

Granskning av Jordbruksverkets utvärdering av vällersättningen och kompensationsstödet



Granskning av Jordbruksverkets utvärdering av vallersättningen och kompensationsstödet

Henrik Scharin

Anthesis Enveco AB

2017-10-10

Rapport 2017:9

www.enveco.se

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
1 INTRODUKTION	6
1.1 Bakgrund och syfte för granskning.....	6
1.2 Utgångspunkter och begränsningar för Jordbruksverkets analys	7
1.3 Granskningens genomförande och disposition	14
2 KONCEPTUELL ANALYS	15
2.1 Miljöproblemet	15
2.2 Motiv för styrning.....	17
2.3 Befintliga styrmedel	19
2.4 Sammanfattning	21
3 BESKRIVNING AV JORDBRUKSVERKETS ANALYS	23
3.1 Överblick över rapportens innehåll.....	23
3.2 Jordbruksverkets slutsatser och rekommendationer	26
4 GRANSKNING AV JORDBRUKSVERKETS ANALYS.....	29
4.1 Nås målet med utvärderingen?	29
4.2 Utvärderingens utgångspunkt	30
4.3 Metodologi.....	32
4.4 Är slutsatser och rekommendationer väl underbyggda?	33
4.5 Sammanfattning av granskning	34
5 AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	36
REFERENSER	38
KOMMENTAR FRÅN JORDBRUKSVERKET	39

SAMMANFATTNING

Den här rapporten redovisar resultaten av ett uppdrag för Naturvårdsverket som består i att granska den styrmedelsutvärdering av vallersättningen och kompensationsstödet inom jordbruket som genomfördes av Jordbruksverket (2016). Uppdraget har genomförts under juni-oktober 2017 av Anthesis Enveco AB i samarbete med den miljöekonomiska enheten på Naturvårdsverket. Vid Anthesis Enveco har Henrik Scharin genomfört uppdraget.

Granskningen har genomförts genom att bedöma i vilken grad utvärderingen har använt det nationalekonomiska ramverket, dess teori, begrepp och definitioner på ett korrekt sätt samt hur eventuellt underlag använts på ett metodologiskt korrekt sätt. Dessutom adresseras huruvida de slutsatser och rekommendationer som i slutändan ges är väl underbyggda utifrån det som framkommit av analysen. Slutligen sammanställs vilka generella lärdomar som framkommer för framtida utvärderingar.

Rapporten innehåller följande huvuddelar och -resultat:

- En beskrivning av uppdragets bakgrund och syfte (kapitel 1). Här redogörs och diskuteras kring de val och avgränsningar som Jordbruksverket gjort i sin analys. Att de till exempel väljer att inte analysera stödets roll utifrån den totala styrmedelsmixen som finns för att uppnå de relevanta målen innebär att det ej går att bedöma huruvida dessa styrmedel är de samhällsekonomiskt optimala eller kostnadseffektiva.
- En bedömning av till vilken grad Jordbruksverket genomfört en konceptuell analys av de miljöproblem som de styrmedel som utvärderas avser hanteras (kapitel 2). Även om utvärderingen inkluderar vissa delar av en konceptuell analys saknas andra bitar.
- En beskrivning av Jordbruksverkets utvärdering av stöden (kapitel 3). Här ges en utförlig genomgång av vilket underlag som Jordbruksverket använt för sin utvärdering, hur rapporten är uppbyggd, dess innehåll samt vilka slutsatser och rekommendationer som tas.
- Själva granskningen av Jordbruksverkets utvärdering (kapitel 4). Detta avsnitt bedömer huruvida Jordbruksverket uppnått syftet med utvärderingen av stöden. Huruvida utgångspunkten och de använda metoderna av utvärderingen kan motiveras utifrån syftet analyseras. Vad som saknas i utvärdering diskuteras också. Slutligen bedöms hur välunderbyggda de slutsatser och rekommendationer som Jordbruksverket ger är. Granskningen kommer fram till att även om analysen i sig håller hög vetenskaplig ambitionsnivå och är väl genomförd så kan man ifrågasätta själva uppdraget i detta fall eftersom den i sig innebär att ingen bedömning egentligen görs vad gäller lämpligheten av vare sig

stöden eller de åtgärder de genererar. Merparten av de slutsatser och rekommendationer som Jordbruksverket lägger fram är dock välgrundade utifrån det underlag som använts i utvärderingen samt den analys som genomförts.

- I avslutande reflektioner (kapitel 5) lyfts ett par vitala lärdomar av vikt för framtida samhällsekonomiska analyser:
 - Det ska framgå tydligt vad den valda analysmetoden förmår besvara för frågor.
 - Stöd ska i första hand utvärderas utifrån deras primära syfte. Det vill säga den marknadsimperfektion de avser avhjälpa.
 - En utvärdering ska ta i beaktande resultat från tidigare relevanta utvärderingar.

1 Introduktion

Detta avsnitt bidrar med att ge en bakgrund samt syfte till själva granskningen av Jordbruksverkets utvärdering av vällersättningen och kompensationsstödet. Utgångspunkter samt begränsningarna för Jordbruksverkets utvärdering behandlas därefter, följt av en kort beskrivning av genomförandet av granskningen samt hur denna rapport är disponerad.

1.1 Bakgrund och syfte för granskning

Naturvårdsverket genomför för närvarande ett arbete med att förbättra kvaliteten på de samhällsekonomiska analyserna i miljöarbetet. Detta arbete utförs inom plattformen för samhällsekonomiska analyser till vilken även andra myndigheter med ansvar för olika miljömål ingår. Syftet är att utveckla, utvärdera och följa upp miljömålen med hjälp av samhällsekonomiska analyser. Att erhålla en översyn och granskning av de analyser som redan genomförs inom detta område på de olika myndigheterna utgör en viktig del av detta arbete. Sådana granskningar bidrar med underlag och vägledning för att kunna förbättra framtida beställningar samt planeringar av samhällsekonomiska analyser. Denna rapport, vars övergripande syfte är att detaljgranska en enskild analys, utgör ett led i denna översyn. Rapporten uppnår detta genom att utvärdera om den utvalda analysen håller hög kvalitet, uppnår sitt syfte samt vilka generella lärdomar för framtida samhällsekonomiska analyser som kan tas.

I denna rapport redovisas resultaten från en granskning av Jordbruksverkets utvärderingsrapport *Bra vällersättning och kompensationsstöd? – Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?* (Utvärderingsrapport 2016:6, Jordbruksverket). Granskningen har genomförts under juni-oktober 2017 av Anthesis Enveco AB i samarbete med den miljöekonomiska enheten på Naturvårdsverket.

Anledningen till att Jordbruksverket utför denna analys är att halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 kom fram till att miljöersättning för extensiv vallodling brister i nytta och därför behövs djupare kunskaper rörande ersättningens effekter samt förslag på alternativa utformningar. Jordbruksverket utlovade därför att göra en fördjupad utvärdering av vällersättningens effekter. Analysens huvudsakliga syfte är *att utvärdera om vällersättningen respektive LFA¹-stödet (kompensationsstödet) bör ingå i Landsbygdsprogrammet eller inte* (sid. 20). Och ifall dessa stöd är motiverade, hur bör de i så fall utformas geografiskt och budgetmässigt för att vara samhällsekonomiskt optimala?

¹ LFA står för Less Favored Areas.

Anledningen till att även kompensationsstödet analyseras motiveras med *att de två stöden i många fall förstärker eller motverkar varandras effekter på jordbruk, miljö och annat.* (sid. 8)

För att besvara dessa frågor utreder rapporten stödets effekter på jordbruket och miljön i ”fysiska, biologiska och samhällsekonomiska termer”. Utredningen utgår i detta avseende från en uppsättning EU-gemensamma utvärderingsfrågor samt ett antal för landsbygdsprogrammet framtagna fokusområdesspecifika frågor.²

Denna granskning kommer att bedöma i vilken grad rapporten uppnår syftet med utvärderingen samt hur välgrundade (utifrån nationalekonomisk teori) slutsatserna och rekommendationerna är.³ Hur olika nationalekonomiska begrepp tolkas och används kommer även utgöra en del av denna granskning.

