillbaka!

Men flera berättade också om gott bemötande från Leaderkontoren och om projektens resultat:

Projektet har bemötts mycket positivt från Leader samt medfört ett ökat engagemang för vår ort hos de kommunalt förtroendevalda.

Ett suveränt sätt att skapa utveckling mellan företagen inom området. Även det lilla företaget får draghjälp att utvecklas lokalt. Vi var 12 företag innan, nu är vi 29, efter ett år med Leader.

Vårt projekt är ett ungdomsprojekt. Projektstödet har möjliggjort att vi har kunnat satsa på av ungdomarna önskade aktiviteter som vi inte kunnat göra utan stödet. Det man är rädd för är att en del aktiviteter inte godkänns om de inte riktigt faller inom projektbeskrivningen.

Gemenskapen inom bygden har absolut förbättrats genom projektet genom att vi nu framhåller helheten. Vi håller reda på varandras aktiviteter och anpassar oss bättre.

Få av projektägarna upplever att deras relation till myndigheterna förbättrats genom Leaderverksamheten. En förhoppning är ju att medborgarnas kontakter med myndigheter ska stärka förtroendet och det sociala kapitalet i samhället, och därmed också den vertikala integrationen av ett politikområde. Av tabell 3.13 att döma har så inte varit fallet hittills i Leader. För att kunna få en uppfattning om i vad mån de som varit med om hela projekthanteringen, från ansökan till slutredovisning, upplever att detta förbättrat relationen till myndigheterna visar tabell 3.13 svaren enbart för de projektägare som uppgivit att deras projekt är avslutade. Att detta är ungefär dubbelt så många som de 62 som anges av Jordbruksverket beror antagligen på att projektägarna ansett projektet avslutat när verksamheten avslutats, men att de registreras som avslutade i Jordbruksverkets register först när slutrapporten är inlämnad och slututbetalning kunnat ske.

Tabell 3.13: Förändringar i projektägarnas relation till myndigheter (enbart de med avslutade projekt)

I vilken utsträckning håller du med om följande påståenden	Medelvärde (Standardavvikelse) (Median)
Arbetet med projektet har förbättrat min relation till länsstyrelsen	2,5 (1,138) (3)
Arbetet med projektet har förbättrat min relation till Jordbruksverket	2,3 (1,003) (3)
Arbetet med projektet har gjort att jag nu har lättare att kontakta myndigheter överhuvudtaget	2,6 (1,187) (3)

Källa: Egen enkätundersökning, n= 126 Underliggande skala: 1-5, där 1 =Instämmer inte alls och 5 = Instämmer i hög grad

Utifrån tabellen kan Leader knappast sägas ha bidragit till att förbättra den vertikala integrationen. Värdena i tabellen pekar på att mycket finns att vinna på en förenkling av det administrativa systemet. I den mån hela det administrativa systemet kommer att flyta bättre i fortsättningen är det också möjligt att de låga värdena i tabell 3.13 kan förbättras. Mycket tyder på att de genomsnittliga handläggningstiderna blir allt kortare. Frågan är dock i vilken mån systemet kommer att kunna hantera den snabba ökningen av Leaderprojekt. Värt att nämna är att intervjuerna med projektägare pekade på att det var de administrativa rutinerna och regelverket, snarare än personalen som man uppfattade som besvärliga. Även här gav man uttryck för en förståelse för deras arbetssituation.

Vad gäller den vertikala aspekten av bättre styre kan man inte tyvärr inte hävda att Leaderdimensionen idag bidrar till ett bättre styre. Uppmaningar om förenkling av de administrativa systemen har återkommit i samtliga utvärderingar av Leader. Sammanfattningsvis menar vi att detta pekar på en serie dilemman som uppstår när Leadermetoden hanteras inom ramen för centralt administrerade och relativt detaljerade regelsystem.

Tre centrala dilemman

Ett dilemma som Leader – i likhet med landsbygdsprogrammet generellt – har att hantera är att både ha god kontroll över användningen av medel och se till att systemen för detta inte går ut över möjligheten att mobilisera olika aktörers engagemang eller över lusten för icke-etablerade organisationer att söka medel. Det skulle begränsa möjligheten att stärka den lokala potentialen för utveckling som åtgärdens nästa delfråga gäller. Som kommer att framgå av avsnittet om den delfrågan är projektägarna i allmänhet välutbildade och framstår som relativt resursstarka personer. Deras syn på det administrativa systemets uppläggning är betydelsefull för programmets framgång. I den mån man på allvar vill nå ut till lokala aktörer och vill att politiken ska verka genom att personer med bakgrund i privat sektor och i civilsamhälleliga grupper engageras i utvecklingsprojekt så är detta ett viktigt område för förändring. I den mån regelverket uppfattas som avskräckande riskerar man att potentiellt strategiska aktörer inte medverkar med sina resurser i det lokala utvecklingsarbetet.

Ytterligare ett dilemma som uppstår när Leadermetoden regleras inom ramen för ett detaljerat centralt regelverk är avvägningen mellan planeringslogik och utvecklingslogik, och mellan regelstyrning och målstyrning. Utvecklingsprojekt kräver ett viss mått av målstyrning, inte minst om de ska drivas genom att lokala aktörer som tidigare ej samverkat tillsammans utformar projekt. En större grad av målstyrning är väsentlig om man vill bidra till nyskapande och innovativ utveckling. Förutsättningarna för att ta till vara det lärande och de mervärden som kan uppstå under projektens gång kan då stärkas.

De berättelser vi mött som handlar om en detaljerad granskning av såväl ansökningar som redovisningar, återger en känsla av att man själv som aktör är misstrodd i systemet. Detta pekar på ett tredje, och på sätt och vis allvarigare, dilemma. Å ena sidan betonas vikten av insyn och möjligheten att följa medlen med stor precision som avgörande för Leaders legitimitet. Å andra sidan är risken att det misstroende som de medverkande upplever istället skadar förtroendet för systemet självt, och vad värre är, att det även på sikt öppnar för att själva grundvalen för förtro-

endefulla samarbeten försvinner. Det problem som svårigheterna i det administrativa systemet återspeglar handlar om den sociala tilliten i samhället och hur den hanteras. Detta är ett generellt problem som rör tilliten mellan myndigheter och medborgare, och det sociala kapitalet i samhället.

Programmets kontrollfunktioner utgör därmed i sig ett socialt dilemma. Landsbygdsprogrammet måste innehålla kontrollinstanser som kan fungera i länder som inte präglas av ömsesidigt förtroende på samma sätt som i t.ex. Skandinavien. Landsbygdsprogrammet har på EU-nivå att förhålla sig till de skilda kulturer som finns i Europa och som återspeglas i tilliten mellan myndigheter och medborgare i skilda länder. Medan, enligt World Value Study, ungefär 65 procent av befolkningen i länder som Nederländerna, Danmark och Sverige anser att "man kan lita på människor i allmänhet"⁷ är motsvarande siffror i länder som Storbritannien, Tyskland, Italien och Spanien kring 35 procent och ännu lägre i länder som Grekland, Rumänien och Bulgarien (Delhey & Newton 2005). Ett skäl till ett ökat forskningsintresse för frågan om social tillit är att man kunnat visa att det finns korrelation mellan förekomsten av socialt förtroende i ett samhälle och en rad andra, eftersträvansvärda, företeelser såsom väl fungerande demokrati/demokratiska institutioner (Beugelsdijk, de Groot & van Schaik 2004; Putnam, Leonardi & Nanetti 1993; Zak & Knack 2001) mindre korruption och subjektiv upplevelse av livskvalitet (Bjørnskov 2003; Helliwell 2006; Rothstein and Uslaner 2005; Uslaner 2004; Fukuyama 1995).

Social tillit är beroende av att alla aktörer upprätthåller den. Har den en gång brutits är den svår att återupprätta, även om alla aktörer skulle vilja det (Hardin 1968). Tillit betraktas därför som ett socialt kapital, som gör det möjligt för grupper eller samhällen att åstadkomma sådant som man annars inte skulle kunna (Coleman 1990; Ostrom 1999). Det är just ett sådant socialt kapital som Leader förväntas medverka till att stärka i det lokala samhället. Frågan om det administrativa systemets sätt att fungera och dess konsekvenser är därför högst relevant att ta på stort allvar inför kommande programperioder.

⁷ Se www.worldvaluessurvey.org

Fråga 2: Hur har Leaderdimensionen bidragit till att stärka landsbygdens inneboende potential för utveckling?

I denna utvärdering förstås "inneboende potential för utveckling" utifrån de resonemang om *endogen utveckling* som presenterades i avsnitt 1.2 om interventionslogiken för Leader. Utvecklingspotentialen kopplas då samman med de mänskliga resurser som finns i lokalsamhällen och en central fråga blir om det finns utrymmen för ett brett inflöde av idéer och aktörskap från grupper som normalt inte är representerade i inflytelserika konstellationer. Detta innebär att frågan delvis överlappar med nästa fråga, om sektorövergripande metoder och samverkan. För att besvara frågan om hur Leader bidragit till landsbygdens inneboende potential för utveckling är även frågor om hur underifrånperspektivet tas till vara i verksamheten och i vad mån projekten är lokal förankrade, centrala. Vi inleder dock avsnittet med grundläggande information om de som besvarat enkäten, eftersom det avspeglar vilka det är som är engagerade i projekten.

Bland de 406 personer som besvarat enkäten till projektägare, antagligen i huvudsak projektledare, är könsfördelningen relativt jämn. Den procentuella fördelningen är 45 procent kvinnor och 55 procent män. Av tabell 3.14 framgår att det, liksom för projektägarna inom åtgärderna 321, 322 och 323, finns en övervikt av personer i den högre medelåldern bland projektägarna.

Tabell 3.14: Ålder

Alder, år	Under 30	31 – 50	51 – 65	Över 65	Totalt
Procent	4	27	48	20	99

Källa: Egen enkätundersökning n= 406

Utbildningsnivån som framgår av tabell 3.15 är också tämligen hög.

Tabell 3.15: Utbildning

Utbildning	Grundskola eller likn.	Gymnasium	Eftergymnasial yrkesutbildning	Universitetsutbildning	Totalt
Procent	9	18	20	54	101

Källa: Egen enkätundersökning n= 406

Utbildningsnivån kan jämföras med genomsnittet för hela riket som är 23 procent universitetsutbildade i åldrarna mellan 25 och 64 år. Skillnaderna är dock stora mellan storstadsregionerna och resten av landet. Storstadskommunerna ligger på 30 procent eller fler högutbildade, under det att mer landsbygdsbetonade kommuner som Katrineholm och Ydre har 14 procent, Vimmerby 12 procent och Vilhelmina 11 procent högutbildade (SCB 2010). Som utbildningssystemet byggs ut kan man dessutom förvänta sig en lägre andel med högre utbildning i grupper äldre än 65 år. Man kan därmed konstatera att projektverksamheten i axel 4, liksom den i axel 3, drivs av personer som kan antas vara väl etablerade i samhället, snarare än grupper som skulle kunna behöva stöd för att bli mer etablerade. Detta kan också tolkas, som även föreslogs vad gäller axel 3, utifrån observationen att framgångsrika och aktiva grupper som driver lokala utvecklingsprojekt på landsbygden ofta har resursstarka medlemmar (Waldenström 2008).

Underifrånperspektivet handlar om att idéer och projekt initieras av lokala aktörer som är knutna till en by eller bygd och till de lokala sammanhangen. I bästa fall skapas projekt utifrån den lokala kunskapen om områdets utvecklingsmöjligheter, samtidigt som detta passar in i den lokala strategin och kan få ett mervärde genom Leadermetodens arbets sätt. Som framgår av tabell 3.16 uppkommer idéer till projekt i hög grad i lokala sammanhang på landsbygden. Tabellen visar att 56 procent av projekten bygger på idéer som vuxit fram antingen i lokala ideella föreningar, lokala utvecklingsgrupper eller likande, eller hos en grupp enskilda personer som bor på landsbygden. Regionala aktörer är ovanliga. Lokala företag och lokala LRF-avdelningar är också ovanliga. Även om både LRF-medlemmar och företagare kan ingå i de lokala föreningar och grupper där idéer uppkommit, så tyder detta på att LRF-avdelningar och lokala företag som organisationer inte är sammanhang där man uppfattar Leader som en möjlighet. Det kan också avspegla att LAG lägger stor vikt vid underifrånperspektivet vid projektbesluten.

Tabell 3.16: Projektidéns lokala förankring

I vilket sammanhang uppstod idén till projektet?	Procent
Lokal ideell förening, lokal utvecklingsgrupp eller likande	38
En grupp enskilda personer som bor på landsbygden	18
LAG	9
Inom ramen för ett tidigare projekt finansierat av Leader eller LBU	8
Ideell förening på kommunal eller regional nivå	7
Kommun	4
Lokalt företag	3
Lokalavdelning inom LRF	2
Hushållningssällskap	1
Annat	9
Summa	99

Källa: Egen enkätundersökning $n=460$, vissa gav flera svar.

Ett annat sätt att undersöka underifrånperspektivet är att analysera vilka som är projektägare. Av tabell 3.17 framgår att enligt enkätsvaren äger lokala aktörer sammanlagt 61 procent av projekten och att ideella föreningar dominerar som projektägare, särskilt om räknar in LAG som ideell förening.

Tabell 3.17 Fördelning av projektägare i Leader

	Procent
Lokal ideell förening, lokal utvecklingsgrupp	45
Lokal ekonomisk förening	13
LAG	11
Ideell förening på kommunal eller regional nivå	9
Kommun	7
Lokalt företag	3
Privatperson/enskild firma	2
LRF	1
Utbildningsorganisation	1
Annan	7
Summa	99

Källa: Egen enkätundersökning, $n=406$

Kommuner och kommunala sammanslutningar äger ca 7 procent av projekten enligt enkäten. Från fallstudierna vet vi att kommunerna ofta fungerar som projektägare och garanter för en verksamhet som initieras och genomförs av lokala föreningar, vilket i praktiken innebär att underifrånperspektivet så att säga härbärgeras och inlemmas i den kommu-

nala verksamheten. I och med att tabellen avspeglar den inledande perioden av Leader, många områden hade knappast kommit igång med verksamheten vid slutet av 2009, så bör de tolkas med viss försiktighet. Den visar dock att de flesta grupper som sökt och beviljats anslag är lokala till sin karaktär, och de ekonomiska föreningar och företag som söker medel från Leader är sannolikt också att betrakta som lokala aktörer, dvs med sin huvudsakliga verksamhet i respektive Leaderområde.

