

Sammanfattning

Landsbygdsprogrammet är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Common Agricultural Policy (CAP). Programmet består av ett stort antal åtgärder som syftar till att främja en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling av landsbygden. Programmets närmare inriktning beslutas av respektive medlemsland utifrån en meny av åtgärder som fastställs på EU-nivå. När det pågående sju-åriga programmet avslutas i år kommer den svenska delen att ha kostat sammanlagt 36 miljarder kronor, varav hälften betalats direkt från statsbudgeten. Baserat på utvärderingar av landsbygdsprogrammets åtgärder syftar föreliggande rapport till att svara på frågan vad samhället får för dessa medel och formulera förslag till förändringar inför den nya programperioden 2014-2020.

Bakgrund

Landsbygden skiljer sig från staden i flera avseenden. Jämfört med tätorter är befolkningstillväxten, demografin, sysselsättningen, inkomsterna, utbildningen och servicen sämre på landsbygden. Att de ekonomiska aktiviteterna i Sverige koncentrerats alltmer till tätorter över tiden beror på agglomerationsfördelar som innebär att kostnaderna blir lägre då liknande verksamheter samlokaliseras. Bristen på agglomerationsfördelar på landsbygden är i sig inget marknadsmisslyckande, men utflyttning av företag och människor till större orter skapar negativa konsekvenser för det kvarvarande näringslivet och den kvarvarande befolkningen på landsbygden.

Växtnäringsläckage och utsläpp av växthusgaser utgör jordbrukets viktigaste negativa miljöeffekter (negativa externaliteter). I ett historiskt perspektiv har jordbruket bidragit till ökad biologisk mångfald, en kollektiv nytta, genom att hålla landskapet öppet och varierat. De positiva bidragen har dock minskat med tiden till

följd av ändringar i markanvändning och förlust av vissa typer av odlingslandskap, främst i extensivt brukade områden. Drygt hälften av alla hotade arter i Sverige finns i jordbrukslandskapet.

Den grundläggande idén bakom landsbygdsprogrammet är att den rådande utvecklingen på landsbygden inte är tillfredställande. I utvärderingar av programmets effekter är det därför viktigt att analysera hur väl åtgärderna möter landsbygdens ekonomiska och sociala utmaningar och jordbrukets viktigaste miljöproblem. Centralt för analyserna är förekomsten av marknadsmisslyckanden som externa effekter, kollektiva nyttigheter, höga transaktionskostnader och informationsproblem. Vidare utgår analysen från att jordbruket ska behandlas på samma sätt som andra sektorer i samhällsekonomin.

För att identifiera programmets effekter räcker emellertid inte bara *uppföljning* av åtgärderna, utan det behövs en *kontrafaktisk analys* för att fastställa vad som hänt på *grund* av åtgärderna. Bristande datatillgång medför dock att en stor del av åtgärderna inte kan utvärderas objektivt, vilket gör resultaten osäkra.

Åtgärder och effekter av det svenska landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet bestäms på nationell nivå utifrån en meny av åtgärder som beslutas på EU-nivå. Dessa kan delas in i fem huvudgrupper: stöd till landsbygdens näringsliv, förutsättningskapande stöd, stöd till livskvalitet och samarbete, stöd för bevarandet av den biologiska mångfalden samt åtgärder mot näringsläckage.

Stöd till *landsbygdens näringsliv*, dvs. jordbruk, livsmedelsförädling och diversifiering, domineras av stora kapitalsubventioner. En betydande del (27%) av investeringskostnaden i dessa aktiviteter betalas av samhället. Det handlar mestadels om stöd till produktion av varor utan betydande externa effekter. Det finns starka belägg för att dessa subventioner tränger undan ordinarie verksamhet (upp till 90%), i synnerhet när det gäller stöd till investeringar i jordbruket och i vidareförädling. Sammanfattningsvis har stöden i denna kategori till en mycket stor del varit inkomstomfördelande snarare än effektivitetshöjande.

När det gäller de *förutsättningskapande stöden*, dvs. kompetensutvecklingsstödet, utbildnings- och informationsstödet, infrastrukturstödet och stödet till samarbete/innovationer, finns en teoretisk

grund för att dessa skulle kunna vara effektivitetshöjande. Om dessa stöd får en positiv effekt eller inte beror i praktiken på hur de utformas och implementeras. Stödet till innovationer har inte resulterat i nya produkter utan har huvudsakligen gått till marknadsföringsinsatser. För de flesta analyserade utbildningsinsatser kan inga positiva effekter påvisas. Generellt kan man hävda att insatserna har varit för korta för att få märkbara och bestående effekter.

Stöd som syftar till att förbättra *livsqualität och samarbete* omfattar bl.a. satsningar på dagligvaruhandel, upprustning av lokaler, information och konferenser om landsbygdsutveckling. Dessa stöd tränger knappast ut ordinarie verksamhet men inget är känt om deras effekter på längre sikt. Åtgärdernas teoretiska grund (uppbyggnad av socialt kapital) är svag och oprövad, då ingenting tyder på att det är brist på socialt kapital som håller tillbaka utvecklingen på den svenska landsbygden. Vidare är det tveksamt om satsningarna bör utformas som tillfälliga projekt eftersom problemen snarare är av permanent karaktär.