1.2 Utgångspunkter och begränsningar för Jordbruksverkets analys

För att uppnå olika miljömål kan staten genomföra egna, så kallade offentliga åtgärder (t.ex. förvaltning av statlig skog, inköp av mark) och/eller införa styrmedel som skapar incitament för berörda aktörer (företag, hushåll, markägare) att genomföra åtgärder (se Figur 1).⁴

För att uppnå olika miljö- och samhällsmål kopplade till jordbruket, och då i synnerhet det övergripande miljömålet *Ett Rikt Odlingslandskap* samt även andra miljö- och samhällsmål kopplade till jordbruket, har staten infört ett antal olika styrmedel (administrativa, ekonomiska, informativa).⁵ För att kunna bedöma stödets effekter på de olika miljömålen är det viktigt med ett tydliga och kvantifierbara mål. För miljömålen *Ett rikt odlingslandskap* samt *Ett rikt växt och djurliv* är dock varken själva målen eller dess strecksatser kvantitativa.⁶

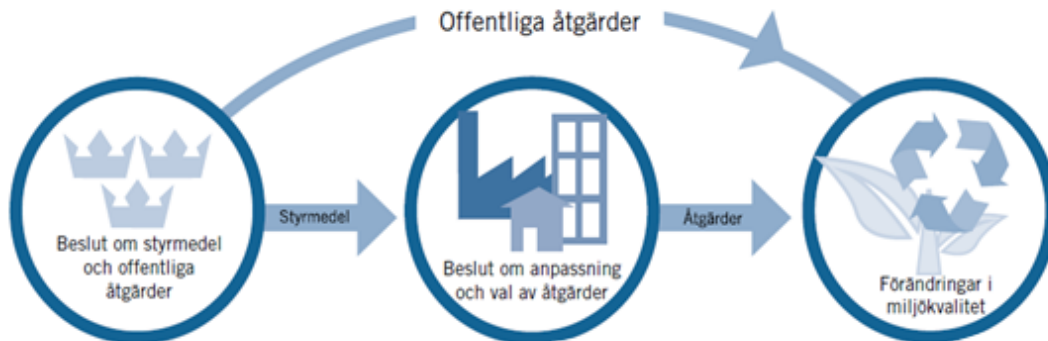
² Såväl de EU-gemensamma utvärderingsfrågorna som de fokusområdesspecifika frågorna berör landsbygdsprogrammets bidrag till biologisk mångfald, bättre vattenhantering, minskad jorderosion, minskad klimatpåverkan, bevaring av kolsänkor och kolinbindning till landsbygdsekonomin och dess sysselsättningsgrad.

³ Det bör tilläggas att en kvalitetsgranskning av rapporten redan genomförts av en grupp forskare vars kommentarer redovisas i slutet av rapporten (sidan 208–210). Denna granskning har dock fokuserat på de naturvetenskapliga aspekterna och inte de samhällsekonomiska.

⁴ Styrmedel är de verktyg (t.ex. skatter, regleringar, information) som staten använder för att skapa incitament till beslut om konkreta åtgärder/beteendeförändringar. Åtgärder är därmed de konkreta förändringar som leder till en påverkan på målet. Staten kan i vissa fall själv genomföra åtgärder utan något behov av styrmedel.

⁵ Även miljömålen *Ett rikt växt och djurliv*, *Ingen Övergådnig*, *Begränsad klimatpåverkan* samt *Giftfri miljö* påverkas i hög grad av jordbruket.

⁶ <http://www.miljomal.se/Miljomalen/16-Ett-rikt-vaxt--och-djurliv/Preciseringar-av-Ett-rikt-vaxt--och-djurliv/>



Figur 1. **Styrmedel och åtgärder**

Jordbruksverkets utvärdering fokuserar enbart på två av de styrmedel som riktas mot jordbruket.

- Vallersättningen.
- Kompensationsstödet.

Vallersättningen utgår till jordbrukare som odlar vall som huvudgröda i minst 3 år i följd. Vallen ska dessutom brukas aktivt varje år samt att inga kemiska bekämpningsmedel får användas under den tid som vallen ska ligga obruten. Vallersättning kan endast erhållas i områden som inte kan erhålla kompensationsstöd.

I skogsbygden har vallersättningen som syfte att bidra till ett öppet och varierat odlingslandskap och miljömålet *Ett rikt odlingslandskap*. I slättlandskapen däremot är dess främsta syfte att öka vallinslaget i jordbruksmarken och därigenom minska läckaget av växtnäringsämnen (kväve och fosfor) vilka kan kopplas till miljömålet *Ingen övergödning*. Vallersättningen består av två delar, där en utgörs av själva grundersättningen för vallodling medan den andra består av en tilläggsersättning för de företag som även har ett visst antal djur i stödområdena. Beloppen i dessa stöd har inte varit konstanta utan ändrats under de tidsperioder som analyserats.

Kompensationsstödet syftar till att kompensera jordbruket i områden med sämre naturgivna förutsättningar för att odla (främst Norrland). Förhoppningen med stödet är att det indirekt ska bidra till att främja hållbara produktionssystem och bevara landsbygden genom att gynna fortsatt användning av jordbruksmark. Stödet har, till skillnad från vallersättningen, inget direkt eller uttalat syfte att uppnå vissa givna

<http://www.miljomal.se/Miljomalen/13-Ett-rikt-odlingslandskap/Preciseringar-av-Ett-rikt-odlingslandskap/>

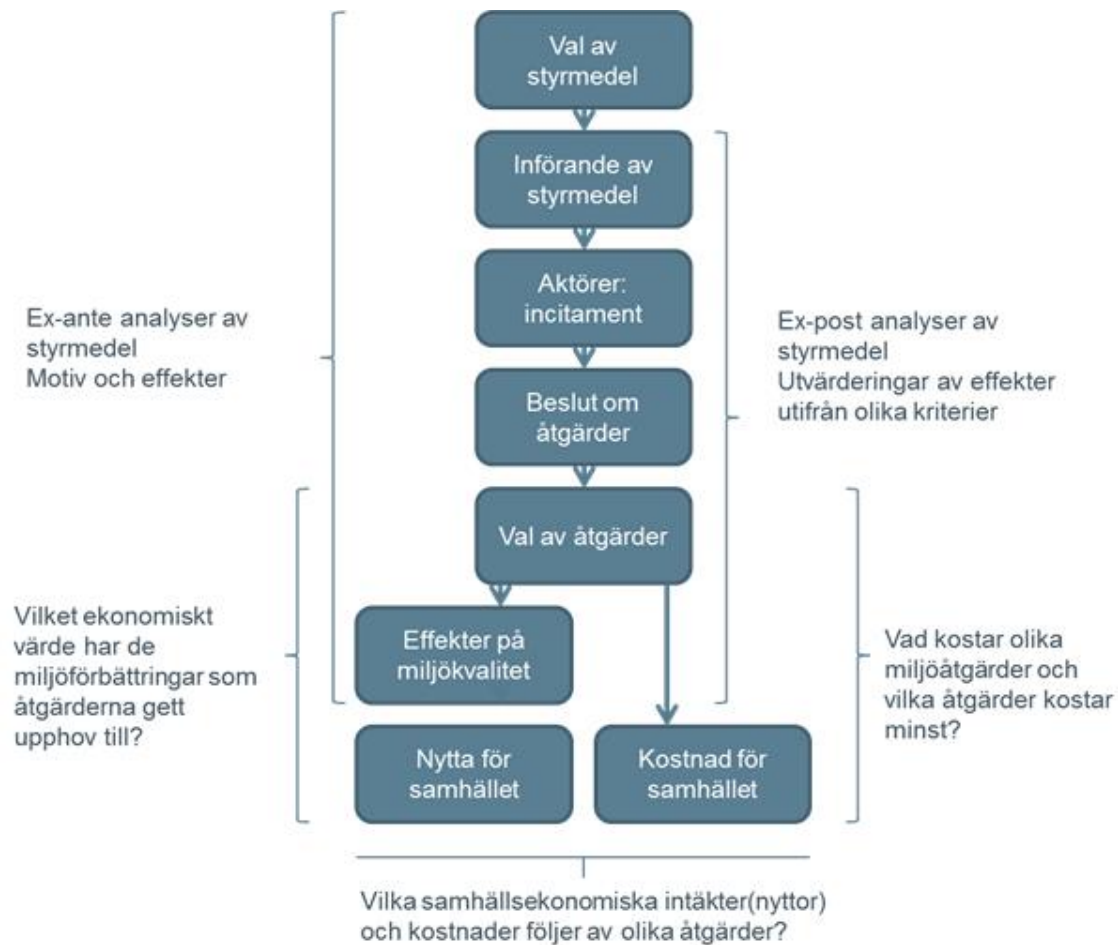
miljömål.⁷ Stödet ingår i landsbygdsprogrammet och bidrar till att nå målen med Europas tillväxtstrategi Europa 2020. Stödet ges till åker samt naturbetesmark. Bidragets storlek beror på vilket stödområde man hör till. För att få kompensationsbidrag för vall och betesmark krävs ett visst antal djur per hektar. I vissa områden kan man även få kompensationsbidrag för odling av spannmål och potatis.