I intervjuer med ordförande, verksamhetsledare och andra som är aktiva i genomförandet av Leader framgår det också tydligt att underifrånperspektivet och den lokala förankringen betonas starkt. I enkäten frågade vi verksamhetsledarna om "hur viktigt är det med lokal förankring och underifrånperspektiv". Svaren gav det högsta genomsnittet av alla. När Länsstyrelsernas handläggare tillfrågades om vikten av olika faktorer vid handläggningen av projekt anger samtliga svarande att stark lokal förankring är avgörande, liksom att projekten ansluter till Leaderområdets strategi och i övrigt följer programmets reglementen. Oavsett om projekten i huvudsak handlar om exempelvis natur, kultur eller sammanhållning ska de alltså bedömas efter graden av lokal förankring.

I princip torde underifrånperspektivet inte vara särskilt svårt att upprätthålla i Leader. LAG kan t ex välja att arbeta med LAG-ägda paraplyprojekt för att vända sig till aktörer i byar och bygder eller särskilda grupper, som man anser vara långt ifrån att inleda ett utvecklingsarbete. Leaderprojekten i axel 3 är de bredaste innehålls- och aktörsmässigt, vilket gör att många typer av projekt kan uppstå där. Ett sätt att försöka beskriva omfattningen av underifrånperspektivet är alltså att se hur LAG arbetar med egna projekt för att nå ut. Tabell 3.18: visar inriktningen för de 111 LAG-ägda projekt i axel 3 som beviljats i mitten av juni 2010.

Tabell 3.18: LAG-ägda projekt i 413

Projektens inriktning	Procent
Unga	25
Projektutveckling, idékläckning, info om Leader	23
Entreprenörskap o företagsutveckling	14
Byautveckling	11
Förstudier	9
Turism	7
Kultur/turism	4
Fiskefrågor/fiske turism	3
Integration	1
Ekologisk mat	1
Övrigt	3
Summa	101

Källa: Egen sammanställning från Jordbruksverkets databas.

Tabellen visar att 25 procent, dvs. den största gruppen av projekt är de som riktas mot unga, och att byautveckling, förstudier och projektutveckling tillsammans omfattar ca 43 procent. Dessa är samtliga områden som kan ses som potentiellt stödjande för att ett underifrånperspektiv ska kunna utvecklas.

Ett hot mot underifrånperspektivet är bristen på egna likvida medel och den förhållandevis långa handläggningstiden av utbetalningar. LAG-ägda projekt kan ses som ett sätt att förenkla för projektägarna i och med att det är LAG som står för merparten av den ekonomiska administrationen. Ett annat sätt att hantera problem med likviditet och administration är att en mer etablerad organisation härbärgerar projektet. Detta är inte ovanligt och har fördelar genom att verksamheten bäddas in i stabila organisatoriska strukturer, men kan också ha nackdelar vad gäller underifrånperspektivets genomslag.

Ett annat hot mot underifrånperspektivet är att projekten inkluderar aktörer som inte är knutna till det lokala sammanhanget eller bygden och att dessa kommer att dominera verksamheten (Larsson 2000, 2002). Detta anknyter till frågan om lokal förankring. I praktiken kan distinktionen mellan underifrånperspektiv och lokal förankring vara svår eller irrelevant att upprätthålla. Konsekvensen av bägge är ofta att lokala aktörer i

byar och bygder ska finnas med i projekten, och det är där nyttan av projekten ska landa. För halvtidsutvärderingens syften finns det ändå poänger med att upprätthålla distinktionen. Underifrånperspektivet handlar om kunskap, kreativitet och aktivitet, medan den lokala förankringen i större utsträckning handlar om nätverk, samverkan och möjligheter att skapa synergier och lokal organisering. Den lokala förankringen innebär att projektens verksamhet och resultat bäddas in i lokala nätverk, organisationer och samverkan. På så vis stärks den lokala utvecklingspotentialen. Då gäller att fler än en eldsjäl eller projektägare är engagerade och investerar tid och resurser i verksamheten. Förankringen kan sägas ha minst tre dimensioner (Waldenström & Larsson, kommande 2010):

- Att de som är *intressenter* och berörs av projekten ska vara underrättade och deras syn på och roll i utvecklingsarbetet klargjorts.
- Att det finns en rimlig acceptans för projektet eller verksamheten i *bygden*.
- Att det finns (t ex kommunen) eller utvecklas (t ex ekonomisk förening, företag) en mer bestående *organisatorisk struktur* som kan driva verksamheten vidare.

I studien av hur LAG-grupper och Leaderkontor arbetat med att säkra långsiktiga effekter av projekten i Leader+ poängterade de intervjuade att den lokala förankringen var avgörande. Vissa områden hade infört rutiner där man kontaktade de som angavs som medaktörer i projektansökningar för att säkra deras medverkan (Waldenström & Larsson, kommande 2010). Den lokala förankringen anknyter därmed dels till nästa fråga om samverkan och sektorövergripande partnerskap i projekten, dels till åtgärd 431 om verksamhetsledarnas och kontorens arbete.

Sammanfattningsvis kan frågan besvaras med att materialet pekar på att landbygdens inneboende utvecklingspotential stärks i så motto att underifrånperspektivet betonas på alla nivåer vilket skapar förutsättningar för att detta. Det är också i lokala sammanhang som initiativ till projekt främst uppstår och lokala organisationer och aktörer dominerar också

som projektägare. Samtidigt är det tydligt att man når relativt resursstarka aktörer, i alla fall vad gäller utbildning. Andra aspekter på detta behandlas i nästa fråga som tar upp samverkan och sektorövergripande metoder.

Fråga 3. Hur har Leaderdimensionen bidragit till att införa sektorövergripande metoder och främja samarbete för att genomföra landsbygdsutvecklingsprogrammen?

Det huvudsakliga sätt på vilket Leader hittills bidragit till att införa sektorsövergripande metoder för att genomföra landsbygdsprogrammet är genom etableringen av LAG-grupper och de sektorövergripande partnerskap som LAG representerar. Etableringen av LAG har behandlats dels i kapitel 2 om åtgärd 341 och dels i föregående avsnitt om frågan om hur Leaderdimensionen bidragit till ett bättre styre på landsbygden. Vi har i dessa sammanhang påpekat att LAG-grupper etablerats i hela landet, att sektorerna är väl representerade i dem, att man har kommit igång med verksamheten, men att etableringen fortfarande bedöms vara i ett inledande skede på många håll där förtroendet med Leadermetoden och den lokala strategin behöver stärkas.

Vi tar därför främst fasta på i vad mån projektverksamheten bidragit till sektorövergripande metoder och samarbete. I enkäten till projektägare inom Leader frågade vi om när den grupp som står bakom ansökan bildades. Av tabell 3.19 framgår att en knapp tredjedel av projektgrupperna bildats i samband med ansökan och att knappt 60 procent av samtliga har funnits i mindre än 5 år. Detta tyder på att relativt nya konstellationer av aktörer och personer samverkar i projekten.

Tabell 3.19: När bildades gruppen som står bakom ansökan (enbart projekt som ej ägs av LAG)

När bildades den grupp- pering som står bakom ansökan?	I samband med ansökan	Den har funnits i mindre än fem år	Den har funnits i fem år eller längre	
Procent	30	29	41	100

Källa: Egen enkätundersökning n=361, LAG-ägda projekt ej medräknade

Bidrar Leader till sektorsövergripande projektgrupper? Erfarenheterna från Leader+ tyder på att det kan vara svårt att kräva trepartnerskap i projekten, samtidigt som detta kan leda till mycket goda resultat. Genom sådana partnerskap kan den lokala förankringen breddas och innovativa arbetsätt utvecklas. I Leader+ var det framför allt ett område som lade mycket stor vikt vid trepartnerskap i projekten, i andra områden gjorde man det i varierande grad. Att åstadkomma trepartnerskap i projekt där de sökande inte tänkt sig detta inledningsvis kräver särskilda insatser från verksamhetsledaren som behöver ha förtroget med, och ett gott kontaktnät i, det lokala samhället, för att kunna förmedla relevanta kontakter. Det är även en balansakt att föra in nya samarbetspartners i ett projekt utan att de som ursprungligen utvecklat idén förlorar engagemanget. Detta anknyter därmed även till frågan om underifrånperspektiv som behandlades i svaret på föregående fråga. I tabell 3.20 nedan visas svaren på frågan om vilka sektorer projektgruppens medlemmar kommer ifrån.

Tabell 3.20: Projektgruppens sammansättning (enbart projekt som ej ägs av LAG)

Gruppen har medlemmar från	Procent
Ideell sektor	36
Ideell, offentlig och privat	33
Ideell och privat sektor	15
Privat sektor	7
Ideell och offentlig sektor	6
Privat och offentlig sektor	2
Offentlig sektor	1
Summa	100

Källa: Egen enkätundersökning. n= 376

Av tabellen framgår att en dryg tredjedel av projektgrupperna består av medlemmar från enbart ideell sektor. Ytterligare en tredjedel av grupperna har medlemmar från såväl ideell, som privat och offentlig sektor. Kombinationen ideell och privat sektor finns i 15 procent av grupperna vilket är lite drygt dubbelt så vanligt som kombinationen ideell och offentlig sektor. Sammanlagt består 55 procent av projekten av deltagare från mer än en sektor.

Tabell 3.21 visar hur projektägarna ser på värdet av samverkan i projekten. Utfallet antyder att samverkan i projektgruppen upplevs som värdefull för att planera och genomföra projekten. Samverkan i projekten bidrar till, snarare än hindrar, nytänkande i projektverksamheten.

Tabell 3.21: Projektägares syn på värdet av samverkan i projekten

I vilken mån håller du med om följande påstående	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Summa	Medelvärde
Samverkan inom projektgruppen bidrar till nytänkande, %	7	22	71	100	3,9
Projektgruppens sammansättning gör det lättare att driva projektet, %	7	21	72	100	3,9

Källa: Egen enkätundersökning. Enbart projekt som ej ägs av LAG n=358 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Projektägarnas svar på frågor om i vad mån kontoren förmedlat kontakter med andra projekt eller med andra relevanta aktörer, pekar på att de inte upplever att de fått särskilt mycket stöd för detta genom kontoren (tabell 3.22).

Tabell 3.22: Projektägares syn på Leaderkontorets förmedling av kontakter och projektets anpassning till Leadermetoden

I vilken mån håller du med om följande påstående, %	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Summa	Medelvärde
Leaderkontoret har förmedlat värdefulla kontakter med andra projekt	42	32	27	101	2,7
Leaderkontoret har förmedlat värdefulla kontakter med andra relevanta aktörer	45	34	21	99	2,5
Projektidén förändrades för att anpassas till Leadermetoden (samverkan, nätverk, nyskapande, trepartnerskap)	52	25	24	101	2,5

Källa: Egen enkätundersökning. Enbart projekt som ej ägs av LAG n=358 Underliggande skala: 1 – 5, där 1 = inte alls och 5 = i hög grad

Trots att projektägarna alltså bedömer att samverkan i projekten bidrar till ett förbättrat genomförande, knyts inte detta i någon högre grad till Leadermetoden eller till aktiviteter från Leaderkontor och LAG. Olika tolkningar är möjliga. Projektägarna hade måhända redan etablerat samverkan i sina projekt innan kontakt togs med Leader. En annan tolkning kan vara att LAG och Leaderkontoren har misslyckats med att få projektägarna att se behovet av samverkan, och behöver förbättra den informationen. Projektägarna kan tänkas ha så pass starkt fokus på det egna projektet att utbytet med Leaderkontorens personal passerar i stort sett obemärkt. Leader framstår också möjligen som en finansiär bland alla andra, utan att den lokala samverkan eller Leadermetoden upplevs som särskiljande.

Att stödet från Leaderkontoren för ökad samverkan i projekten inte är så stort enligt projektägarna, kan också förklaras av följande reflektion från Jordbruksverkets personal:

När man har tajta resurser får man skala och då får man ta bort det som inte är obligatoriskt, d v s administration och handläggning. Tyvärr måste man då knapra själva metoden i kanten. Det finns inga formella krav att arbeta enligt metoden.

Just den situationen vill såväl LAG och personal på Leaderkontoren som länsstyrelserna undvika. De uttrycker alla vid våra besök oro över att Leader riskerar att bli endast en förmedlare av projektfinansiering.

En annan möjlig förklaring är att Leaderkontoren är relativt nystartade. Kunskapen om andra aktörer är sannolikt inte så stor ännu att den kan användas systematiskt för att skapa samverkan och nätverk inom och mellan Leaderområden.

Den bild som projektägarna ger uttryck för i enkäten stämmer inte överens med den bild som de verksamhetsledare som svarat på webbenkäten ger. Av tabell 3.23 framgår att två tredjedelar av de verksamhetsledare som svarat på webbenkäten kräver eller strävar efter partnerskap i projekten och hälften av dem att de stödjer projektägare med kontakter för att de ska kunna utveckla sina nätverk.

Tabell 3.23: Verksamhetsledarnas syn på vad som är viktigt i projekten och på arbetet med projekten

I vilken mån håller du med om följande påstående, antal	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Antal svar
Vi ser helst att det är trepartnerskap i projekten	2	10	21	33
Den lokala förankringen och underifrånperspektivet är viktiga i projekten	0	2	33	35
Vi stödjer de sökande med kontakter och möten för att de ska kunna utveckla projektidéerna	1	3	31	35
Vi stödjer de sökande med kontakter och möten för att de ska kunna utveckla sina nätverk	4	13	18	35

Källa: Egen enkätundersökning

Måhända ges en delförklaring till skillnaderna mellan verksamhetsledarnas svar och projektägarnas av denna kommentar från en av tjänstemännen vid Jordbruksverket:

Det fanns inte utrymme att arbeta utåtriktat coachande i starten. Men vi har sett att när rutinerna satt sig och kunskaperna ökar, så har mobiliseringsdelen ökat hos verksamhetsledarna.

Om det stämmer är det inte så märkligt att projekt som var tidigt ute ansett sig få begränsat stöd från Leaderkontoren. En annan förklaring kan vara att andelen förundersökningar varit hög i början av programmet och att dessa sällan är av samverkanskaraktär, även om de kan vara ett första steg mot mer samverkansbaserade Leaderprojekt. Denna aspekt av Leaderkontorens arbete bör hursomhelst få större uppmärksamhet såväl i programmet som i uppföljande undersökningar.

Frågan kan därmed besvaras med att Leader bidrar till nya samverkanskonstellationer, och att samverkan betonas i projekten och uppfattas som en tillgång i dem. Leaderkontorens arbete med att förmedla kontakter har dock hittills inte uppfattats som något starkt bidrag till detta av projektägarna. Vad gäller sektorövergripande metoder består drygt hälften av projekten av medlemmar från mer än en sektor, vilket bör ses mot bakgrund mot det inledande stadium programmet befinner sig i. Kontorens arbete med att stödja samverkan och nätverkande, och sektorsamverkan i projekten bör dock följas upp.

Fråga 4: Hur har Leaderdimensionen bidragit till prioriteringarna i axlarna 1, 2 och 3?