Miljöstöden domineras av fyra stora stöd som huvudsakligen motiveras med bevarandet av den *biologiska mångfalden*: stöd till missgynnade områden, stöd till odling av vall i norra Sverige, stöd till betesmarker samt stöd till ekologisk odling. Tillsammans svarar dessa stöd för tre fjärdedelar av miljöbudgeten och för över hälften av hela programmets budget. Stödutbetalningarna har dock inte lyckats hejda försämringen av den biologiska mångfalden enligt Artdatabanken. Modellberäkningar visar emellertid att ett borttagande av vissa miljöstöd, i synnerhet stödet till betesmarker, skulle försämra den biologiska mångfalden ytterligare. Till viss del kan miljöstöden därför ha bidragit till att bevara den biologiska mångfalden i Sverige.

Jordbrukets negativa externaliteter hanteras övervägande med selektiva åtgärder för att fånga upp eller förhindra läckage av näringsöverskott. Ersättning erbjuds för odling av fånggröda och/eller vårbearbetning samt för att anlägga skydds-zoner och våtmarker. Både fältmätningar och modellberäkningar tyder på att stöden har minskat näringsläckaget. Placeringen i landskapet är emellertid avgörande för effektiviteten av våtmarker och skydds-zoner. Tittar man på programmets sammansättning i dess helhet kan det konstateras att det *i princip* är en korrekt prioritering att programmet domineras av miljöåtgärder. Marknadsmislyckanden finns främst när det gäller produktion av kollektiva

nyttigheter som är knutna till jordbrukslandskapet vilket föranleder användning av sektorsspecifika åtgärder. En granskning av miljöåtgärdernas *praktiska utformning* visar ändå att balansen mellan breda miljöstödet och riktade stöd blir felaktig. För mycket resurser satsas på breda stöd som har tveksam miljöeffekt. I vissa fall fungerar de främst som inkomststöd.

Förslag till förbättringar 2014-2020

Det svenska landsbygdsprogrammet har varit tämligen oförändrat sedan Sverige blev medlem i EU. De utvärderingar som gjorts visar dock på starka skäl att ompröva programmets inriktning. För detta talar både den tveksamma samhällsnyttan och de oklara effekterna på de centrala målen (att stärka jordbrukets konkurrenskraft, att bevara den biologiska mångfalden och få en positiv befolkningsutveckling på landsbygden). Många av programmets åtgärder fungerar främst som inkomstöverföring. För att utjämna inkomster är dock socialpolitiken ett betydligt effektivare instrument. Därför bör programmet inriktas på att höja effektiviteten i resursallokeringen och undvika sådana stödformer där sannolikheten för att stödet ersätter ordinarie verksamhet är stor. I praktiken innebär detta att stöd till privata varor på fungerande marknader bör undvikas. I stället bör programmet inriktas på varor som marknaden misslyckas med att tillhandahålla. När marknaden inte fungerar väl pga. exempelvis höga transaktionskostnader eller informationsproblem är det generellt sett bättre att försöka ta bort eller mildra underliggande problem än att kompensera för dess skadeverkningar.

I det nuvarande programmet ligger tyngdpunkten på jordbruket, till jordbruket relaterade verksamheter och på kapitalsubventioner. Ett problem är att antalet lantbruksföretag är för få för att hålla den svenska landsbygden levande. Vill man utveckla landsbygden bör i stället hela näringslivet vara i fokus. Insatserna bör därför inriktas på åtgärder som skapar bättre förutsättningar för alla företag snarare än att subventionera kapitalet för vissa jordbruksföretag. Subventioner som går till verksamheter med positiva externa effekter är motiverade, men det är viktigt att subventionen är i paritet med den externa effektens värde.

Stöd till näringslivet på landsbygden bör i större utsträckning än i dag kompensera för gleshetens nackdelar genom att tillhandahålla

rådgivning, utbildning och specialiserade tjänster. Vidare bör innovativa verksamheter stödjas eftersom marknaden tenderar att generera för få innovationer. Innovationsstödet bör koordineras med stöd till innovationer i andra sektorer.

Landsbygdsprogrammet kan troligtvis inte bidra annat än marginellt till att påverka den ekonomiska och sociala situationen på landsbygden. I stället för att försöka vända befolkningsströmmarna bör insatserna inriktas på att lindra de problem som är förknippade med avfolkningen. Det förefaller rimligt att fokusera på ett fåtal åtgärder, såsom tillgång till grundläggande tjänster, i stället för en vildvuxen projektflora. Satsningar på mer permanenta strukturer bör prioriteras framför satsningar i projektform.

Programmet bör revideras så att mer miljönytta genereras i förhållande till insatsen. Detta bör främst ske genom omfördelning av medel från breda stöd, som vallstöd, och stöd till hela odlings-system, som ekologisk odling, till selektiva åtgärder. Stöd bör inte betalas ut av "rättsviseskäl" om miljönyttan är låg. Nya styrmedel bör införas i programmet, främst när det gäller att utforma åtgärder på landskapsnivå. Staten bör vidare ta en mer proaktiv roll genom att vid behov upphandla miljö tjänster. Att betala utifrån uppnådda miljöresultat bör också provas.

Kunskapen om programmets effekter är otillräcklig och osäker och det är orimligt för samhället att satsa stora belopp utan att försäkra sig om att pengarna används väl. De medel som anslås för att analysera och utvärdera programmets effekter är mycket små i förhållande till programmets omslutning och bör därför öka. Utvärderingen av landsbygdsprogrammet bör göras av en organisation som inte står i en beroendeställning till den myndighet/er som utformar politiken.