Beroende på vad som ska utvärderas och utifrån vilka ramar finns det inom arbetet med samhällsekonomiska analyser ett antal olika typer av analyser. En enkel kategorisering av dessa olika analyser ges av Söderholm (2014) och illustreras i Figur 2. Även om kategoriseringen inte nödvändigtvis bör betraktas som definitiv eller uttömmande erbjuder den en pedagogisk utgångspunkt för att diskutera kring Jordbruksverkets analys.

Som nämnts tidigare syftar Jordbruksverkets analys till att bedöma ifall de två stöden bör ingå i landsbygdsprogrammet eller inte, samt vilken utformning de i så fall ska ha. De avser besvara dessa frågor genom att beräkna ifall stöden är samhällsekonomiskt lönsamma samt finna den utformning av stöden som ger den största lönsamheten. Fokus ligger därför på att identifiera och kvantifiera de kostnader och nyttor för samhället som dessa två stöd ger upphov till (se Figur 2). Den samhällsekonomiska lönsamheten, eller nettovärdet (dvs totalnytta minus totalkostnad) av de två stöden under olika utformningar och förutsättningar (scenarier) kan därefter bedömas i syfte att finna den mest lönsamma utformningen. Det är därmed inte en styrmedelsanalys som genomförs i vilken man bedömer dessa styrmedel utifrån deras kostnadseffektivitet eller de andra kriterier som vanligtvis bedöms i en sådan analys såsom måluppfyllelse, fördelningseffekter, hantering av osäkerheter etc. (se Goulder och Perry, 2008; Sterner och Coria, 2012). Inte heller den samhällsekonomiska effektiviteten av stöden bedöms eftersom man inte beräknar marginalkostnader och marginalnyttor för dessa effekter.⁸

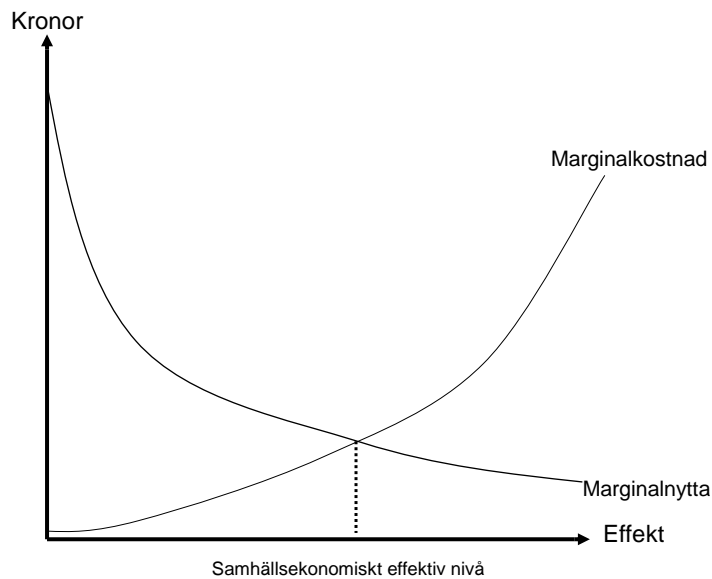
⁷ Med viss välvilja kanske man skulle kunna tolka in det i formuleringen att stödet ska främja hållbara produktionssystem.

⁸ Lite förvånande eftersom bilaga 2 i Jordbruksverkets rapport beskriver innebörden av samhällsekonomisk effektivitet.



Figur 2. En kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet (Söderholm 2014).

Skillnaden mellan samhällsekonomisk effektivitet och samhällsekonomisk lönsamhet illustreras i Figur 3 och Figur 4. I figurerna ges miljöförbättring på x-axeln och kostnader på y-axeln. Figur 3 illustrerar samhällsekonomisk effektivitet i vilken marginalkostnadskurvan indikerar kostnaden för att genomföra ytterligare en åtgärd som förbättrar miljön. Att kurvan är stigande förklaras av att åtgärder för att nå målet initialt är billiga medan man måste genomföra dyrare åtgärder ju större miljöförbättring man vill uppnå. Marginalnyttokurvan indikerar den upplevda miljönyttan av att genomföra ytterligare en åtgärd som förbättrar miljön. Att kurvan är avtagande förklaras av att individer vid låg miljö kvalitet tenderar att värdera en ytterligare miljöförbättring högre än vid hög miljö kvalitet. Det vill säga, ju bättre miljön blir desto mindre värderar man en förbättring på marginalen.

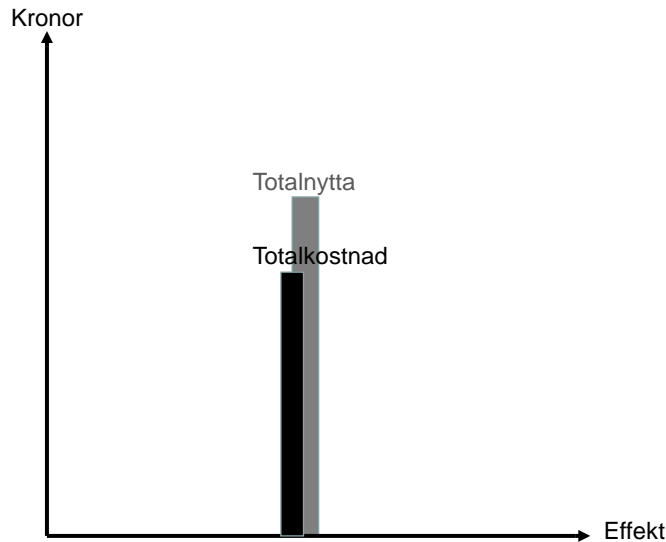


Figur 3. **Samhällsekonomisk effektivitet**

Med samhällsekonomisk effektivitet menas att effektnivån är samhällsekonomisk optimal. Detta uppstår när marginalnyttan av att uppnå effekten är lika med dess marginalkostnad (där dessa kurvor korsas varandra i figuren). I det här fallet skulle det betyda att nyttan av ytterligare en hektar vall är detsamma som dess kostnad. Så länge nyttan av ytterligare en hektar vall överstiger dess kostnad är det motiverat att fortsätta odla vall. Samhällsekonomiskt effektiva stöd illustreras i figuren av att de leder till att åtgärder genomförs upp till den nivå där marginalkostnadskurvan skär marginalnyttokurvan. Vid denna nivå maximeras nettovinsten av vall (det vill säga skillnaden mellan totalnyttan och totalkostnad).⁹

Vid en beräkning av det samhällsekonomiska nettonuvärdet (samhällsekonomisk lönsamhet) beräknas, å andra sidan, totalkostnaden och totalnyttan av olika utformningar (dvs olika effekter på målet). Detta illustreras i figur 4 i vilken totalnyttan och totalkostnader för olika grader av måluppfyllelse illustreras av de olika staplarna. Att totalnyttan överstiger totalkostnaden för en viss utformning innebär inte att utformningen är samhällsekonomiskt effektiv, eftersom det är fullt möjligt att dess marginalkostnad överstiger marginalnyttan. Det är därför viktigt att hålla isär begreppen samhällsekonomisk lönsamhet och samhällsekonomisk effektivitet.

⁹ Det bör dock understrykas att det ofta innebär stora praktiska utmaningar att bestämma vad som är samhällsekonomiskt effektivt vad gäller uppfyllandet av olika miljömål. Detta beror huvudsakligen på svårigheten att beräkna en marginalnyttokurva för miljöförbättringar.



Figur 4. **Samhällsekonomisk lönsamhet**

Jordbruksverkets analys fokuserar på att beräkna hur vällersättningen och kompensationsstödet påverkar jordbrukarnas produktionsbeslut och därmed miljöeffekterna samt den samhällsekonomiska lönsamheten.