Under perioden 2007-2009 beviljades totalt 687 projekt inom åtgärden. I februari 2010 hade detta ökat till 846. Av tabell 3.24 nedan framgår att merparten, 85 procent av dessa projekt hänfördes till axel 3, under det att 10 procent till axel 2 och endast 4 procent till axel 1. Att de flesta projekt inom Leader skulle hänföras till axel 3 har varit väntat, men utvecklingen inom axel 1 och 2 ligger under det förväntade. Förbrukningen av den totala tillgängliga finansieringen pekar också på svårigheter att skapa projekt inom axel 1 och 2. Det finns emellertid stora skillnader mellan

områdena vad gäller såväl antalet projekt som förbrukningen av beviljade medel inom de olika axlarna.

Tabell 3.24: Budgetläge och antal beviljade projekt i 411, 412 och 413 under perioden 2007-februari 2010

Åtgärd	Finansiering SEK	Beviljade medel i procent av totala offentliga medel	Antal projekt	Andel av projekten
411	69 983 764	10	30	4
412	326 398 502	7	88	10
413	863 531 783	26	728	86
Totalt	1 259 914 049	20	846	100

Källa: Jordbruksverket

Dominansen för axel 3 kan möjligen förklaras av att det framför allt i uppbyggnadsskedet funnits anledning att fokusera på axel 3 och de breda möjligheter till mobilisering som finns inom ramen för denna axel. Många LAG-grupper anser dock att det är svårt att arbeta med de övriga axlarna, framför allt axel 1. Detta har dels lett till att Jordbruksverket utarbetat riktlinjer för att förtydliga vilka sorters projekt som kan vara aktuella i dessa axlar. Dels har det lett till att man för närvarande (oktober 2010) arbetar för att öka flexibiliteten för LAG genom att låta dem besluta om egna fördelningar mellan axlarna, och föra upp den av programmet givna fördelningen till programnivå. Det faktum att man på Jordbruksverket förväntar sig att detta ska gå bekräftar att det är stor variation mellan Leaderområdena i hur fördelningen av projekt mellan axlarna ser ut.

Axel 1, som alltså är den axel där Leader haft minst genomslag är tydligt inriktad på konkurrenskraft och företagande i jord- och skogsbruk. Det ställer höga krav på projekt inom Leader för att de ska kunna hänföras till axel 1 i och med att Leaderstöden inte får ges till enskilda företag. Om Leader ska kunna bidra behöver projekten i axel 1 handla om samverkan mellan flera företag. En fördel med det är att just samverkansaspekten inte betonas särskilt i de renodlade axel 1-stöden, vilket borde ge Leader en fördel. En nackdel är omvänt att de som vanligen söker stöd från axel 1 måhända sällan ser några tydliga vinster med att söka samverkan via Leader. Leader är som tidigare att beskrivits ett territori-

ellt baserat program, d v s att ett områdes utvecklingsförutsättningar är de avgörande – oavsett sektor. Axel 1 är mer av ett traditionellt sektorsstöd som inte omedelbart uppmuntrar till vare sig ett mer territoriellt eller ett sektorövergripande arbetssätt. Delvis kan det svaga utnyttjandet av axel 1 hänga samman med områdets förutsättningar och karaktär. Den centrala roll som programmet tillskriver jord- och skogsbruk vad gäller landsbygders utveckling, är relativ.

Fördelningen av olika slag av projektägare skiljer sig åt mellan axlarna. När det gäller projekten i axel 1 är ekonomiska föreningar den största gruppen projektägare, och tillsammans med bolag, framförallt Lantbrukarnas Ekonomi-AB, skapar de en egen karaktär på åtgärden jämfört med axlarna 2 och 3. Tabell 3.25 nedan som visar denna fördelning ska dock läsas med beaktande av det mycket låga antalet projekt vilket gör att den procentuella fördelningen bör ses som illustrativ i relation till fördelningen i de andra axlarna. Att ange procentuell fördelning för så små tal är inte att rekommendera.

Tabell 3.25: Fördelning av projektägare i Leader axel 1 åren 2007-2009

Slag av projektägare i 411	Antal	Procent
Ekonomisk förening	9	33
Ideell förening	5	19
Bolag	5	19
Kommunaktörer	3	11
LAG	3	11
Privatperson	2	6
Summa	27	99

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Jordbruksverkets databas

Av de 27 projekten rör knappt hälften frågor som ligger mycket nära skogs- och jordbruket som t ex biogas, lokal mat, livsmedelsproduktion, nya grödor eller skogsrådgivning. Ytterligare tre är LAG-ägda paraplyprojekt av tämligen bred karaktär, resten handlar om nya servicelösningar (4 stycken), företagsstöd i allmänhet (3 stycken), hästsport (3 stycken) och slutligen ett projekt som är en förstudie om pilgrimsleder. Det här innebär, som kommer att framgå nedan, att åtminstone i början

av programmet har det varit ganska stora överlappningar mellan de olika slag av projekt som finansierats inom de olika axlarna.

Leaderprojekt i axel 2 handlar om landskap, miljövård, natur- och kulturmiljöer och hur de kan bevaras och utvecklas. Leaderprojekt i axel 3 handlar om livskvalitet och åtgärder för att diversifiera landsbygdsekonomin. Även om det är en total övervikt av antalet projekt och mängden förbrukade resurser för axel 3, så är fördelningen av projektägare i stort sett lika. De största olikheterna är att axel 2 vid utgången av 2009 innehöll färre LAG-ägda projekt, men fler bolagsägda. Fördelningen av olika slag av projektägare för axel 2 projekten framgår av tabell 3.26 nedan. Även för denna tabell gäller att det låga antalet projekt innebär att den bör tolkas försiktigt.

Tabell 3.26: Fördelning av projektägare i Leader axel 2 åren 2007-2009

Slag av projektägare i 412	Antal	Procent
Ideell förening	40	59
Kommunaktörer	7	10
Ekonomisk förening	6	9
Bolag	6	9
LAG	5	7
Privatperson	2	3
Universitet	1	1
Hushållningssällskap	1	1
Summa	68	99

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Jordbruksverkets databas

Av de 68 projekten handlar nästan en tredjedel (19 stycken) om tillgänglighet till naturområden och om friluftsliv, ofta just vandringsleder. 16 stycken handlar om produktion av biogas, etanol, vindkraft eller annan miljöteknik och frågor om klimatanpassning. Ungefär lika många handlar om olika aspekter på natur- och kulturmiljö, men ytterligare 16 stycken handlar om frågor om landsbygdsutveckling, idrott och företagsutveckling, som utifrån de korta beskrivningar vi tagit del av, inte på något tydligt sätt anknyter till frågor om landskaps-, kulturmiljö- eller miljö- och hållbarhetsfrågor.

Projekt i 412 är i jämförelse med de prioriteringar som görs i axel 2, inte lika inriktade på miljöstödjade åtgärder. Turism, friluftsliv och företagande skapar dock en inriktning som stämmer med anvisningarna för åtgärden. Endast en handfull av projekten har, så vitt vi kan bedöma av de kortfattade projektbeskrivningar vi haft tillgång till, emellertid en tydlig inriktning mot att utveckla lokala sammanhang för frågor om biodiversitet, miljöarbete el dyl. Lokala förvaltningsformer av naturresurser är ett område där Leader skulle kunna vara ett strategiskt redskap för att utveckla samverkan mellan lokala aktörer. Förutom tre projekt som berör fiskevårdsområden, och som alltså bygger på en struktur av lokal förvaltning som sedan länge är etablerad i Sverige, så finns inga sådana projekt inom 412 så vitt vi kan bedöma.

Tabell 3.27 nedan visar fördelningen av projektägare i Leaderprojekten inom 413. Här är andelen ekonomiska föreningar och bolag lägre än i axel 411, men det totala antalet av dem är mångdubbelt större, i och med att antalet projekt är så mycket större. Inom axel 3 har man hittills kunnat mobilisera en större andel av landsbygdernas aktörer.

Tabell 3.27: Fördelning av projektägare i Leader axel 3 åren 2007-2009

Slag av projektägare	Axel 3 Antal	Axel 3 Pro- cent
Ideell förening	336	57
LAG	77	13
Kommunaktörer	71	12
Ekonomisk förening	59	10
Bolag	27	4,5
Privatperson	15	2,5
Folkhögskola	3	0,5
Hushållningssällskap	3	0,5
Länsstyrelse	1	0,1
	592	100,1

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Jordbruksverkets databas

Projekten omfattar en mängd olika områden, men det är värt att notera att projekt som syftar till företagsutveckling är vanliga liksom turismprojekt, bl a frågor om naturturism, vandringsleder och fisketurism, som så vitt vi kan förstå mycket väl hade kunnat finansieras inom axel 2. Här

återfinns också projekt om odling, produktionsfrågor och lokal mat. Det som är relativt ovanligt är däremot projekt om bioenergi eller klimatfrågor. Dessa tycks mer systematiskt ha sökts inom axel 1 och 2. Två projekt som ligger i olika Leaderområden, men rör samma dalgång, och har liknande projektbeskrivningar, finansieras i olika axlar.

Fallstudierna bekräftar bilden av att det är svårt att skapa projekt i de två första axlarna. Merparten av områdena ser svårigheter i att kunna förbruka medlen allokerade till axlarna. De vi intervjuade uppfattade systemet som oflexibelt och budgetstyrt, snarare än att det utgick från lokala förutsättningar och möjliga synergier. Man efterlyste därför flexibla fördelningsmodeller och klargöranden i hur man kan ta sig an fördelningen. Det finns en osäkerhet om på vilka grunder projekt förs till de olika axlarna. Är vandringsleder främst en form av markanvändning (axel 2), samverkan mellan markägare (axel 1) eller allmän företagsutveckling där man knyter samman olika aktörer inom turism längs leden (axel 3)? Det tycks också ha utvecklats olika praxis för detta inom olika länsstyrelser, d.v.s. i vad mån man tar fasta på syftet och argumentationen för projekten, vilka som främst kommer att kunna dra nytta av projektet eller vilka som får del av projektmedlen. I intervjuerna har resonemang förts som pekar på att rädslan att placera projekten fel kan göra att man hellre väljer axel 3, där projekt av många slag kan placeras utan att det leder till ett ifrågasättande från länsstyrelsen.

Det som är uppenbart är att det är få projekt inom 411 och 412 och därmed måste svaret på utvärderingsfrågan bli att Leader inte bidragit till prioriteringarna för de övriga axlarna. Emellertid är det mycket möjligt att fördelningen av projekten i axlarna inte avspeglar detta utan snarare tolkningen av vad som går att söka och hur det ska formuleras.

3.4 Slutsatser angående stödets effekter

Stödets effekter när det gäller att bidra till ett bättre styre på landsbygden är delvis svårbedömt, delvis motstridigt. Å ena sidan kan vi se att Leader som metod och verksamhet har goda förutsättningar att genom trepartssamverkan förbättra förutsättningar för lokalt inflytande och styrning. Visserligen är merparten av Leaderområdena fortfarande

mycket tidigt i en sådan process, som måste beräknas ta ganska lång tid, men inslagen av samarbete och samverkan är många och, att döma av vårt material, har konflikterna varit relativt få. Som vi även påpekade i kapitel 2 om åtgärd 341, är det för tidigt att utvärdera LAG-gruppernas inre arbete. De flesta är fortfarande under en uppbyggnadsfas och de har, som också framgick i kapitel 2, mycket olika förutsättningar för det inre arbetet, något vi återkommer till i kapitel 5 om åtgärd 431.

LAG-gruppernas sammansättning vad gäller sektorsmedverkan och könsfördelning följer anvisningarna. Representationen av medlemmar med anknytning till de areella näringarna är tämligen hög, medan personer med annat ursprungsland än Sverige är tämligen svagt representerade. Flera LAG-grupper har aktivt arbetat med strategierna, för att modifiera dem, göra dem mer kommunicerbara eller helt enkelt själva bli bättre förtrogna med dem. Detta kan ses som ett tecken på ett pågående kvalitetsarbete i LAG som kan stärka dess legitimitet. Av enkätsvar och intervjuer att döma, tycks arbetet inom LAG vara på väg att överskugga den eventuella misstänksamhet och de eventuella motsättningar som kan finnas mellan olika typer av organisationer. Underifrånperspektivet betonas på alla nivåer vilket skapar förutsättningar för att Leader ska kunna bidra till att utveckla landsbygdernas inneboende potential för utveckling. Begränsade möjligheter att arbeta med kapacitetsuppbyggnad och synergier i vissa områden, på grund av liten driftsbudget, och att arbeta direkt med företagsutveckling, på grund av regelverken, hämmar dock detta. Projekten bidrar till ökad samverkan och nya konstellationer av aktörer, men enligt projektägarna är detta i allmänhet inte kopplat till kontorens arbete med att stärka samverkan och nätverkande i området. Vi återkommer till detta i kapitel 5. Detta är emellertid områden som kan stärkas. Förutom att konstatera att det finns mycket få projekt i 411 och 412, och att Leader i allmänhet inte givit några större bidrag till målen i axel 1, är dessa bidrag också svåra att bedöma utifrån det underlag vi har. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att etableringen av Leader tycks ha bidragit till att skapa förutsättningar för ett bättre styre – i betydelsen good governance – på den svenska landsbygden och att Leader även erbjuder möjligheter att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential.

Å andra sidan tycks stödet – och framför allt det regelverk och den administration som är förknippat med det – även ha haft effekter som närmast kan räknas som kontraproduktiva. Bland såväl LAG-ordföranden, verksamhetsledare som projektägare finns inte bara en frustration över en inledningsvis tungrodd och långsam hantering, detaljerade redovisningskrav och verktyg som inte är anpassade till verksamheten, utan också en känsla av att myndigheterna misstror dem. Därmed bidrar genomförandet av regelverket till att urholka den sociala tilliten i landsbygdsområden och i stället främja oro och försiktighet.

3.5 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Inom pågående programperiod föreslås förenklingar av det administrativa systemet samt att man inleder en process som i högre grad betonar målstyrning snarare än regelstyrning och där tilliten till LAG och LAG:s självständighet stärks. Det innebär t ex att bedömningar av budgetars rimlighet i princip bör ligga på LAG snarare än på länsstyrelserna. Vidare bör det system med omfattande verifikationskrav vid rekvisering av medel som idag krävs, förenklas. Denna rekommendation är tyvärr en upprepning av det som tidigare utvärderingar betonat, men har ytterligare aktualiserats efter det att Leader förts in i Landsbygdsprogrammet. Leader hamnade därmed i ett regelsystem och ett administrativt system med verktyg som inte är anpassade till Leader som arbetsätt. Fortsatt anpassning av Jordbruksverkets datorsystem till Leaderkontorens verksamhet och behov betonas också.

Flödet i den administrativa hanteringen har blivit mycket bättre, men beredskap inför den ökning av projekt som är att vänta de kommande åren rekommenderas. Detta gäller inte minst hanteringen av projektens slutrekvisitioner.

LAG, verksamhetsledare och Landsbygdsnätverket bör lägga större fokus på hur man kan utveckla sektoröverskridande partnerskap i projekten och hur man kan stödja nätverkande och samverkan inom Leaderområdet. Detta är dock relaterat till driftsbudgeten för de olika områdena, något som kommer att behandlas i nästa kapitel om åtgärd 431.

Vad gäller de nationellt prioriterade utvecklingsområdena 1) *Hållbar utveckling, naturresursutnyttjande och miljömål*, 2) *Livsmedelsproduktion med mervärden*, 3) *Ny varu- och tjänsteproduktion*, 4) *Kunskaper, innovation och entreprenörskap*, och 5) *Integration av nya grupper och jämställdhet*, är det sistnämnda området ett område som det finns anledning att ägna större uppmärksamhet. Detta är ett område där tidigare utvärderingar pekat på skillnaderna mellan Leaderområden och där det även finns skillnader i arbetet visavi skilda grupper (minoriteter, nya grupper, unga, kvinnor osv.). Idag betecknas detta som nationella prioriteringar men det framstår inte som angelägna områden i landsbygdsprogrammets anvisningar och regelverk och följs inte heller upp i landsbygdsprogrammet. Detta kan ses om uttryck för en bristande tilltro till att programmet egentligen kan bidra till dessa områden. Å ena sidan kan man hävda att i den mån projekten ska bygga på lokala initiativ innebär det om det inte finns intresse för frågor om jämställdhet och/eller integration kommer projekten inte att fokusera på detta. Bristen på insatser för dessa områden avspeglar då de behov och de möjligheter aktörer uppfattar. Å andra sidan kan man hävda att detta är strategiska områden för landsbygdens, såväl som för samhällets, utveckling. För att de ska upplevas som meningsfulla av lokala aktörer och få genomslag i programmet bör prioriteringarna kvalificeras, arbetssätt utvecklas, erfarenhetsutbyte stödjas och uppföljnings sätt utvecklas. Det forskningsbaserade utvecklingsarbete vad gäller jämställdhet som idag drivs i en av det Svenska Landsbygdsnätverkets temagrupper bör stärkas och uppmärksammas. Även temagruppen om integration bör utvecklas på ett liknande sätt.

Slutligen, vill vi även upprepa uppmaningen från uppdateringen av halvtidsvärderingen av Leader+ om riktade utvärderingar eller forskningsinsatser inom vissa områden

På längre sikt

På längre sikt finns det en rad principiella frågor att ta ställning till. I centrum för detta står Leaders plats i det administrativa systemet och det regelverk som omger Leader.

Å ena sidan kan man tänka sig en utveckling där Leader knyts närmre till länsstyrelserna i syfte att förenkla och strömlinjeforma projekthanteringen. Å andra sidan kan man tänka sig att LAG stärks samtidigt som man inför en hög grad av målstyrning av projektverksamheten. Vi vill starkt förorda det senare. Vår rekommendation utgår från att bedömningen av

a) vilka sammanhang som bäst kan mobilisera aktörer från näringsliv, civilsamhälle och kommuner i de lokala utvecklingsfrågorna

b) hur länkar mellan LAG och regionala utvecklingsaktörer kan byggas som förstärker såväl det lokala som det regionala utvecklingsarbetet.

Först därefter bör de administrativa formerna utformas.

Länsstyrelserna verkar på regional nivå i ett politiskt administrativt sammanhang där landsbygdsutveckling inte alltid är en framträdande uppgift. Detta tydliggörs exempelvis av hur få projekt som beviljats inom axel 3 bland majoriteten av länsstyrelserna. Ett välfungerande LAG kan däremot mobilisera nätverk och resurser för den lokala utvecklingen som tjänstemän på länsstyrelsen inte har tillgång till. Om LAG ska kunna bidra till "ett bättre styre på landsbygden" och till "att stärka landsbygdens inneboende utvecklingspotential" behöver dock LAG:s uppgifter att verka för detta bekräftas genom en tydlig delegering av ansvar och förtroende. Om administrationen av verksamheten helt överförs till länsstyrelserna riskerar man istället att LAG:s självständighet och legitimitet i det lokala utvecklingsarbetet urholkas. LAG behöver ha beslutsrätt över medel och kunna följa upp och utveckla det egna arbetet. För detta är ett visst administrativt ansvar nödvändigt.

Ytterligare en viktig aspekt att ta in i övervägandet är att i flera län spelar länsstyrelserna en ganska liten roll vad gäller de regionala utvecklingsfrågorna. Det regionala utvecklingsansvaret i dagens Sverige ligger på flera olika institutioner – länsstyrelser, landsting, regionförbund, samverkansorgan. I den mån man vill stärka en regionalisering av Leader genom att det administrativa ansvaret förläggs till den regionala ni-

vån skulle det i så fall innebära att man skulle behöva utnyttja olika former för regionalisering i olika delar av landet, något som i än högre grad än idag riskerar att leda till variationer över landet i hur regelverk och kontroll hanteras. Ur rättssäkerhetssynpunkt bör kontrollen snarast koncentreras till den nationella nivån, alltså till Jordbruksverket.

Det administrativa systemet bör utformas utifrån överväganden som dels utgår från det legitima behovet av ekonomisk uppföljning och kontroll, dels bidrar till att stärka förtroendefulla relationer mellan aktörer i hela den vertikala kedjan. Bara genom att hela kedjan från Kommission och Jordbruksverk till länsstyrelserna präglas av ett uttalat förtroende för de lokala partnerskapens förmåga att själva hantera stödet och att främja lokal utveckling, kan man förvänta sig att det byggs ett vertikalt förtroende nedifrån och upp. De dilemman vi beskrivit ovan kan antagligen bäst hanteras genom ett ökat inslag av målstyrning i alla delar av landsbygdsprogrammet som berör projektverksamhet och andra kapacitetshöjande insatser. Revisionen bör i högre grad ta fasta på frågor om ändamålsenlighet och effektivitet. Detta kombineras med stickprov av utgifter som ersätter den mycket detaljerade uppföljningen av utgifter som sker idag. En ökad målstyrning skulle underlätta relationerna inom det administrativa systemet. Det är emellertid viktigt att inte ersätta nuvarande regelstyrning med ett omfattande och detaljerat system av mål. Vi återkommer till detta i nästa avsnitt om förslag på nya indikatorer.

För att anpassa det administrativa systemet till LAG:s centrala uppgifter föreslår vi därför följande:

1. Det administrativa systemet bör i högre grad präglas av målstyrning i enlighet med resonemanget ovan.
2. LAG får ökat ansvar för projektadministration med Jordbruksverket som enda administrerande myndighet.
3. Olika modeller för utbyte mellan LAG och relevanta regionala utvecklingsorgan utformas. Representanter för länsstyrelsen kan till exempel adjungeras till LAG och därmed aktivt delta

som resurser i partnerskapets utveckling av verksamheten. LAG bör ses som en ordinarie deltagare i de regionala utvecklingssamtalen.

Dessa åtgärder skulle i hög grad säkra och stärka Leaderdimensionens bidrag till ett bättre styre på landsbygden.

För att stärka LAG:s möjligheter att bidra till landsbygdernas inneboende potential för utveckling bör innovativitet och nyskapande åter ges en större betoning i Leader. Det förutsätter dock att förutsättningar för att driva nyskapande projekt stärks, något som en ökad målstyrning skulle bidra till. LAG bör även få möjligheter att arbeta mer direkt med företagsstöd. Här brukar den svenska kommunallagen lyftas fram som ett hinder. Detta problem hänger samman med att Leader bygger på ett "governance-synsätt", där makt delegeras till trepartnerskapet. Kommunallagen däremot hänger samman med den form för styre som brukar kallas "government", och där man sett behov för att begränsa kommunernas stöd till företag. Denna typ av konflikter behöver lösas upp för att ge Leader möjligheter att fungera effektivt som en motor i lokalt utvecklingsarbete. Det bör också öppnas möjligheter för LAG att samarbeta även med aktörer knutna till tätorter större än 20 000 invånare. Dagens forskning pekar tämligen tydligt på att stad och land har kompletterande funktioner och att utbyten och flöden av kompletterande resurser är centrala för landsbygder såväl som tätorter. Sådana projekts förankring i ett landsbygdsbaserat underifrånperspektiv bör dock försäkras.

Vi föreslår även att projektens allokering till programmets andra axlar ersätts med indikatorer för målområden som anknyter till dessa. Vilka målområden som blir aktuella bör nogt övervägas. Det faktum att det är så få projekt i Leader inom axel 1 beror sannolikt på axelns sektoriella karaktär. Detta målområde bör omprövas. Det innebär inte att frågor om areell produktion nödvändigtvis bör falla bort, men att inriktningen på specifika branscher tonas ned till förmån för det som prioriteras i den lokala strategin och därmed förutsättningarna i det skilda Leaderområde-

na. Vi föreslår också att man återinför indikatorer som tar fasta på Leader som metod, se nästa avsnitt.

3.6 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Förslaget i föregående avsnitt om att programmet som helhet bör bli mer målstyrt och att budgeten i axel 4 inte bör allokeras i relation till landsbygdprogrammets övriga axlar, innebär att nya indikatorer behöver utvecklas.

Om programmet ska präglas av en ökad målstyrning samtidigt som det lokala inflytandet över utvecklingsinsatserna stärks blir det både orimligt och ologiskt att enbart ha indikatorer på EU- och nationell nivå. På sikt bör man därför operera med två typer av indikatorer. Det bör även fortsättningsvis finnas nationella indikatorer som avser programmets prioriterade övergripande mål. Förutom dessa bör framtida utvärderingar arbeta med indikatorer som är kopplade till LAG-gruppernas egna utvecklingsstrategier för att på så vis fånga i vilken mån insatserna lyckats nå de mål som prioriteras i de lokala strategierna. Detta innebär visserligen svårigheter t ex vad gäller att göra raka jämförelser mellan olika Leaderområden, men sådana skillnader bör accepteras. För att underlätta jämförbarhet kan emellertid lokala indikatorer grupperas utifrån angelägna områden, exempelvis företagande, naturmiljö, integration, osv. En fördel med detta är att indikatorer som på ett bättre sätt kan värdera metodens genomslag och effekter, liksom också fånga den lokala utveckling som inte kommer till uttryck i exempelvis fler arbetstillfällen, kommer att bli bättre tillgodosedda i framtida utvärderingar. Metodriktade indikatorer bör inkluderas. Detta innebär att man behöver skapa ett system för att fånga upp lokala indikatorer på central nivå.

Landsbygdsprogrammets prioriterade och övergripande mål mäts genom ett begränsat antal programindikatorer. Kvantifierbara indikatorer, som de används som idag (antal LAG-grupper, storlek på områden, befolkning, antal projekt, antal stödmottagare, ökning av antalet arbetstillfällen, samt antal deltagare som fullföljt utbildningar) är dock för trubbiga för att kunna värdera effekterna av Leader fullt ut. Indikatorernas uppbyggnad tenderar att omvandla Leader till en projektadministrerande organisation snarare än betona Leader som en metod för att främja

lokal utveckling. Två saker bör vara vägledande vid framtida utvärderingar. För det första att lokal utveckling ofta sker inom redan befintliga ekonomiska, sociala och kulturella sammanhang och att det därför är svårt att isolera effekterna av en bestämd typ av stödåtgärder. För det andra att för att värdera betydelsen av t.ex. trepartssamverkan, räcker det inte att konstatera att de formellt etablerats, man måste också undersöka hur det faktiskt fungerar. Dessa två påpekanden pekar mot att kommande utvärderingar av Leader i högre grad än nu behöver arbeta kvalitativt, dvs. med intervjuer och observationer av olika slag.

Liksom utvärderingen av Leader II på EU-nivå föreslog vill vi även rekommendera att effektindikatorer *Ökning av nettoförädlingsvärdet* och *Ökning av antal årsverken* följs upp några år efter projektens avslutande. Det skulle leda till ökad kunskap om projektverksamhetens bidrag till utvecklingen, eventuella dynamiska effekter av projekt och till framtida träffsäkrare indikatorer.

Referenser

- Beugelsdijk, S., de Groot H. L. F. & van Schaik, A. B. T. M. 2004. "Trust and economic growth: a robustness analysis." *Oxford Economic Papers* 56:118-134.
- Bjørnskov, C. 2003. "The Happy Few: Cross-Country Evidence on Social Capital and Life Satisfaction." *Kyklos* 56:3-16.
- Coleman, J. S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Delhey, J. & Newton, K. 2005. Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review* 21 (4): 311-327.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press
- Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 612:1243-1268.
- Helliwell, J. F. 2006. "Well-being, social capital and public policy: What's new?" *Economic Journal* 116: C34-C45.
- Jordbruksdepartementet, 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009
- Jordbruksdepartementet, 2010. Jo 2010/1195. Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.
- Jordbruksverket, 2006, Guide för att bilda Leaderområden Version 1
- Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.
- Larsson, L. 2000. *Landsbygdens möte med EU. Geografi och demokrati i den svenska leaderprocessen*, DFR-rapport 2000: 4, Dalarnas Forskningsråd, Falun.

Larsson, L. 2002. *När EU kom till byn: LEADER II ett sätt att styra landsbygdens utveckling*, Geografiska regionstudier 50, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala.

Ostrom, E. 1999. "Coping with Tragedies of the Commons." *Annual Review of Political Science* 2:493-535.

Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti R. Y. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rothstein, B. & Uslaner E. M. 2005. "All for All. Equality, Corruption and Social Trust." *World Politics* 58:41-73

SCB, 2010. *Pressmeddelande från SCB*. 2010-04-20 09:30 Nr 2010:102 . Se: http://www.scb.se/Pages/PressRelease_291846.aspx Accessed August 1st 2010

Uslaner, E. M. 2004. "Trust and Corruption." Pp. 310-326 in *Corruption and the New Institutional Economics*, edited by Johan Graf Lambsdorf. London: Routledge.

Waldenström, C. 2008. Byarörelsen – på väg mot en ny professionalitet? (*The village movement – on its way to a new profesionalisation?*) In: Formas (2008) *Ska hela Sverige leva?* Formas: Stockholm p 393-405

4

Åtgärd 421 – Genomföra samarbetsprojekt

Rättslig grund: Artikel 63 b i rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

4.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik⁸

Åtgärdens mål är att samtliga LAG-grupper ska delta i samarbetsprojekt. Samarbete kan dels ske nationellt mellan LAG-grupper inom landet, även kallat interregionalt samarbete. Dels kan det ske som transnationellt samarbete dvs. samarbete med LAG-grupper eller leaderliknande grupper i ett eller flera EU-länder eller andra länder. Motivet är att samarbete ger erfarenheter som kan leda till nya och effektivare metoder och idéer för utvecklingen inom det egna området.