De effekter inom jordbruket som analyseras består av produktionsvolym, lönsamhet i olika produktionsgrenar och företagstyper, markanvändning, djurantal, företagsstruktur samt sysselsättning. De miljöeffekter som fångas upp av analysen utgörs av förändringar i växtnärläckage, klimatpåverkan, riskerna med ökad användning av växtskyddsmedel samt biologisk mångfald. Rapporten analyserar även hur effekterna på såväl jordbruket som på miljön slår regionalt.

För att kvantifiera miljö- samt sysselsättningseffekterna av de olika stöden under de olika utformningarna använder sig Jordbruksverket av modellberäkningar i SASM (Swedish Agricultural Sector Modell), vilken är en regional matematisk optimeringsmodell över det svenska jordbruket.¹⁰ Denna modell beräknar stödets påverkan på jordbruksproduktionen samt markanvändningen och annan resursanvändning (t.ex. arbetskraft, bränsle, maskintimmar) i de olika regionerna. Som underlag för data till modellen utgår man litteraturstudier samt statistisk analys av inventeringsdata. Stödets sysselsättningseffekter beräknas med hjälp av SASM och sysselsättningsmultiplikatorer som är härledda med en nationell IO-modell.

¹⁰ SASM modellen beskrivs föredömligt i detalj i Bilaga 1 av Jordbruksverkets rapport.

Beräkningsmetoden som används bygger på antagandet att EU-medel påverkar svenska skattebetalare på samma sätt som om det var svenska budgetmedel. Alternativet hade varit att behandla stöden som manna från himlen vilket hade ignorerat det faktum att vi som EU-medborgare är medfinansiärer till stöden.

Analysen är begränsad till tidsperioderna 2007–2014, samt 2015–2020. Utformningen av kompensationsstödet förändrades 2016 genom ändrade gränser för stödområden samt höjda ersättningar. Rapportens beräkningar för perioden 2015–2020 baseras dock på de ersättningarna som gällde 2015, vilket enligt författarna påverkar resultatens träffsäkerhet för denna period negativt. Detta gäller även för vällersättningens effekter på grund av samverkan mellan de båda stöden.

Totalt utvärderas följande utformningar av stöden för respektive tidsperiod.

1. Nuvarande utformning av de två stöden.
2. Utan vällersättning.
3. Utan kompensationsstöd.
4. Utan såväl vällersättning som kompensationsstöd.
5. Hälften så stora ersättningar och stöd.
6. Samhällsekonomiskt förbättrad utformning av stöden.

Utgångspunkten utgörs av den faktiska utformningen av stöden och dess effekter under perioden (dvs. referensalternativet mot vilka de övriga utformningarna jämförs).

Känslighetsanalyser utförs även genom att för varje utformning ovan beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten i ett grundscenario, ett negativt (pessimistiskt) scenario och slutligen ett positivt (optimistiskt) scenario. Det förra räknar bland annat på de högsta värdena för kostnadsposter och de lägsta för nyttorna medan det senare i stället uppgraderar de positiva effekterna (genom att räkna på de lägsta kostnaderna men de högsta nyttorna). Skillnaderna mellan scenarierna bygger inte bara på skillnader i värdering (kr/kg miljö) utan också på olika antaganden om åtgärdernas avklingande effekter över tid, m.m. Dessutom beräknas dessa tre scenarier för två olika värden på diskonteringsräntan (3% respektive 5%). Detta innebär att effekterna och lönsamheten beräknas för 6 olika scenarier för varje utformning i respektive tidsperiod.

Jordbruksverkets analyserar därmed en mångfald av effekter för olika stödutformningar under olika scenarier för två tidsperioder i syfte att beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten.

1.3 Granskningens genomförande och disposition

För att kunna bedöma i vilken grad rapporten uppnår syftet med utvärderingen samt hur välgrundade slutsatserna och rekommendationerna är kommer denna granskning bedöma relevansen av själva syftet med utvärderingen. Det vill säga, vilka typer av frågor kan besvaras av en lönsamhetsbedömning? Och vad är vikten av att besvara dessa frågor? Därefter görs en bedömning av kvaliteten på lönsamhetsbedömningen, oavsett bedömningen av analysens relevans.

I en samhällsekonomisk analys kan en konceptuell analys av problemet som adresseras bidra med en värdefull utgångspunkt för själva analysen. Syftet med en konceptuell analys är att analysera miljöproblemet i fråga, förklara varför det uppstår utifrån de bakomliggande socio-ekonomiska och socio-kulturella drivkrafterna (incitamentsstrukturen), samt fastställa närvaron av eventuella marknadsimperfectioner vilka motiverar någon form av statlig inblandning. Om statlig inblandning är motiverad går man vidare med att fundera över på vilket sätt ett visst styrmedel kan leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet och/eller en kostnadseffektiv uppfyllelse av på förhand bestämda mål.

Eftersom Jordbruksverkets rapport bara till viss del kan sägas utföra en konceptuell analys av miljöproblemet mot vilken stöden riktar sig kommer avsnitt 2 granska vilka delar utav en konceptuell analys som kan identifieras i Jordbruksverkets rapport samt vilka delar som saknas. I avsnitt 3 av denna granskning ges en sammanfattande beskrivning av Jordbruksverkets analys. Själva granskningen presenteras i avsnitt 4 i vilket specifika frågor och ställningstaganden kommenteras. I avsnitt 5 ges slutligen några sammanfattande kommentarer samt generella lärdomar för framtida samhällsekonomiska analyser.

2 Konceptuell analys

I detta avsnitt identifieras och bedöms de element av en konceptuell analys som ingår i Jordbruksverkets rapport. Dessutom beskrivs kortfattat de delar av en konceptuell analys som saknas. Det står inte uttryckt någonstans i Jordbruksverkets rapport att det görs en konceptuell analys. Bilaga 2 innehåller dock vissa element av en konceptuell analys. Bland annat motiveras stöden utifrån marknadsmisslyckandena externa effekter, kollektiva varor samt otillräcklig information. Hur stort miljöproblemet är, som stöden avser hantera, avhandlas kortfattat under avsnitt 1.2 och 1.3 i Jordbruksverkets rapport, i vilka ingår en deskriptiv generell beskrivning av vilka miljöeffekter (negativa samt positiva) som vällersättningen riktar sig. I bilaga 2 ges dessutom en teoretisk beskrivning kring de ekonomiska värden som påverkas av de olika miljöeffekterna. Rapporten bidrar inte med någon mer övergripande beskrivning av rådande styrmedel inom jordbruksområdet eller styrmedel riktade mot de miljöområden som de analyserade stöden påverkar (biologisk mångfald, klimat och övergödning). Vilka incitament som stöden ger upphov till och hur dessa påverkar stödets effekter fångas till viss del upp av den använda SASM modellen som används för att beräkningarna i avsnitt 4 samt 5 i rapporten, men diskuteras marginellt i själva rapporttexten.

2.1 Miljöproblemet

Förutom att beskriva själva miljöproblemet och dess bakomliggande drivkrafter bör det i en konceptuell analys även ingå en övergripande diskussion rörande hur mycket av de adresserade miljöproblemen (biologisk mångfald, läckage av näringsämnen, och klimatpåverkan) som vore rimligt att lösa med avseende på nytta och kostnader.

Jordbruket har genomgått stora förändringar under de senaste 100–150 åren i form av bland annat ökad intensifiering, kapitalintensitet och storskalighet. De främsta drivkrafterna bakom denna förändring har varit globaliseringen, den teknologiska utvecklingen, intensifieringen samt även de jordbrukssubventioner som betalas ut från EU och nationellt.

Dessa förändringar i jordbruket har lett till en ökning av ett antal belastningsfaktorer och då främst i form av:

- Förändrad markanvändning (t.ex. intensivodling).
- Klimatpåverkan (t.ex. p.g.a. uppodlingen av organogena jordar och förbränning av fossila bränslen i produktionen).
- Ökad tillförsel av näringsämnen och miljögifter (t.ex. tillförsel av mineralgödsel (kväve, fosfor) och växtskyddsmedel).

- Hydrologisk påverkan (t.ex. förändrade flöden på grund av dikning).

Dessutom har en geografisk omstrukturering möjliggjorts genom tillgång till mineralgödsel.¹¹ Tillsammans har dessa belastningar påverkat miljön negativt i det att de bland annat lett till minskad biologisk mångfald, övergödning samt klimatpåverkan. Det försämrade miljötillståndet har inneburit att jordbrukslandskapets miljö- och kulturvärden minskat.