Stöd till interregionala eller transnationella samverkansprojekt lämnas i form av projektstöd inom ramen för genomförandet av lokala strategier. Medfinansiering av åtgärden uppgår till 40 procent av de stödberättigade utgifterna. Total offentlig finansiering får lämnas med 20 till 100 procent av stödberättigade kostnader.

Den lokala strategiska planen och projektplanens kvalitet ska vara urvalskriterier för urval av insatserna. Insatser som har betydelse för kvinnor och svenskar med utländsk bakgrund ska enligt programmet prioriteras och samarbete med partnerskap i andra nordiska länder ska ges hög prioritet. I riktlinjerna från Jordbruksverket (2009) förtydligas att stöd kan lämnas dels för projekt som avser förberedande och kontaktskapande insatser som t ex för LAG:s kostnader för resor i syfte att skapa samarbetsprojekt. Dels kan det lämnas till konkreta projekt som grupperna genomför gemensamt.

⁸ Referat och citat från Landbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009.

Beslut fattas i varje LAG-grupp och behandlas på respektive länsstyrelse och varje beslut får ett eget journalnummer i samarbetsåtgärden. Projektet hänförs till den axel som väger tyngst i projektet. En LAG-grupp ska vara koordinator för samarbetet. För nationella samarbetsprojekt kan gemensamma kostnader granskas av det län som koordinerande LAG tillhör. Projektet kan genomföras av annan part t.ex. ett företag eller förening i området som redovisar till LAG. Nationella Landsbygdsnätverket kan bekosta vissa förberedande eller kontaktskapande insatser.

Interventionslogiken bygger på att samverkan mellan LAG-grupper och liknande partnerskap kan bidra till lärande och erfarenhetsutbyte som förväntas ge mervärde för det egna området utveckling. Detta är i enlighet med den starka betoningen på lärande, nätverkande och spridning av erfarenheter som är del av Leader som metod och som vi beskrivit mer utförligt i avsnitt 1.2. I en vägledning för genomförandet av åtgärden från Generaldirektoratet för Jordbruk och Landsbygdsutveckling (2006) betonas att kommissionen har höga förväntningar på mervärdet av samarbete mellan landsbygdsområden. Det man lyfter fram som motiv för detta är att samarbete, utanför etablerade gränser, ger tillgång till information och nya idéer, bidrar till lärande från andra regioner och länder, stimulerar och stödjer nytänkande och kan ge kunskaper och verktyg som förbättrar resultaten i det egna arbetet.

Samarbete bör därför ses som en integrerad del av de lokala utvecklingsstrategierna, snarare än som ett tillägg till dem. Genom att lokala perspektiven breddas på grund av samarbete, kan de lokala strategierna förbättras. Samarbetsprojekten ska leda till ett faktiskt mervärde för området, även om själva projektet kan genomföras i ett annat område. De kan, enligt Generaldirektoratets vägledning, vara såväl "mjuka insatser" som "produktiva insatser". De kan hjälpa LAG-grupper att få fart på sina lokala aktiviteter, hjälpa dem att lösa vissa problem eller ge mervärde till lokala resurser. Samarbetsprojekt kan också vara ett sätt att nå den kritiska nivå som krävs för att ett visst projekt ska gå att genomföra.

Ömsesidigt lärande är det viktigaste resultat som förväntas av samarbetet enligt Generaldirektoratets vägledning. Även om man konstaterar att

interregionalt och transnationellt samarbete inte alltid är lätt, hävdar man att det ofta är det effektivaste sättet att nå resultat inom nytänkande och kapacitetsuppbyggnad. Lärdomarna från samarbetet ska spridas bland LAG-grupper och därmed även nå LAG-grupper som har liten eller ingen erfarenhet av samarbete. Genom att integrera en transnationell och interterritoriell dimension i lokala initiativ kan samarbete dessutom bidra till att skapa en europeisk identitet, förutom de lokala, regionala och nationella identiteterna. Interventionslogiken för åtgärdens mål och indikatorer framgår av Fig 4.1 nedan. Dessa kvantifierar insatserna är som synes svagt kopplade till den interventionslogik och de motiv som stödet bygger på.

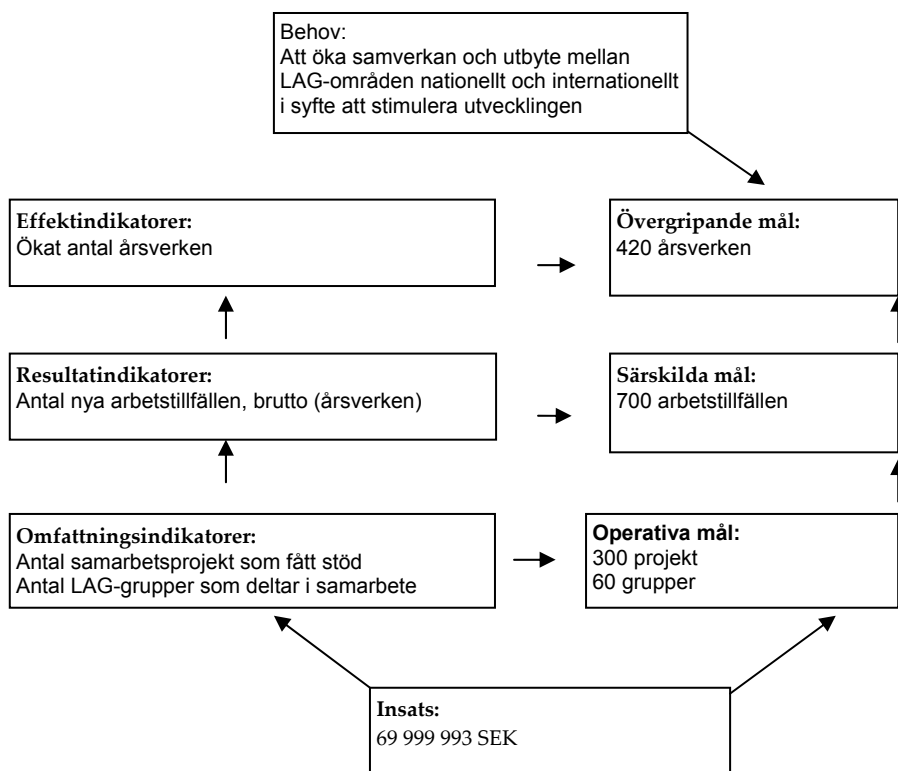


Fig. 4.1 Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 421

Budgeten för åtgärden var inledningsvis 4,21 procent av axelns budget, vilket skulle avspeglas i LAG-gruppernas egna budgetfördelningar över åtgärderna i axel 4. Detta höjdes senare till maximalt 10 procent av den egna budgeten. För närvarande pågår, liksom för åtgärden 411, 412 och 413, en modifiering där LAG-områdena ombeds uppge en önskad fördelning. Avsikten är att föra upp fördelningen av budgeten till programnivå. Denna omfördelning har att göra med att åtgärden hittills utnyttjats i ringa grad.

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Åtgärdens utfall i relation till programmets mål och indikatorer framgår av tabell 4.1. Inga samarbetsprojekt har avslutats vilket gör att utfallet vad gäller nya arbetstillfällen inte har mätts. Åtgärdens låga utfall förklaras i Jordbruksverkets årsbok dels med att flera LAG-grupper blev beslutsmässiga först under senare delen av 2009, dels med att det bedöms ta längre tid att förbereda ett samarbetsprojekt och att LAG-grupperna upplevt det som mer komplicerat att hantera samarbetsprojekt än andra projekt (Jordbruksverket 2010). Man noterar dock en ökning av samarbetsprojekt under 2009 vilket tolkas som att LAG-grupperna börjar finna former för att utnyttja åtgärden. Jordbruksverket har också under 2009 förtydligat informationen om åtgärden, vilket man hoppas ska leda till ytterligare ökning.

Tabell 4.1: Mål och utfall för EU-gemensamma indikatorer för perioden 2007-2009

Indikator	Mål* 2007-2013	Utfall** 2009	Utfall** ackumulerat	Utfall** ackumulerat %	
Omfattningsindikatorer	Antal stödda projekt	300 projekt	24	26	9 %
	Antal LAG-grupper som deltar i samarbete	60 grupper	15	17	28 %
Resultatindikatorer	Bruttoökning av arbetstillfällena till följd av stöd	700 arbetstillfällen	0	0	-

Källa: *Målvärden Landsbygdsprogrammet version 5, ** Utfallet Jordbruksverkets Årsbok 2009

Även för denna åtgärd har målvärdena modifierats under våren 2010. Resultatindikatorn *Bruttoökning av arbetstillfällena* har sänkts från 700 arbetstillfällen till 150 och effektindikatorn *Ökning av antal årsverken* har sänkts från 420 till 90 årsverken.

4.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?
2. Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad?

Frågorna kräver ingen särskild tolkning. Det ringa antalet beviljade projekt, och det faktum att inga projekt avslutats, innebär dock att man inte i dagsläget kan förvänta sig några nämnvärda bidrag till vare sig samar-

bete och utbyte av metoder, eller till målen för övriga axlar. Nedan gör vi dock en analys av de beviljade projekten och presenterar hur verksamhetsledare och handläggare ser på frågan om varför åtgärden inte utnyttjats i högre grad. Detta kan bidra till förståelsen av hur åtgärden uppfattats och utnyttjats hittills och på vilka sätt den framstår som en möjlighet för Leaderområdena.

4.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

Tidigare utvärderingar av Leader redogjordes för i avsnitt 1.4. Vad gäller samverkansprojekt tog slututvärderingen för Leader II särskilt upp att den transnationella samverkan i Leader II inte fungerat som avsett, framför allt inte de områden som var nya. Åtgärden hade varit för ambitiös och man menade att det hade varit enklare och mer användbart för grupperna att utveckla kontakter med andra grupper i närområdet. Det skedde under Leader II men då utan finansiering via åtgärden i fråga (Österreichisches Institut für Raumplanung 2003).

4.4 Underlag och metod

Frågorna belyses dels genom att analysera de projekt som beviljats utifrån de korta beskrivningar av projektens inriktning som vi tagit del av. De listor vi fick från Jordbruksverket omfattade 17 projekt som beviljats under perioden 2007-2009. I antalet beviljade projekt inräknas dock projektbesluten för alla LAG-grupper som samverkar i samma projekt. Om tre olika LAG-grupper samverkar registreras detta alltså som tre olika projekt. Det innebär att det faktiska antalet projekt som man samarbetar kring är lägre än det antal projekt som t ex återfinns i tabell 4.1. För att få någorlunda volym på underlaget har vi tagit med de 14 projekt som beviljats under första halvåret 2010 i den kategorisering av projekten som presenteras nedan.

Dels belyser vi åtgärden genom de enkäter vi sänt till verksamhetsledare och de intervjuer vi gjort i samband med fallstudierna. En utförlig presentation av metoderna gjordes i avsnitt 1.5. Frågorna behandlas tillsammans.

4.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Fråga 1. Hur har stödet bidragit till att främja samarbete och uppmuntra till utbyten av framgångsrika metoder?

Fråga 2. Hur har samarbetsprojekten och/eller utbytena av framgångsrika metoder med utgångspunkt från Leaderdimensionen bidragit till att målen för en eller flera av de tre övriga axlarna nås i högre grad?

Hittills kan man framför allt urskilja fem olika slag av projekt som beviljats inom åtgärden. De är:

- 1) Förberedande projekt, d.v.s. LAG-grupper har projekt som syftar till att utveckla samarbetsprojekt med andra grupper såväl inom landet som transnationellt.
- 2) Transnationella projekt. Inga transnationella projekt beviljades under 2007-2009 såvitt vi kan se i de listor vi har haft tillgång till. Två har beviljats under våren 2010.
- 3) Samarbeten mellan Leaderområden vad gäller kapacitetsbyggande och Leaders uppgift som mobiliserande. Detta gäller t ex samarbeten om utbildningar i projektledning och om att främja ungas engagemang landsbygdsutveckling.
- 4) Samarbeten som bygger på utveckling i vissa geografiskt avgränsade områden som sträcker sig över flera Leaderområden som t ex Pilgrimsleder i Skaraborg, Slow Valley i Ätradalen och ett projekt om näringsverksamhet i och runt Vättern osv.
- 5) Samarbeten som bygger på att man vill driva ett tematiskt projekt över ett större område. Ett exempel är projekten om Grön Omsorg, som syftar till att först undersöka förutsättningarna för, och sedan utbilda entreprenörer i att driva företag inom Grön Omsorg.

I fallstudierna ingick intervjuer med projektledarna i Grön Omsorg och Pilgrimsleder i Skaraborg. Bägge projekten har initierats och genomförs

av en annan part än LAG. Grön Omsorg initierades och genomfördes av LRF i Jönköping. Pilgrimsleder i Skaraborg initierades och drivs av olika aktörer engagerade i pilgrimsleder och turismutveckling, bl a turistbyråer i de berörda kommunerna och Svenska kyrkan, framför allt Skara stift. Grön Omsorg omfattade två projekt; dels en marknadsundersökning med två samverkande Leaderområden, dels ett utbildningsprojekt, med fyra samverkande områden. Det innebär att det i statistiken framstår som 6 samarbetsprojekt. Det fanns planer vid intervjutillfället på att skala upp projektet ytterligare och söka medel för ett nationellt projekt direkt från Jordbruksverket. Effekterna av detta slags projekt kan inte fångas upp förrän efter några år, då man kan se om några av de som deltagit i utbildningarna utvecklat rimligt lönsamma företag. Det andra projektet, Pilgrimsleder i Skaraborg, där två Leaderområden samverkade, innebar dels att redan befintliga aktörer inom turismsektorn kunde dra nytta av marknadsföringen av lederna, dels att lokala grupper organiserades för underhåll av lederna. Projektet omfattade kontakter med andra pilgrimsledsinitiativ såväl inom som utom landet och modeller för att säkra samverkan och finansiering för underhållet av lederna framöver. Projektet borde dels kunna få mätbara effekter på kort sikt genom en ökning av antalet besökare, men på längre sikt även genom den organisation och samverkan det bidrar till i det lokala samhället. Projektledaren härledde till exempel både idén om att utveckla pilgrimslederna, och möjligheten att samverka över kommungränserna om det, till ett tidigare projekt om "Arn-turismen" som fört samman aktörer inom turismsektorn i Västergötland.

Grön Omsorg och Pilgrimsleder i Skaraborg registreras som 8 separata projekt och står därmed tillsammans för 25 procent av de hittills beviljade projekten. Bägge kan anses ha potential för att ge 'en specifik nytta för det egna Leaderområdet', för att bidra till samverkan, och för att bidra till måluppfyllelsen i programmets andra axlar. Hur de bidrar till LAG:s lärande och utvecklingen av lokala strategier, är mer oklart. Det beror på de uppföljningar och utvärderingar de aktuella LAG-grupperna gör av den egna verksamheten. Om de bidrar till spridning av metoder är inte heller givet. Enligt uppgift från Jordbruksverket betonar man att de nationella samarbetena ska ge en specifik nytta för det egna Leaderom-

rådet under det att de transnationella projekten kan vara mer av metodutveckling och kompetensutveckling för LAG.