Själva nyttan av ökad biologisk mångfald är inte lätt att bedöma eftersom det råder delade meningar om hur biologisk mångfald ska mätas samt om en ökad biologisk mångfald verkligen alltid är eftersträvansvärt.¹² Det föreligger även svårigheter att kvantitativt koppla biologisk mångfald till de olika nyttor som påverkas.

Inte heller nyttan av att minska läckaget av näringsämnen från slättlandskapen adresseras i någon större utsträckning i rapporten. Med tanke på att det gjorts en hel del utvärderingar av denna nytta kan orsaken i detta fall inte vara brist på underlag eller svårighet att koppla minskat näringsläckage med den nytta som genereras. Det finns gott om kunskap vad gäller miljöproblemen orsakade av växtnäringsläckage. Dessutom finns det tydliga kvantifierbara mål rörande belastningen till Östersjön för vilka samtliga länder genom Helcom samarbetet kommit överens om utsläppskvoter för kväve och fosfor (Helcom 2007). Tidigare studier vad gäller övergödning visar att det är samhällsekonomiskt lönsamt att minska belastningen av näringsämnen till Östersjön enligt i enlighet med Helcoms kvoter (HaV, 2013).¹³ Det är däremot inte fastställt att odling av vall hör till de kostnadseffektiva åtgärderna för att nå detta mål.

Även en diskussion kring nyttan av att minska jordbrukets klimatpåverkan saknas. Men det är å andra sidan i dagsläget kanske så okontroversiellt att en sådan inte behövs. Dessutom har ju inget av de analyserade stöden som syfte att minska klimatpåverkan, även om dess effekter inkluderas i själva utvärderingen.

Sammanfattningsvis finns det en hel del kunskaper vad gäller hur läckaget av näringsämnen från jordbruket påverkar övergödningen samt vilken nytta som är förknippad med en minskning av denna.

¹¹ I mitten av 1900-talet började mineralgödsel att användas i större skala, vilket inte bara ökade produktiviteten utan även innebar att växtodlare inte längre behövde vara beroende av stallgödsel. Denna frikoppling mellan växtodling och djurhållning möjliggjorde att betydande skal- och specialiseringsfördelar kunde tas i anspråk. Jordbruksområden med goda förutsättningar för odling, främst slättbygder, specialiserade sig på växtproduktion, med intensifierad odling och ökade skördar som följd. Regioner med sämre förutsättningar för växtodling, skogsbygder och mellanbygder, specialiserade sig i stället på djurhållning. (Konjunkturinstitutet 2014)

¹² För många ekosystem är det naturligt med en jämförelsevis låg biologisk mångfald (t.ex. öknar, arktiska områden, tundra). Att bevara den naturliga biologiska mångfalden används därför ofta som mål.

¹³ Samma rapport (HaV, 2013) kom dock fram till att kvoterna inte var kostnadseffektiva.

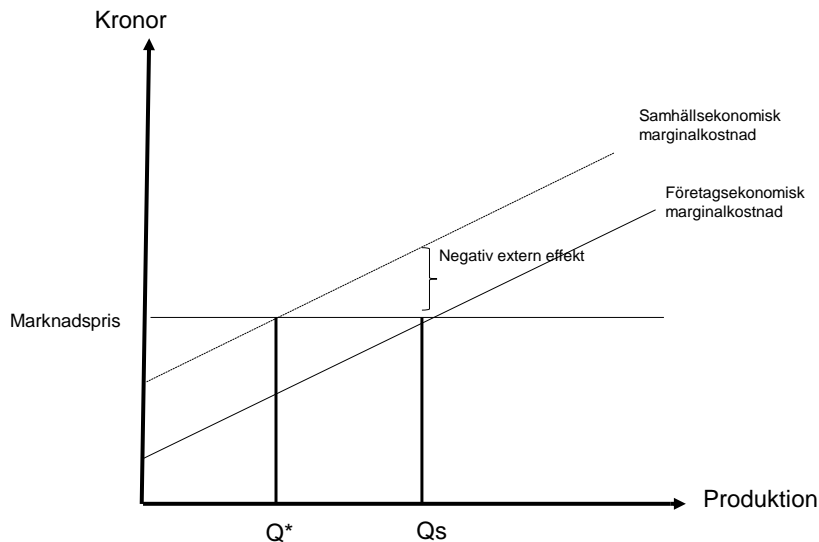
Jordbruksverket analys visar tydligt att kunskapsunderlaget för att koppla de två stöden till olika typer av miljöeffekter ännu är bristfälligt, speciellt vad gäller effekterna på biologisk mångfald. Att koppla vallodling till biologisk mångfald karaktäriseras dock av stora osäkerheter, vilket även gäller kopplingen mellan en viss mängd biologisk mångfald och värdet på den nytta som den genererar. Skattningar av dessa värden finns dock från gjorda värderingsstudier, och det är dessa värderingar som ligger till grund för de breda prisintervall som använts i rapporten. Vilken potential vällersättningen har för att bidra till att minska de miljöproblem den riktar sig mot (biologisk mångfald samt läckage av näringsämnen) framkommer inte av Jordbruksverkets analys.

2.2 Motiv för styrning

Som nämnts ovan motiverar Jordbruksverket stöden utifrån marknadsmisslyckandena externa effekter, kollektiva varor samt otillräcklig information. Motiveringen i rapporten är dock tämligen generell varför detta avsnitt avser beskriva de marknadsimperfectioner som kan kopplas till jordbruket mer specifikt.

De miljöproblem som beskrivits ovan innebär att dagens jordbruk, i jämförelse med det jordbruk som bedrevs vid förra sekelskiftet, genererar negativa externa effekter på miljön, främst i form av övergödning och klimatpåverkan. Vad gäller biologisk mångfald har förändringen i allmänhet lett till såväl negativa som minskade positiva externa effekter. Effekterna är negativa i det att de som driver jordbruket inte behöver beakta dessa förlorade värden (kostnader) i sin beslutsprocess. Närvaron av negativa och positiva externa effekter innebär att jordbruket inte bedrivs på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt, vilket indikerar att det finns potential för att öka den samhällsekonomiska välfärden genom att vidta åtgärder eller implementera styrmedel i syfte att internalisera den externa effekten i jordbrukarens produktionsbeslut.

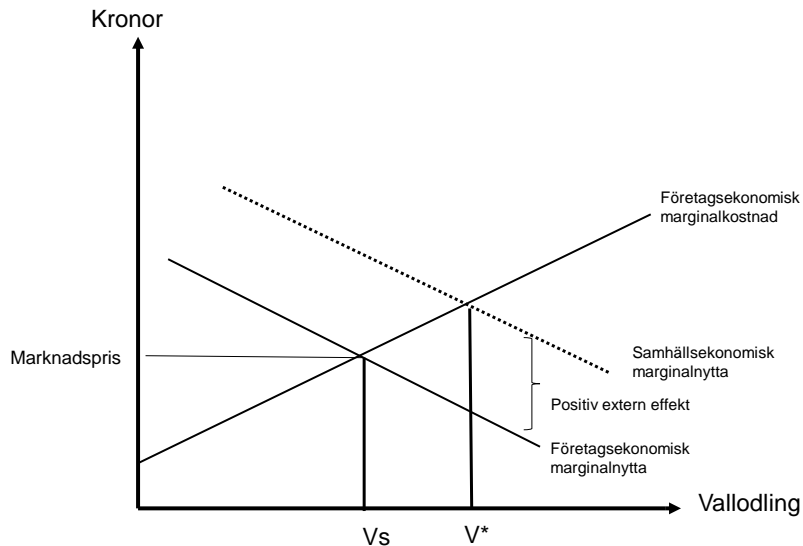
Figur 5 illustrerar detta i det att jordbrukaren väljer en produktionsnivå där den företagsekonomiska marginalkostnaden är lika med priset (Q_s i figuren). Denna nivå är högre än den samhällsekonomiskt optimala nivån i vilken hänsyn tas till de totala samhällsekonomiska kostnaderna (företagsekonomiska adderat med kostnaderna av den negativa externa effekten) och ges av Q^* i figuren.



Figur 5. **Negativa externa effekter av jordbruksproduktion**

Det bör dock understrykas att det förändrade jordbruket även har påverkat den mänskliga välfärden positivt i form av en ökad avkastning av livsmedel samt andra produkter. Dessa fångas, till skillnad från de negativa externa effekterna, dock upp av produkternas marknadspriser och inkluderas därför i jordbrukarens produktionsbeslut.

Vallersättningen såväl som kompensationsstödet motiveras alltså utifrån deras för samhället positiva externa effekterna. I analysen nämns biologisk mångfald och kulturella eller sociala kvaliteter knutna till odlingslandskapet som de viktigaste positiva externa effekterna på dessa kollektiva nyttigheterna. I den utsträckning jordbrukarna själva inte upplever denna positiva effekt betecknas den som extern. Anledningen till att den är extern beror ofta på att effekterna av dessa åtgärder inte är prissatta på någon marknad och därför erhåller inte heller jordbrukaren några ekonomiska incitament från privata marknader att odla vall eller bedriva jordbruk på områden där de naturgivna förutsättningarna för jordbruk saknas. Som framgår av Figur 6 kommer den mängd vall som jordbrukaren väljer att odla (V_s) ligga under den samhällsekonomiskt optimala (V^*).



Figur 6. **Positiva externa effekter av vallodling**

De två stödernas syfte skiljer sig åt på ett grundläggande sätt vilket har betydelse för hur de bör utvärderas. Vallersättningen motiveras utifrån det faktum att vallodlingen genererar positiva externa effekter på miljön vad gäller biologisk mångfald, och minskar de negativa externa effekterna i form av minskat växtnärläckage. Att internalisera dessa effekter genom ett finansiellt stöd till jordbrukarna har därför potentialen att leda till en ökad samhällsekonomisk lönsamhet (den totala nyttan av ersättningen överstiger dessa kostnader). Även kompensationsstödet motiveras utifrån dess positiva externa effekter men inte på miljön utan i form av en bevarad landsbygd i områden med sämre naturgivna förutsättningar för jordbruk.

2.3 Befintliga styrmedel

I dagsläget implementeras en mängd styrmedel (administrativa, ekonomiska och informativa) i syfte att minska miljöpåverkan från jordbruket uttryckt utifrån bland annat miljömålen; *Ett rikt odlingslandskap*, *Ett rikt växt och djurliv*, *Ingen Övergödning* etc. Dessa styrmedel kan rikta in sig på såväl problemets drivkrafter, aktiviteter, belastningsfaktorer som själva miljötilståndet eller välfärdseffekten. Jordbruksverkets rapport berör dock inte dessa alternativa styrmedel i sin analys, vilket innebär att ingen bedömning görs kring hur de två utvärderade stöden förhåller sig till övriga styrmedel inom jordbrukssektorn eller styrmedel riktade mot samma miljöproblem (biologisk mångfald och övergödning). Med tanke på det stora antalet

styrmedel som riktar sig mot denna sektor samt även mot dessa två miljömål bör man fråga sig vad dessa stöd bidrar med som inte de andra befintliga styrmedlen kan bidra med. Som nämnts tidigare riktar sig stöden mot att skapa incitament för åtgärder inom själva aktiviteten jordbruk. Rent konceptuellt innebär vällersättningen att det är upp till markägaren att själv avgöra ifall åtgärderna ska genomföras och därmed erhålla finansiellt stöd för detta. Det hade varit önskvärt med en diskussion kring varför de två analyserade styrmedlen är att föredra framför alternativa styrmedel (befintliga såväl som möjliga).

Huruvida staten själv skulle kunna vidta åtgärder för att uppnå syftena med vällersättningen respektive kompensationsstödet diskuteras inte i Jordbruksverkets analys. Skälet till detta är oklart men kanske är det i detta fall en motiverad begränsning att fokusera på styrmedel som påverkar jordbrukarnas beteende snarare än att ge sig in på en diskussion kring statens möjlighet att vidta egna åtgärder. Även om det finns möjligheter för staten att vidta åtgärder för att gynna den biologiska mångfalden på ett övergripande plan (t.ex. genom inrättandet av nationalparker) så är det svårt att se hur staten genom egna åtgärder skulle kunna göra det inom jordbruket.

I bedömningen av ett styrmedel är det viktigt att avgöra deras faktiska additionalitet, det vill säga hur stor mängd av åtgärderna som genomförs som kan förklaras enbart av stöden. Problemet med att fastställa stödets additionalitet beror på att det hela tiden finns andra faktorer (utöver stöden) som påverkar ifall jordbrukaren väljer att odla vall, och dessa förändras över tiden, något som rapporten behandlar. Exempelvis påverkar priser på spannmålsprodukter jordbrukarens incitament till att odla vall. Det kan även vara svårt att kvantitativt fastställa den positiva externa effekten av vallodling. I vissa fall kan det till och med förhålla sig så att jordbrukarna upplever en egennyttan av vallodlingens miljöeffekter vilket innebär att hens val av hur mycket vall som odlas kommer att ligga närmare vad som är samhällsekonomiskt optimalt (dvs V_s ligger närmare V^* i figur 6). Detta har betydelse för vällersättningens additionalitet eftersom vissa jordbrukare skulle ha odlat vall även utan stöd, något som stöds av resultaten i Jordbruksverkets analys.

Ett vanligt problem med finansiella stöd är att de skapar incitament för jordbrukare att överdriva kostnaderna för sina åtgärder i syfte att erhålla en högre ersättning. Detta är möjligt eftersom de myndigheter som betalar ut stöden oftast har sämre kunskaper om åtgärdernas kostnad än jordbrukarna (så kallad asymmetrisk information). Detta informationsproblem kan innebära att icke-kostnadseffektiva åtgärder finansieras av stöden.¹⁴ Svårigheten med att fastställa den samhällsekonomiska nyttan av åtgärderna samt närvaron av asymmetrisk information ökar sannolikheten för att ej

¹⁴ Resonemanget gäller huvudsakligen för individuella stöd, dvs. stöd som är specifika för varje projekt eller fall. De stöd som analyseras i denna utredning är generella stöd, lika för alla i villkor och stödnivåer och problemet är därför mindre aktuellt.

kostnadseffektiva åtgärder finansieras. Det vill säga miljöförbättringen per spenderad krona blir lägre än vad som vore möjligt under perfekt information. Detta informationsbehov skulle kunna utgöra en delförklaring till varför finansiella stöd såsom vällersättningen ofta kännetecknas av höga administrativa kostnader för såväl sökande som myndighet.¹⁵

Stöd som syftar till att motverka negativa externa effekter skickar även fel signaler till marknaden i och med att de sänker genomsnittskostnaden för jordbruket, vilket kan leda till överproduktion på lång sikt (Brännlund & Kriström, 2012; Goulder & Perry, 2008). Ett annat problem med styrning i form av finansiella stöd är att de måste finansieras på något sätt. Oftast finansieras stöd av statliga medel (eller för dessa stöd EU medel) vilka baseras på intäkter från skatter som i många fall är snedvridande och därmed innebär en så kallad dödviktsförlust.

Finansiella stöd har även en tendens att permanenteras även efter att de upphört vara samhällsekonomiskt motiverade. Detta beror på att det bland stödmottagarna finns starka incitament för att bevara stöden oavsett miljöeffekt. Dessutom försvaras stöden i många fall utifrån ett fördelningspolitiskt perspektiv snarare än effektivitetspolitiskt. En annan risk med stöd är att ifall de uppfattas som bestående kan de kapitaliseras i högre markpriser.

Vällersättningen avser motverka de negativa externa effekterna av dagens jordbruk genom att delfinansiera vallodlingen motiverat utifrån dess positiva externa effekter. Även kompensationsstödet motiveras utifrån dess positiva externa effekter. Det bör dock understrykas att för att komma tillrätta med de negativa externa effekterna av jordbruket (t.ex. växtnärläckage) vore det optimala att helt enkelt internalisera dessa kostnader (via t.ex. avgifter/skatter) snarare än att finansiera de åtgärder som motverkar dessa utifrån motivet att åtgärderna medför positiva externa effekter. Att man från politiskt håll valt det senare kanske beror på att det är politiskt enklare att genomföra och att man styrts av fördelningspolitiska hänsynstaganden (t.ex. att en skatt på jordbruket skulle kunna påverka dess konkurrenskraft).

2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar den konceptuella analysen att det kan vara svårt att empiriskt koppla de två stöden till faktiska effekter på miljön, speciellt vad gäller den biologiska mångfalden. Det är även av vikt att bedöma hur de två stöden förhåller sig till och eventuellt påverkas av andra styrmedel antingen riktade mot samma miljömål eller som påverkar jordbrukssektorn (t.ex. gårdsstöd). Svårigheten att kvantifiera effekten av stöden på biologisk mångfald innebär att beräkningarna av den

¹⁵ Det finns dock inget underlag i Jordbruksverkets analys som kan bekräfta eller förkasta att de administrativa kostnaderna är höga för dessa två stöd.

samhällsekonomiska nyttan med avseende på detta är behäftad med stor osäkerhet, vilket även framkommer av Jordbruksverkets rapport.