I intervjuer har vi fått skilda svar på frågan om varför det finns så få samarbetsprojekt i dagsläget. De handläggare vi talat med har oftast sagt att det i första hand beror på att grupperna inte kommit igång. De förväntar sig att åtgärden kommer att bli väl utnyttjad med tiden. Några menar att framförallt transnationella projekt kommer att bli populära när områdena väl kommit igång. Handläggare tar dock också upp att samverkansprojekten är mer administrativt betungande än andra projekt, och att grupperna förslagsvis kan lära sig den administrativa gången genom samverkan med grupper som hanterar den eller genom att börja med ett litet projekt.

I enkäten till verksamhetsledarna är det delvis andra aspekter som står i fokus (se tabell 4.2). Svaren avspeglar Leaderkontorens arbetssituation. Framför allt svarar verksamhetsledarna att det tar tid att utveckla samverkansprojekt, eftersom det är många inblandade parter. Att beslutsgången blir lång eftersom flera LAG-grupper ska fatta beslut är ett relativt vanligt svar. Någon påpekar att för områden med liten budget blir det svårt att hinna utveckla kontakter för att skapa projekt. Flera tar upp att regelverken varit oklara och att administrationen av samarbetsprojekt är krånglig, eller att man i alla fall tror att det är det. Man tar också upp att det är så lite medel i åtgärden, och en ifrågasätter om det därför är väl använd tid att ägna sig åt dem med tanke på att utvecklingen av dem kräver mer än andra projekt.

Tabell 4.2: Verksamhetsledares syn på antalet samverkansprojekt

	Ja	Antal svar
Det beror främst på att programmet inte varit igång så länge än	8	34
Det tar tid att utveckla gemensamma projektplaner eftersom så många aktörer ska samordnas	25	34
Beslutsprocessen tar lång tid eftersom flera LAG grupper ska fatta beslut om projektet	18	34
Beslutsprocessen tar lång tid eftersom flera länsstyrelser ska fatta beslut om projektet	13	34

Källa: Egen enkätundersökning

Av de 31 projekt som vi kunnat analysera har åtminstone 8, d.v.s. de inom Grön Omsorg och Pilgrimsleder i Skaraborg, som inte krävt insatser från Leaderkontoren för att samordna de deltagande aktörerna. Ytterligare 8 projekt handlar om LAG:s samverkan i arbetet med unga, projektledarutbildning eller mer allmänt om landsbygdsutveckling. Dessa kan ses som ett sätt att utbyta och utveckla metoder och att områdena stödjer varandra i det egna arbetet. Fyra projekt är förberedande, dvs. avser LAG:s kostnader för att utveckla samverkansprojekt. Två är transnationella projekt varav det ena handlar om unga och det andra om turism. De återstående 8 projekten handlar främst om turism, destinationsutveckling eller företagsutveckling inom avgränsade geografiska område där vi inte vet hur engagerat Leaderkontoret varit i etableringen av projekten.

I de 31 projekten samverkar sammanlagt 21 olika Leaderområden vilket innebär att några områden är med i flera olika projekt. Tabell 4.3 nedan visar fördelningen. Av de 21 Leaderområdena är 8 (av 12 möjliga) tidigare Leader+ områden. Det är därmed tydligt att tidigare Leader+ områden är vanliga bland de som har samarbetsprojekt, och att vissa områden hittat former för att utveckla dem och har flera projekt.

Tabell 4.3: Antal Leaderområden per samverkansprojekt t.o.m. maj 2010.

Antal samarbetsprojekt	Antal områden
1	12
2	8
3	1

Källa: Egen sammanställning från Jordbruksverkets databas

I enkäten till verksamhetsledare frågade vi om man samverkade med andra Leaderområden utan att detta var formaliserat inom åtgärd 421. Under fallstudierna hade vi nämligen fått höra om samverkan mellan projekt i skilda Leaderområden som inte utförs inom ramen för samarbetsåtgärden, för att det var enklare. Vi hörde också talas om samverkan mellan projekt där det ena finansierats i axel 4 och det andra i axel 3. Av de 34 som svarade på frågan om sådan samverkan mellan Leaderområden svarade 11, dvs. 30 procent av dem, att de hade sådant samarbete.

Merparten samarbetade med ett annat område, men en verksamhetsledare samarbetade med fem andra områden. Nationell samverkan kan alltså vara större än det som framgår av åtgärdens utfall

Det ringa antalet beviljade projekt, och det faktum att inga projekt avslutats, innebär att det inte går att avgöra om insatserna givit några generella bidrag till vare sig samarbete och utbyte av metoder, eller till målen för övriga axlar. Lokalt kan enskilda projekt ha haft effekter både för detta och för lärande och metodutbyte, som vi inte kunnat fånga upp inom ramen för denna utvärdering.

4.6 Slutsatser angående stödets effekter

Det är även svårt att uttala sig om stödets effekter. I relation till indikatorerna är effekterna uppenbarligen mycket låga.

Stödets effekter kan även tolkas som hur stödet uppfattats, dvs. vad det har haft för inverkan på de sammanhang där man vill att det ska verka. Av de projekt som beviljats hittills kan vi se att åtgärden ses som en möjlighet för Leaderområden att samverka vad gäller specifika frågor, som t ex unga. Den erbjuder också möjligheter till gemensamma projekt som stäcker sig över en geografisk yta och gör att man kan arbeta med utveckling i vissa avgränsade områden t ex destinationer, leder osv. Projekt som initierats och genomförs av en annan part än LAG förekommer uppenbarligen. Detta kan tolkas som att det å ena sidan kan utvecklas projekt som i princip är som vanliga Leaderprojekt, men med den skillnaden att de sträcker sig över större områden. Å andra sidan kan det tolkas som att det utvecklas projekt där metodutveckling och LAG:s gemensamma frågor vad gäller de kapacitetsbyggande aspekterna av arbetet står mer i centrum. Naturligtvis finns det projekt som kombinerar bägge aspekterna. I den mån man vill att projekten inom åtgärden ska bidra till lärande och utbyte av erfarenheter bör detta dock efterståvas tydligt i bägge formerna av projekt.

Troliga orsaker till att stödet inte använts mer är, förutom att många områden är tämligen nya, att det upplevs som administrativt krångligt och att det är tidskrävande att utveckla projekt. Det kräver vana, och tid. Detta innebär rimligtvis att kontor med liten bemanning får det svårare

att utveckla samarbetsprojekt. Områden med liten budget kommer antagligen att ha svårt att ta på sig rollen som koordinatörer av projekt. För dem blir antagligen även projekt som initieras och genomförs av annan part projekt mer hanterbara. I bägge fallen blir man beroende av andras initiativ snarare än LAG:s arbete med den egna strategin.

4.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

Ett bättre utnyttjande av åtgärden inom pågående programperiod hänger på i vilken mån den uppfattas som en möjlighet för att underlätta och utveckla arbetet med den egna strategin. Därför uppmanar vi Landsbygdsnätverket till fortsatta insatser för att ge exempel på möjliga slag av projekt och att skapa mötesplatser för utveckling av gemensamma projekt. Man bör särskilt uppmärksamma på vad sätt åtgärden kan underlätta arbete med strategin och skapa stimulerande sammanhang för verksamheten, i synnerhet för grupper med begränsad budget.

Av de projekt som beviljats hittills är det inte ovanligt med projekt där möjligheten att arbeta över en större geografisk yta är den strategiska poängen. Att dessa utvecklas och drivs av en annan part än LAG förekommer uppenbarligen. Som en del av att förverkliga strategin är denna användning av åtgärden rimlig, men åtgärdens bidrag till LAG:s lärande och till spridning av metoder bör uppmärksammas och uppmuntras. Detta är en central del av åtgärden och även inom Sverige bör projekt som syftar till gemensamt lärande och utbyte av erfarenheter mellan LAG-grupper och verksamhetsledare uppmuntras.

I rekommendationerna för åtgärd 431 föreslås en översyn av områdenas anslag och att de med en mycket begränsad driftsbudget får förstärkning. Detta skulle antagligen öka möjligheterna att utveckla samarbetsprojekt som en integrerad del av den egna strategin.

På längre sikt

Rekommendationer på länge sikt hänger samman med de rekommendationer vi föreslagit inom ramen för andra åtgärder. Vi föreslår t ex i åtgärd 431 att LAG ges ett grundläggande anslag för driften av kontoren, något som skulle kunna bidra till att arbetet med att utveckla samver-

kansprojekt förstärks. Förslagen om regelförenkling och ökad målstyrning bör även omfatta denna åtgärd.

Ytterligare en rekommendation är att man utreder vad som är en lämplig och motiverad budgetgräns för åtgärden. I den mån man på allvar vill uppmuntra till samverkan bör åtgärdens möjliga andel av budgeten höjas. Ett alternativ till detta är att samverkansprojekt helt enkelt integreras med åtgärd 411, 412 och 413. I den mån våra rekommendationer om ökad målstyrning och ökat administrativt ansvar på LAG-nivå (se avsnitt 3.5) förverkligas, skulle samverkan mellan områden inom landet hanteras genom avtal mellan områdena. Detta skulle bland annat innebära all samverkan mellan områden, som idag inte nödvändigtvis sker inom ramen för åtgärden, skulle hanteras på liknande sätt.

4.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

Indikatorerna för åtgärden avspeglar enbart antalet samarbetsprojekt och antalet samarbetande LAG-grupper. I den mån projektens resultat fångas upp av lokala indikatorer relaterade till den egna strategin, och i den mån som våra rekommendationer i avsnitt 3.6 iakttas finns ingen anledning att införa fler indikatorer. Möjligtvis kan antalet samarbetsprojekt delas upp i transnationella och interregionala projekt.

Referenser

Europeiska Kommissionen, 2006. Generaldirektoratet för Jordbruk och Landsbygdsutveckling. *Vägledning för genomförandet av åtgärden för samarbete under Leaderaxeln i programmen för landsbygdsutveckling 2007-2013* (rd12/10/2006 rev3).

Jordbruksdepartementet. 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Jordbruksdepartementet. 2010. Jo 2010/1195. Uppdrag att till Europeiska Gemenskapens kommission överlämna förslag till ändring av Nationella strategin för landsbygdsprogrammet och av Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013.

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.

Jordbruksverket. 2009. *Riktlinjer för samarbetsåtgärden inom Leader 2009-11-12.*

Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR) 2003. Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II Final Report Volume 1: Main Report.

5

Åtgärd 431 – Driftskostnad för LAG samt informations- och animationsinsatser

Rättslig grund: Artikel 63 c i rådets förordning (EG) nr 1698/2005

5.1 Beskrivning av åtgärden, budget, utfall och interventionslogik

Åtgärden syftar till att finansiera driften av Leaderkontorens och LAG-gruppernas arbete. Den omfattar insatser för att administrera genomförandet av de lokala utvecklingsstrategierna och samverkansprojekten och för informations-, kompetensutvecklings- och animeringsinsatser som stödjer och underlättar genomförandet LAG-gruppens verksamhet.

Målen för åtgärden är en hög måluppfyllelse för den lokala utvecklingsstrategin och för samarbetsprojekten, dvs. för åtgärderna 411, 412 och 413, samt 421. I Landsbygdsprogrammet⁹ konstateras att det behövs en verksamhetsledare för att arbetet i LAG-grupperna skall fungera. Verksamhetsledaren ska medverka till att LAG-gruppens arbete kommer igång och att LAG engageras på ett bra sätt i arbetet med den lokala utvecklingsstrategin och samverkansprojekt.

Budgeten för åtgärden var inledningsvis satt till högst 15 procent av axelns budget, och därmed även av LAG-gruppernas budgetar. Detta har senare höjts till 20 procent. Gemenskapens medfinansiering av åtgärden uppgår till 40 procent. Ersättningar kan lämnas till ledamöter i LAG-gruppen från den icke offentliga sektorn för kostnader och arvoden i samband med möten

I avsnitt 1.2 redogjordes för interventionslogiken för Leadermetoden. Det som skiljer Leader från annan projektfinansiering är just LAG-gruppens och Leaderkontorens insatser för att tillförsäkra sektorsöver-

⁹ Referat och citat från Landsbygdsprogrammet bygger på Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

gripande samverkan, lokal förankring, underifrånperspektiv, aktivt nätverkande och spridning av metoder och erfarenheter. Det är genom väl fungerande LAG-grupper och genom Leaderpersonalens arbete som Leader kan bidra till såväl bättre styre på landsbygden som landsbygdens inneboende utvecklingspotential och till samverkan och sektorsövergripande metoder, dvs. det som utvärderingsfrågorna i föregående kapitel efterfrågat. Åtgärd 431 finansierar därmed centrala aspekter av Leadermetoden. Indikatorena för åtgärden framgår av fig. 5.1 nedan.

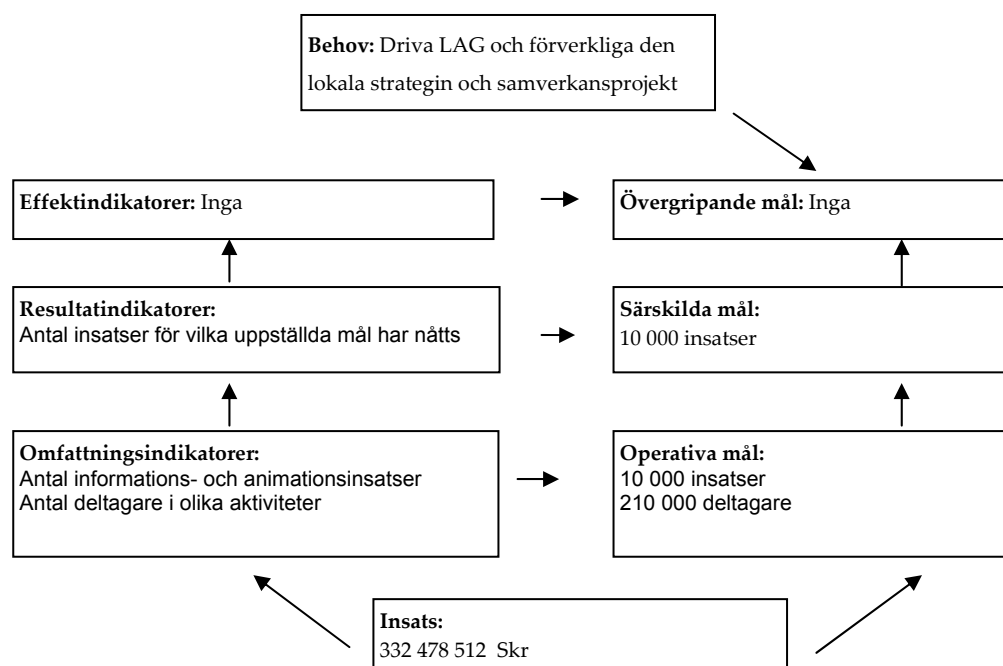


Fig. 5.1 Interventionslogik för mål och indikatorer för åtgärd 431.