3 Beskrivning av Jordbruksverkets analys

Denna del av granskningen ger en kort beskrivning av Jordbruksverkets analys av stöden. Först ges en överblick och kort summering av respektive avsnitt i rapporten. Därefter följer en mer detaljerad genomgång av de slutsatser och rekommendationer som Jordbruksverket kommer fram till.

3.1 Överblick över rapportens innehåll

Jordbruksverkets rapport är disponerad enligt följande. Först ges en motivering till utvärderingen följt av en sammanfattning på såväl svenska som engelska. I inledningsavsnittet (avsnitt 1) beskrivs stödets syfte följt av en beskrivning av de problem de syftar till att åtgärda. Avsnittet redogör även för studiens syfte och begränsningar samt de utvärderingsfrågor som man avser besvara.¹⁶

I avsnitt 2 ges en övergripande beskrivning av den metodik som använts för att beräkna de olika samhällsekonomiska kostnader och nyttor som de två stöden ger upphov till. Avsnittet ger en beskrivning av hur beräkningarna genomförts, vilka kalkylvärden som använts samt hur dessa tagits fram och motiveras. Redovisningar samt teoretiska fördjupningar kopplade till detta avsnitt ges i flertalet av rapportens bilagor. Metoderna för att skatta effekterna vad gäller biologisk mångfald, växtnäringsläckage, mängden använd växtskyddsmedel samt climateffekter beskrivs.¹⁷ Avsnittet redovisar även metoden för hur den samhällsekonomiska lönsamheten beräknats. Hur sysselsättningseffekterna av stöden estimerats genom SASM samt en input-output modell beskrivs också.

Avsnitt 3 ägnas helt och hållet till att förklara vallens betydelse för den biologiska mångfalden i landskapet. Hur vall påverkar den biologiska mångfalden såväl lokalt som på landskapsnivå diskuteras inledningsvis. Hur vallodlingen mer i detalj påverkar jordbrukslandskapets fåglar samt metoder för att fastställa detta beskrivs därefter.¹⁸ En beskrivning ges även av hur vallodling påverkar den biologiska mångfalden av ryggradslösa djur.

I avsnitt 4 genomförs en empirisk utvärdering av stöden för perioden 2007 – 2014. Detta görs genom att utifrån modellberäkningar i SASM jämföra utfallet av 6 olika utformningar av stöden (se avsnitt 1.2).

¹⁶ Dessa frågor delas upp i de som är EU-gemensamma utvärderingsfrågor för landsbygdsprogrammet samt fokusområdesspecifika frågor.

¹⁷ Vallodlingens effekter på den biologiska mångfalden skattas genom en sammanställning av forskning, påverkan utifrån de areella förändringar som SASM resulterar i, samt vallens betydelse för den biologiska mångfalden i det omgivande landskapet (dvs utanför odlingslandskapet).

¹⁸ Mer detaljerade metodbeskrivning gavs i bilaga 6,7 och 8 av rapporten.

Resultaten visar att vallersättningen är samhällsekonomiskt lönsam i samtliga scenarier utom det pessimistiska och att denna lönsamhet främst förklaras av dess positiva effekter på klimatet. Vad gäller kompensationsstödet visar beräkningarna att detta stöd är samhällsekonomiskt olönsamt under samtliga 6 scenarier. Denna olönsamhet förklaras till stor del av de negativa effekterna stödet har på klimatet. Stöden har enligt analysen lett till ett betydligt lägre kväveläckage men ett något högre fosforläckage samtidigt som de bidragit till en minskad användning av växtskyddsmedel. Att samtidigt ha vallersättning och kompensationsstöd var inte samhällsekonomiskt lönsamt under något av de sex olika scenarierna för denna tidsperiod, vilket till stor del förklarades av att produktionen av marknadsvaror blev samhällsekonomiskt ineffektiv. Det vill säga stöden stimulerade en produktionsnivå långt över marknadsjämvikten.

Slutligen utreds effekterna av en av författarna fastställd samhällsekonomiskt optimal utformning av stöden. Denna utformning innebär att kompensationsstödet halveras, vallersättningen ökar i slättbygderna samt en del av de resurser som besparas genom minskningen av kompensationsstödet går till en direkt ersättning för betesmarker som hålls i hävd. En sådan utformning visar sig leda till lägre utsläpp av växtnäringsämnen och växthusgaser samt mindre användning av växtskyddsmedel. Att ersätta den nuvarande utformningen av landsbygdsprogrammet med detta alternativ innebär, föga förvånande, en samhällsekonomisk vinst.¹⁹ Däremot är det endast i det mest optimistiska scenariot som denna utformning är att föredra framför att inte ha några stöd alls.

Avsnitt 5 genomför en framåtblickande utvärdering av stödets prognosticerade effekter för perioden 2015 – 2020. Här redovisas resultaten från de beräkningar som har genomförts för att utvärdera stöden mellan år 2015 till 2020. Basscenariot utgörs i detta fall av den utformning av de två stöden som förväntas gälla under denna period och det är mot detta utfall som de olika förändringarna i utformningen görs. Precis som ovan har utfallet för 6 olika stöds scenarier beräknats och jämförts med varandra för perioden i fråga. Syftet med avsnittet är inte att förutspå jordbrukets utveckling fram till 2020 utan att beräkna hur de två stöden påverkar jordbrukarnas beteende och därmed deras miljöeffekter samt samhällsekonomiska lönsamhet fram till 2020.²⁰

Resultaten visar att liksom för den tidigare perioden så är vallersättningen samhällsekonomiskt lönsam i samtliga scenarier utom det pessimistiska vilket återigen förklaras av dess positiva effekter på klimatpåverkan. Vad gäller kompensationsstödet effekter visar även beräkningarna för denna period att detta stöd är

¹⁹ Det finns dock inga som helst bevis på att utformningen är samhällsekonomiskt optimal, vilket även påpekas i rapporten.

²⁰ Kompensationsstödet utformning ändrades 2016 men beräkningarna i detta avsnitt baseras på 2015 års utformning.

samhällsekonomiskt olönsamt under samtliga 6 scenarier. En olönsamhet som dessutom är större än för den tidigare perioden och som förklaras av att samtliga dess miljöeffekter är samhällsekonomiskt negativa. Även för denna period förklaras detta främst av de negativa effekterna stödet har på klimatpåverkan. Effekten på växtnäringsläckaget av de båda stöden beräknas liksom för den tidigare perioden till ett minskat lägre kväveläckage men ett något högre fosforläckage.²¹ Att samtidigt ha vällersättning och kompensationsstöd var inte heller under denna tidperiod samhällsekonomiskt lönsamt under något av de sex olika scenarierna. Denna olönsamhet förklarades huvudsakligen av de sammanlagda negativa klimateffekterna. För denna tidperiod innebär en samhällsekonomiskt förbättrad utformning av stöden att såväl vällersättningen och kompensationsstödet tas bort och ersätts med riktade stöd mot olika former av betesmarker. Författarna menar att detta är ett första steg mot optimering av stöden men ändå långt ifrån optimalt. Fördelen med denna utformning är att den genererar mer vall såväl som mer betesmark i jämförelse med dagens utformning men även i jämförelse med en utformning utan de två stöden. Betydliga minskningar av utsläpp av växtnäringsämnen och växthusgaser samt mindre användning av växtskyddsmedel uppnås också. I jämförelse med nuvarande stöd skulle denna utformning innebära en samhällsekonomisk vinst i samtliga 6 scenarier. Men i jämförelse med att inte ha några stöd alls vore den endast samhällsekonomisk lönsam för det positiva scenariot och olönsam under övriga.

Slutligen ges i avsnitt 6 en sammanfattande diskussion med analys och slutsatser av de erhållna resultaten vad gäller stödets olika samhällsekonomiska effekter för de två perioderna (2007–2014 samt 2015–2020). En utförlig sammanfattning av dessa ges i avsnitt 3.2 nedan.