Utfall i relation till programmets mål och indikatorer

Åtgärdens utfall i relation till programmets mål och indikatorer framgår av tabell 5.1. Fördelningen över grupperna av informations- och anima-

tionsinsatserna har varit ojämn, vilket i första hand återspeglar att de olika LAG-grupperna kommit igång vid olika tillfällen. De grupper som startats tidigt har en högre aktivitetsgrad än de som startats senare. Samtliga LAG har dock rapporterat aktiviteter under 2009. I årsboken för 2009 påpekar Jordbruksverket att antalet aktiviteter har ökat markant under 2009 vilket medfört att värdena för ackumulerat utfall ökat till över 40 procent (Jordbruksverket 2010). Det ökade utnyttjandet av åtgärden kan dessutom ses som ett tecken på att Leaderkontor och LAG-grupper kommit igång med verksamheten.

Tabell 5.1: Mål och utfall för EU gemensamma indikatorer för perioden 2007-2013

Indikator		Mål 2007-2013	Utfall 2009	Utfall Ackumulerat	Utfall Ackumulerat %
Omfattningsindikatorer	Antal informations- och animationsinsatser	10 000 insatser	3 200	4 060	41 %
	Antal deltagare i olika aktiviteter	210 000 deltagare	86 900	97 200	46 %
Resultatindikatorer	Antal insatser för vilka uppställda mål har nåtts	10 000 insatser	3 200	4 050	41 %

Källa: Jordbruksverkets Årsbok 2009

5.2 Utvärderingsfrågorna

Utvärderingsfrågorna för åtgärden är:

1. Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter s möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?
2. Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader?

Den första frågan kommer att behandlas som en fråga om hur verksamhetsledare och ordföranden upplever kontorens möjligheter att bedriva den vardagliga verksamheten. För närvarande är det svårt att belysa frågan på något annat sätt. Vi har inte tillgång till data som kan belysa arbetet med att genomföra de lokala strategierna. Förslaget att inkludera

lokala indikatorer i uppföljningar och utvärderingar i avsnitt 3.6 skulle underlätta en sådan analys.

Den andra frågan tolkas som en fråga om implementeringen av själva Leadermetoden.

5.3 Erfarenheter från tidigare utvärderingar

I avsnitt 1.4 ovan redogjorde vi för tidigare utvärderingar av Leader. I dessa betonas bland annat vikten av att personalen på Leaderkontoren arbetar med mobilisering, projektutveckling och att skapa nätverk. Vikten av väl fungerande partnerskap återkommer också i utvärderingarna. Denna åtgärd skapar förutsättningarna för detta.

5.4 Underlag och metod

Indikatorerna för åtgärd 431 ger ingen vägledning för att besvara utvärderingsfrågorna. Frågorna rör effekter medan indikatorerna är inriktade på antalet aktiviteter och deltagare. Underlaget bygger främst på enkäterna till projektägare, verksamhetsledare och LAG-ordföranden samt på intervjuer från fallstudier och med andra inom Leader. För metod och underlag redogjordes i avsnitt 1.5.

Här vill vi påminna om att postenkäten till projektägare sändes till alla som hade fått projekt beviljade inom åtgärden under perioden 2007-2009. Den sändes till 702 projektägare och fick 406 svar och därmed en svarsfrekvens på knappt 60 procent.

Webbenkäter sändes till samtliga LAG-gruppers ordförande och verksamhetsledare. Problem när enkäten lades upp på nätet bidrog antagligen till att svarsfrekvensen blev relativt låg. Av 63 utsända enkäter fick vi svar från 25 LAG-ordföranden d.v.s. 40 procents svarsfrekvens, och från 38 verksamhetsledare vilket innebär 60 procents svarsfrekvens. Under fallstudierna intervjuade vi LAG:s ordförande och verksamhetsledaren i de tre Leaderområdena samt handläggare vid de tre länsstyrelserna och 15 projektägare som fått medel från Leader.

Att besvara utvärderingsfrågorna

Fråga 1 besvaras främst genom intervjuer med och enkäterna till verksamhetsledare och LAG-ordföranden. Fråga 2 besvaras även genom enkäten till projektägare. Intervjuer under fallstudierna och med andra har bidragit till analysen av bägge frågorna.

5.5 Resultat- svar på utvärderingsfrågorna

Åtgärden har alltså syftat till att möjliggöra driften av Leaderområdena och förverkligandet av Leadermetoden. Åtgärden har därför haft stor betydelse för förutsättningarna för genomförandet av axel 4. Det innebär att vi redan tidigare hänvisat fram till detta kapitel och det innebär också att visst material som behandlats tidigare återkommer.

Fråga 1. Hur har stödet ökat de lokala aktionsgruppernas och andra berörda parter möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna?

Det uppenbara kontrafaktiska svaret på frågan är givetvis att utan stöd skulle det vara omöjligt att överhuvudtaget driva Leaderkontoren. Detta är en grundförutsättning som tillhör det för-givet-tagna och som inte utvecklats i samtal och intervjuer. Tvärtom är det som präglar svaren på denna fråga en upplevelse av brist. Detta ska dels sättas i relation till att många LAG-grupper och verksamhetsledare är relativt nya och i färd med att utveckla rutinerna för verksamheten. Det ska emellertid framför allt sättas i relation till den stora variationen i förutsättningar för arbetet och för bemanning på Leaderkontoren som vi tog upp i kapitel 2.

I tabell 5.2 visar vi spridningen i den totala offentliga budgeten per invånare i området för de olika Leaderområdena. Att detta varierar är dels en följd av att gleshet räknats in som en variabel i fördelningen, men också att regionala fördelningar spelat in och t ex det särskilda ö-bidrag som gör att Gotland har så hög budget per invånare. Gotland har som tidigare redovisats 1 668 kr per invånare.

Tabell 5.2: Total offentlig budget per invånare i Leaderområdena.

Total offentlig budget / Antal invånare i området, kr	Antal områden
300-399	7
400-499	9
500-599	28
600-699	3
700-799	1
800-899	6
900-999	3
1000-1 099	1
1200-1299	2
1300-1399	2
1600-1700	1

Källa: Egen sammanställning av data från Jordbruksverket

I kapitel 2 påpekade vi också att fördelnings- och finansieringssättet fått en del olyckliga effekter och jämförde värdena för Södertälje landsbygd med Timråbygden. Dessa två områden är tämligen lika vad gäller yta och befolkning men ligger i områden med mycket olika utvecklingsförutsättningar. Södertälje Landsbygd har en budget på 984 kr per invånare att jämföra med Timråbygdens 375 kr per invånare. Södertälje landsbygd är det till ytan minsta området (626 km²) och har dessutom ungefär lika mycket per person som Leader Tornedalen som är betydligt större (24 016 km²). Det finns fler liknade exempel. Leader Blekinge, med en yta på 2 814 km² har 870 kr per invånare, vilket är något mer än de 856 kr per invånare som Leader Polaris har att arbeta med över en yta på 44 977 km². I och med att driftsbudgeten för att finansiera LAG och kontoret är satt som andel av den upparbetade projektbudgeten innebär detta alltså att områdena har mycket skilda förutsättningar för LAG-gruppens inre arbete såväl som för det utåtriktade arbetet.

LAG:s möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna hänger samman med dess sammansättning, legitimitet, samarbetet inom LAG och LAG-medlemmarnas engagemang. I både kapitel 2 och 3 har vi belyst LAG-gruppernas utveckling och påpekat den spridning som tycks finnas mellan dem vad gäller t ex LAG-medlemmarnas engagemang och

kunskap om Leader. Vi har påtalat problemet att många i LAG inte varit med och skrivit strategierna vilket kan ha bidragit till att man inte känner sig äga dem. Detta bidrog till att vi föreslagit ett fortsatt stöd till LAG:s inre arbete.

I kapitel 3 och 4 har vi tagit upp vikten av att verksamhetsledare och annan Leaderpersonal har tid att arbeta med förankring, stöd till nätverkande och samverkan. Detta är centralt, inte minst när det gäller att utveckla projekt som är mer administrativt krävande, som exempelvis samarbetsprojekten eller de som är svårare att få till stånd, som de som riktas mot axel 1 och 2. Rimligtvis gäller detta även insatser riktade mot målgrupper som är svårare att nå. I tidigare kapitel har vi även presenterat underlag som visar att projektverksamheten kommit igång i stort sett i alla områden, även om det varierar, något som antagligen främst kan tillskrivas att grupperna bildats vid olika tidpunkt (se tabell 2.11). I det här avsnittet tar vi fortsättningsvis fasta på verksamhetsledarnas arbete och kontorens bemanning för att svara på frågan om hur stödet har ökat möjligheterna att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna.

I enkäten till verksamhetsledarna frågade vi hur omfattande deras tjänst var och om bemanningen på kontoren. Av de som svarat på enkäten arbetade tvåtredjedelar heltid, men 2 stycken arbetar så lite som mindre än halvtid.

Tabell 5.3 Hur omfattande är din tjänst som verksamhetsledare?

Tjänstens omfattning	Antal svar
Heltid	24
75 %	6
50 %	6
Mindre än 50 %	2
Antal svar	38

Källa: Egen enkätundersökning

Vi frågade även om bemanningen på kontoren. Det kan ju finnas såväl ekonomiansvariga som anställda projektledare utöver verksamhetsleda-

ren. Tabell 5.4 visar att för knappt tvåtredjedelar av dem som svarat finns det mer än en person på kontoret.

Tabell 5:4 Hur många personer arbetar på Leaderkontoret?

Antal personer	Antal svar
1	13
2	14
3	6
5	1
Antal svar	34

Källa: Egen enkätundersökning

Detta motsvaras dock inte av lika många tjänster, vilket framgår av tabell 5.5. För merparten av de som svarat på frågan är det sammanlagt en tjänst eller mindre på kontoret. Att 13 personer svarat att det är mindre än en tjänst på kontoret innebär att detta gäller för minst 20 procent av samtliga 63 kontor.

Tabell 5:5 Antalet tjänster på Leaderkontoren

Antal tjänster	Antal svar
<1	13
1	14
2	6
3	1
Antal svar	31

Källa: Egen enkätundersökning

I intervjuerna har vi fått ta del av berättelser om aktiva ordföranden som går in för att stötta upp när verksamhetsledartjänsten inte räcker till. Vi har också fått höra om verksamhetsledare vars löner subventioneras på olika sätt och att verksamhetsledarens tjänst utökas genom projektledning för LAG:s egna projekt. Samverkan mellan kontor vad gäller administration såväl som projektverksamhet förekommer också.

Vi frågade både LAG-ordföranden och verksamhetsledare hur de ser på dimensioneringen av kontoren. Verksamhetsledares och LAG-

ordförandes svar i tabell 5.6 är inte direkt jämförbara i och med att de inte nödvändigtvis kommer från samma område. Det är ändå uppenbart att de som står mitt i den vardagliga verksamheten – alltså verksamhetsledarna – starkare känner av bristande resurser än vad ordförandena gör.

Tabell. 5:6 Synen på kontorets bemanning

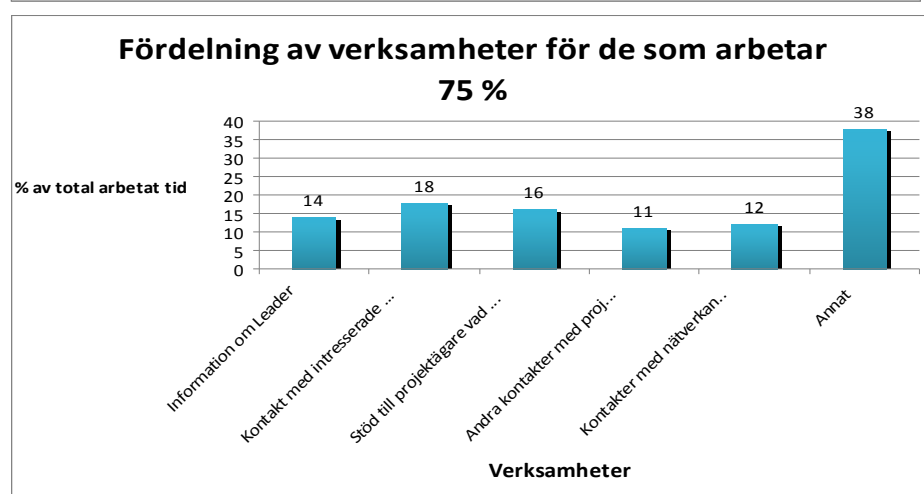
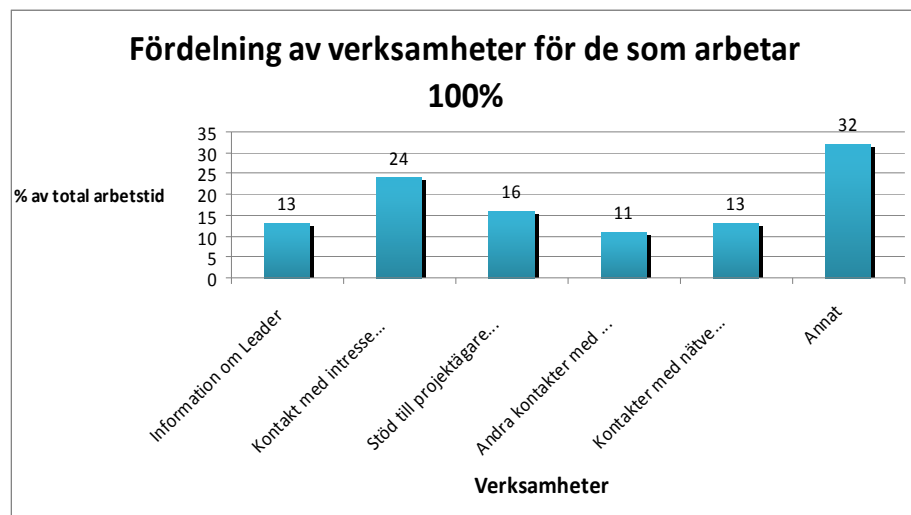
Anser du att kontorets bemanning är:	Verksamhetsledare Antal svar= 37		LAG-ordföranden Antal svar=23	
	Antal	Procent	Antal	Procent
För liten	30	81	12	53
Lagom	7	19	11	48
För stor	0	0	0	0

Källa: Egen enkätundersökning

För att få en uppfattning om vad verksamhetsledarens tjänst innebär för det vardagliga arbetet frågade vi dem hur deras arbetstid fördelade sig på olika verksamheter. I figur 5.2 visas fördelningen av arbetstiden för de verksamhetsledare som arbetar heltid respektive 75 procent. Frågan fasta svarsalternativ är:

1. Information om Leader
2. Kontakt med intresserade för att utveckla projekt
3. Stöd till projektägare vad gäller administration
4. Andra kontakter med projektägare och projektledare under pågående projekt
5. Kontakter och nätverkande med andra aktörer som kan främja Leaderverksamheten
6. Annat

I ett öppet fält kunde de som ville fylla i vad "Annat" innebar och ge andra kommentarer. Här är den allt överskuggande förklaringen till "Annat" administration. Skillnaden mellan de som arbetar 75 procent och de som arbetar 100 procent ligger främst i att tendenserna blir något



Figur 5:2. Fördelningen av arbetstiden för verksamhetsledare som arbetar heltid respektive 75 procent Källa: Egen enkätundersökning

tydligare hos dem som arbetar 75 procent. För de som arbetar 75 procent finns mindre tid till informationsverksamhet och kontakter som kan stödja projektverksamheten och en större andel av tiden går till administration.

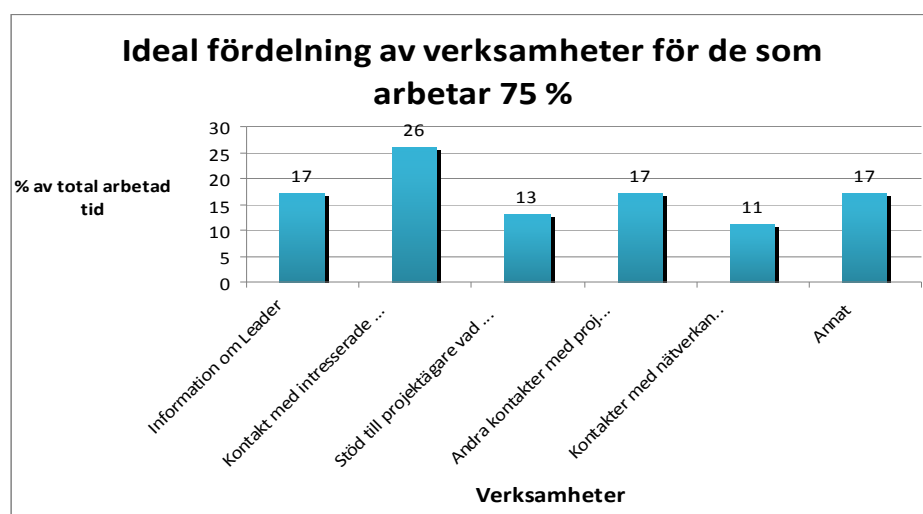
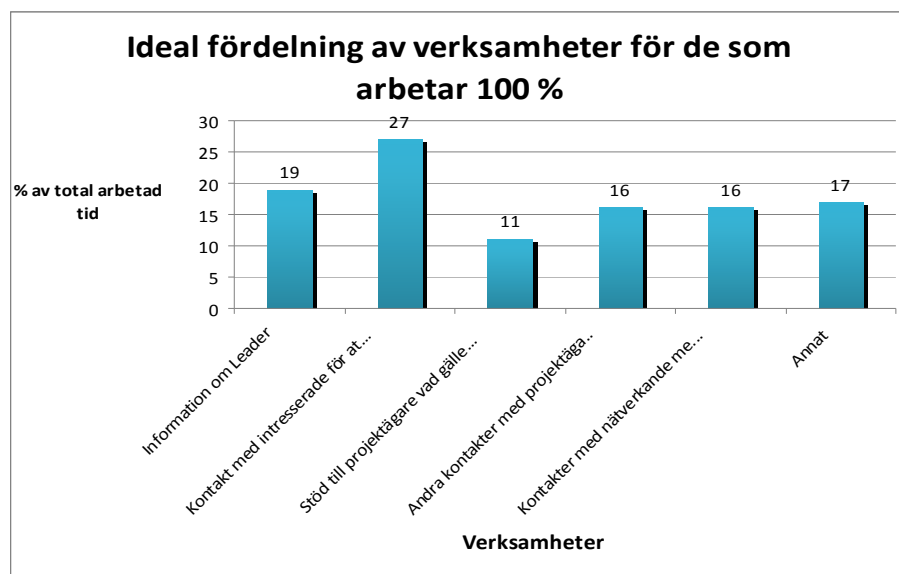
Tre exempel ger en bild av verksamhetsledares arbetssituationer:

Att annat tar så stor del beror på att det ingår så mycket i Leaderarbetet som inte ryms i föreslagna rubriker. Det handlar t.ex. om den tid det tar att handlägga projekten och inte minst vad det gäller kompletteringar av inkomna ansökningar. Det tar väldigt mycket tid att registrera i LB-systemet även om man blir snabbare och snabbare. Information till LAG tar också mycket tid. /.../ Just nu tar samverkansätgården mycket tid, så det varierar.

"Kontakt med intresserade för att utveckla projekt" innebär framförallt ge stöd till projektägare för att ansökan ska bli "rätt" i processen och ge dem feedback på vad de behöver förstå och veta för att få igenom en ansökan. Detta gäller både regelverk och den lokala strategin. Dessa två saker är tillsammans en oerhörd belastning för ovetande. "Annat" innebär rutinutveckling för Leaderkontoret. För att allt ska förlöpa smidigt tar jag återkommande vår verksamhet under granskning och inför rutiner på hur vi ska arbeta för att vara mer effektiva. Dessutom ingår personalansvaret i min tjänst där jag även ger stöd till ungdomscoachen i vårt eget projekt och jag har återkommande möten och feedbacksamtal med dem alla. Eftersom jobbet är stressigt för alla på kontoret är det viktigt att jag vet var mina medarbetare befinner sig, psykiskt och fysiskt.

Idag kommer jag knappast ut i fält för jag drunknar i papper och frågor om papper eller sitter med LB-systemet./.../ Besöken hos projekten och erfarenhetsträffar mellan projektägare hinns med i allt för lite grad. Verkligen synd!

Vi frågade även verksamhetsledarna vad som skulle vara en ideal fördelning. Svaren framgår av Figur 5.3.



Figur 5:3. Ideal fördelning av arbetstid för verksamhetsledare som arbetar heltid respektive 75 procent. Källa: Egen enkätundersökning

Verksamhetsledarna vill överlag öka arbetet med information om Leader, kontakterna med intresserade, andra kontakter med projektägare än administrativa, och kontakter och nätverkande med andra aktörer. Båda grupperna vill se en minskning av den tidsandel som går åt till att ha administrativa kontakter med projektägare, och framför allt en tydlig minskning av den tid som går åt till "annat", dvs. till stor del också administration och rapportering

Av sammanställningen framgår således att verksamhetsledarna generellt anser att de lägger ner för mycket tid på administrationen medan de utåtriktade informationsinsatserna inte hinns med i den utsträckning de skulle önska. Detta gäller i högre grad de som inte arbetar heltid. Några exempel på kommentarer till frågan om ideal arbetsfördelning pekar delvis på skillnaderna i förutsättningarna och ger förslag på vad man borde göra för att underlätta arbetet på kontoret såväl som i programmet:

Då vi har en processamordnare som sköter mycket av projektadministrationen är det ok med fördelning, dock skulle det behöva vara en 100 % tjänst mot motsvarande 60 idag

Kan ej svara på frågan eftersom jag anser att vi är underbemannade för uppgiften. För att kunna fördela tiden behöver vi som jag ser det minst 3 resurser för att driva verksamheten effektivt och med kvalité.

20% administration/handläggning, dvs ytterligare en person anställd som kan sköta stora delar av detta alternativt lättare krav på handläggning/administration alternativt annan ansvarig (t ex Länsstyrelsen)

Ta bort ett beslutsled (Länsstyrelse eller Jordbruksverk) det skulle underlätta all hantering. Idag gör både Leader, Länsstyrelsen och Jordbruksverket samma saker. Låt projekten göra sin redovisning via nätet och ha resurser som kontrollerar (ungefär som skattemyndigheten). Vi på Leader har bra koll på de projekt som inte gör det de ska och därmed koll på att pengarna inte försvinner i projekt utan att projektet arbetar med att nå målen.

Merparten, men inte alla, av de verksamhetsledare som svarat på enkäten är dock nöjda med sin arbetssituation, och merparten, men återigen inte alla, upplever att de har stöd i sitt arbete från LAG-ordförande och LAG.

Tabell 5:7. Verksamhetsledares syn på sin arbetssituation

I vilken mån håller du med om följande påstående	Instämmer inte	Neutral	Instämmer	Antal svar
Jag känner att jag har stöd från LAG:s ordförande i mitt arbete	2	4	29	35
Jag känner att jag har stöd från LAG i mitt arbete	5	7	23	35
Jag har deltagit i nätverksträffar som varit värdefulla för mitt arbete som verksamhetsledare	4	6	25	35
Jag är nöjd med min arbetssituation	6	10	20	36

Källa: Egen enkätundersökning

Vad gäller stödets möjligheter att upprätthålla den vardagliga verksamheten på ett sätt som upplevs som tillfredsställande, kan man sammanfattningsvis säga att stödet allmänt betraktas som för lågt. En allmän och dominerande uppfattning bland de LAG-ordföranden som besvarat enkäten var att ett kontor borde ha minst 1,5 tjänster. Vid minst 20 procent av samtliga 63 kontor finns det dock mindre än en tjänst på kontoret. Av sammanställningen framgår också att verksamhetsledarna generellt anser att de lägger ner för mycket tid på administrationen medan de utåtriktade informationsinsatserna inte hinns med i den utsträckning de skulle önska. Utvärderingsfrågans svar är därför att stödets bidrag till att de lokala aktionsgruppernas möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna varierar i alltför hög grad mellan grupperna.

Fråga 2. Hur har stödet bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader

Denna fråga besvarar vi genom att fasta på i vad mån Leadermetoden präglar arbetet i axel 4. Centrala aspekter av Leadermetoden, som den beskrevs i avsnitt 1.2 är dels det lokala partnerskapets, dvs. LAG-

gruppens, självständighet och beslutsrätt och ett decentraliserat beslutsfattande och finansiering av insatser. Dels ska Leader präglas av underifrånsperspektiv, lokal förankring, nätverkande och samverkan, sektorsövergripande metoder samt lärande och spridning av resultat. I de Leaderprogram som utvecklade metoden betonades också nya arbetssätt och innovativa, experimentella arbetssätt. Dessa aspekter av Leder har i hög grad belysts i tidigare kapitel. Utvärderingsfrågorna om Leaders bidrag till bättre styre, till landsbygders inneboende utvecklingspotential, till samverkan och sektorövergripande metoder och till samarbetsprojekt handlar alla om Leader som metod.

Vi har framför allt i kapitel 2 och 3 påtalat att det finns en variation mellan LAG-ledamöterna vad gäller både engagemanget och kunskapen om Leader, samt även vad gäller LAG:s relationer till kommunerna. Vi har därför föreslagit ett fortsatt stöd till LAG:s inre arbete. Kapitel 3 tog även upp den vertikala aspekten av bättre styre. Detta föranledde förslag om att programmet blir mer målstyrt, att regelverk förenklas och att regional samverkan säkras, inte genom administrativa kontakter, utan genom delaktighet i utvecklingssamtal. Avsikten med förslagen var just att stärka Leaders bidrag till bättre styre på landsbygden.

En stark betoning på att projektverksamheten ska präglas av underifrånsperspektiv togs också upp i kapitel 3. Där visades också att projekten bidrar till både ökad samverkan och till nya samverkanskonstellationer. Projektägarna sätter dock inte detta i samband med Leader som metod och i allmänhet heller inte med verksamhetsledarnas insatser. I kapitel 3 påpekade vi också att mer uppmärksamhet bör ges åt trepartnerskap i projekten.

Kapitel 4 visade att verksamhetsledare sätter det hittills låga genomslaget för samverkansprojekt i samband med att de tar tid att utveckla. I svaret på föregående fråga har vi visat att LAG-grupperna har mycket skilda förutsättningar för arbetet. I de områden där kontorens bemaning är låg tar de administrativa uppgifterna en större del av arbetstiden och det arbete som ska garantera lokal förankring, nätverkande, kontakter med projektägare samt informationsverksamhet blir lidande.

5.6 Slutsatser angående stödets effekter

Det uppenbara svaret på frågan är att stödet gör det möjligt att överhuvudtaget driva Leaderkontoren. Skillnaderna mellan de olika kontorens finansiering är emellertid stor, vilket får konsekvenser för möjligheterna att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna och att genomföra Leader. Kombinationen av att driftsbudgeten är en procentuell andel av den totala budgeten, och det sätt på vilket fördelningstalen för denna budget räknats har bidragit till detta. Detta bidrar i sin tur till stora variationer i hur Leadermetoden kan tillämpas och lokala strategier genomförs.

5.7 Förslag till justeringar på kort och lång sikt

Inom pågående programperiod

En arbetsgrupp bör tillsättas som förbereder en modell för fördelning av resurser inför nästa programperiod som tar hänsyn till variationen mellan svenska landsbygders utvecklingsförutsättningar. I en sådan modell kan förslagsvis områdets befolkningsantal, befolkningstäthet, arbetsmarknad och avstånd ingå. Gruppen bör göra en genomgång av kontorens budget idag och redan i denna period bör områden med låg driftsbudget i relation till områdets karaktär kompenseras.

På längre sikt

På sikt bör, som vi föreslog i avsnitt 2.7, Leaderområdena bildas utifrån utvecklingsrelaterade kriterier och först därefter få centralt fördelade basresurser i relation till den modell vi föreslår ovan. Detta innebär att länens roll i fördelningen av resurser nedprioriteras till förmån för att Leader ska kunna ges någorlunda likvärdiga förutsättningar över landet och att dessa förutsättningar ska kunna anpassas till de svårigheter i utvecklingshänseende som olika svenska landsbygder står inför.

Vi föreslår också att varje område erhåller en fast grundersättning för att driva verksamheten. Denna bör motsvara 1 tjänst. Även detta kommer att bidra till att områdets karaktär, snarare än strategier för att få tillräckliga medel för att driva verksamheten, stärks

5.8 Förslag till förbättrade eller nya indikatorer

De indikatorer som finns idag ger ingen vägledning för att kunna besvara frågorna om i vad mån stödet ökat de lokala aktionsgruppernas möjligheter att genomföra de lokala utvecklingsstrategierna eller hur det bidragit till att öka möjligheterna att genomföra Leader. Förslaget att inkludera lokala indikatorer i uppföljningar och utvärderingar som gavs i avsnitt 3.6 innebär att detta blir möjligt och upprepas därför även här.

Referenser

Jordbruksdepartementet, 2009. Sveriges landsbygdsprogram 2007-2013, Ändring nummer fem, mars 2009

Jordbruksverket 2010. Årsrapport 2009. Landbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013. Jordbruksverket 2010.