Dessutom inkluderar rapporten ett antal bilagor med fördjupningar, förklaringar samt sammanställningar av underlag. Bilaga 1 i rapporten beskriver övergripande den programmeringsmodell (SASM) som använts för att beräkna stödets effekter i de olika scenarierna. I Bilaga 2 förklaras den nationalekonomiska teorin bakom begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Bilaga 3 består av en geografisk illustration över områdesindelningen för kompensationsstöd. Bilaga 4 ger en sammanställning av de samhällsekonomiska schablonvärden som använts i beräkningarna samt deras källor. Bilaga 5 beskriver de förändringar i markanvändningen som de olika scenarierna genererar i SASM modellen. Bilaga 6 illustrerar förväntade relativa förändringar i fågelindikatorn för respektive fågelart i de olika scenarierna. Bilaga 7 tillhandahåller en tabell över de grödkoder som ingår i blockdatabasen över markanvändning. Bilaga 8 beskriver den metod som använts för att utvärdera effekterna på biologisk mångfald. Bilaga 9 förklarar definitionerna på olika begrepp som ingått i rapporten.

²¹ För denna tidsperiod beräknas dock, till skillnad från den förra, användning av växtskyddsmedel öka.

Sist i rapporten bifogas kommentarer från personer som kvalitetsgranskat rapporten i en tidigare granskning av rapporten. Det framkommer inte ifall någon av dessa bedömt rapporten utifrån dess samhällsekonomiska aspekter men inget i kommentarerna antyder att så är fallet. Granskningen verkar mer ha fokuserat på att bedöma rapporten utifrån ett naturvetenskapligt perspektiv. Kommentarererna indikerar att granskarna överlag ställer sig positiva till hur rapporten genomförts och att slutsatserna är rimliga.

3.2 Jordbruksverkets slutsatser och rekommendationer

Rapporten kommer fram till att vällersättningen och kompensationsstödet haft effekt på markanvändningen. Effekten består i att stöden har betydelse för hur åkerarealen används. Beräkningarna finner att stöden lett till att den ökade vallodlingen skett på bekostnad av spannmålsodling snarare än att sätta obrukad mark i produktion, vilket var förhoppningen. Vad gäller förändringen av stöden under perioden 2015–2020 kommer vällersättningen ha marginella effekter på åkermarkens användning. Det ökade kompensationsstödet beräknas dock få stora effekter i det att obrukad mark odlas upp med vall eller spannmål. Det finns dock inget i beräkningarna som tyder på att den totala åkerarealen påverkas av stöden.²²

Vad gäller areal betesmark som hålls i hävd är det främst kompensationsstödet som lett till en ökning, medan vällersättning inneburit att en något mindre areal betesmark hålls i hävd.²³ Även vällersättning har indirekt bidragit till mer betesmark, men har haft desto större effekt i form av en regional omfördelning av betesmarker (från skogsbygder till slättbygder). Både vällersättningen och kompensationsstödet har enligt beräkningarna lett till ett större antal nötkreatur. Vad gäller effekten på sysselsättning indikerar resultaten att kompensationsstödet har haft stor effekt på sysselsättningen i de områden som berörs direkt, men kan ha lett till en något minskad sysselsättning i de områden som ej erhåller stödet.²⁴ Även vällersättningen bedöms ha lett till ökad sysselsättning i stödområdena. Produktionen blir mindre effektiv på grund av att stöden leder till större förbrukning av insatsvaror än vad som är motiverat av marknadens efterfrågan. Detta innebär i flera fall stora samhällsekonomiska kostnader. Problemet uppstår framför allt för kompensationsstödet vilket gynnar produktion som annars hade varit olönsam i områden med sämre förutsättningar.

Det faktum att det i beräkningarna varit svårt att belägga stödets effekter på biologisk mångfald beror på att den befintliga kunskapsnivån är låg vilket gör det svårt att kvantifiera dessa effekter i analysen. Författarna lyfter därför behovet av ökade

²² Total åkerareal beror främst på gårdsstödet vilket ligger med i alla scenarier.

²³ Den samhällsekonomiskt förbättrade utformningen skulle dock till samma budgetkostnad hålla en något större areal betesmark i hävd.

²⁴ Utanför själva stödområdena innebär de två stöden ett lägre antal arbetstillfällen än vad som vore fallet utan stöd, vilket förklaras av utträngningseffekter.

forskningsinsatser inom detta område. Analysen finner dock att stödets sammanlagda effekt på fågelindikatorn (vilken avser fånga effekterna på biologisk mångfald) är i det närmaste obefintlig. Vad gäller läckage av växtnäringssämnen bidrar vallersättningen till att denna minskar medan kompensationsstödet ökar densamma. Detta gäller för båda perioderna och för såväl kväve som fosfor.

Rapporten kommer fram till att kompensationsstödet lett till större utsläpp av växthusgaser medan vallersättningen lett till mindre, men inte i tillräckligt hög grad för att motverka kompensationsstödet effekter. Indirekt bidrar båda stöden, men främst kompensationsstödet, till en ökad mängd nötkreatur. Detta har positiva effekter på natur- och kulturvärden kopplade till hävdade betesmarker samt sysselsättningsnivån i de berörda områdena. Å andra sidan medför fler nötkreatur negativa klimateffekter. Av de olika miljöeffekterna är det stödets klimatpåverkan som väger tyngst i beräkningarna. Detta drivs av stödets effekter vad gäller förändringar i antalet nötkreatur och dess metanutsläpp samt den inbindning av kol i marken som påverkas genom ändrad areal vall och långliggande träda. Förändringar vad gäller växtskyddsmedel, fosforläckage och betesmarker med särskilda värden är jämförelsevis marginella.

I vallersättningens nuvarande utformning, där dess huvudsakliga effekt är att ersätta spannmål med vall, är vallersättning samhällsekonomiskt lönsam medan den under början av perioden 2007–2014, då dess syfte var att aktivera mark som annars skulle legat i träda, var olönsam. I ett scenario i vilken ersättningsnivån i båda stöden halveras finner rapporten att stöden haft avtagande effekter (det vill säga effekten av att halvera ersättningarna blir mindre än halva effekten av att ta bort stöden helt) vad gäller jordbrukets produktion och markanvändning. För kväveläckaget innebar en halvering av ersättningsnivån att kväveläckaget blev lägre än utan stöd medan den fulla ersättningsnivån gav ett ökat läckage i jämförelse med om inga stöd fanns. Detta leder till att full ersättningsnivå leder till större samhällsekonomisk olönsamhet än halv ersättningsnivå. Att beräkningarna i analysen tagit dödviktsförlusten av det skatteuttag som krävs för att finansiera stöden har stor betydelse för den samhällsekonomiska lönsamheten eftersom den genererar höga kostnader för stöd med hög dödvikt på finansieringssidan.

Analysen finner att i vissa avseenden samverkar och förstärker stöden varandras effekter medan de andra fall kan motverka varandra och ge avtagande effekt. Det har visat sig att effekten av stöden i hög grad beror på de ekonomiska förutsättningarna i övrigt, till exempel ändrade priser för jordbruksprodukter på världsmarknaden. Framtida effekter av stöden kan därför bli ett annat än väntat utifall dessa förutsättningar ändras. Kompensationsstödet största effekt är på den regionala sysselsättningen (vilket ju är dess syfte) medan vallersättningen har större miljöeffekter. Sysselsättning som sådan ingår dock som en kostnad för arbetskraft i de

samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningarna vilket är helt korrekt. Enbart ifall folk vore villiga att betala för att få arbeta skulle sysselsättningen hamna på intäktssidan. Däremot kan kostnaden vara lägre ifall detta stöd sysselsätter individer som annars skulle varit arbetslösa.²⁵

Den samhällsekonomiska kostnaden av själva kompensationsstödet per sysselsatt är beräknat till 200 000 och 400 000 kronor per person och år vilket är lägre än andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom sänkt krogmoms och femte jobbskatteavdraget.

Värdet av att ha kvar fler jordbruk i områden med sämre förutsättningar ingår dock inte i de samhällsekonomiska beräkningarna annat än genom värdet av att jordbruksmarken bevaras.

Den komponent som väger tyngst i de samhällsekonomiska beräkningarna är förändringar av marknadsvaror, vilket består av följande två delar; (i) dödviktsförlust av skatteuttag och, (ii) stödets påverkan på jordbrukarnas beteende på ett sätt som ökar kostnaderna (olönsam produktion uppstår p.g.a. kompensationsstödet samt att ersättningarna leder till att produktionen bedrivs på ett sätt som är dyrare än nödvändigt i syfte att uppnå miljövinster).

Jordbruksverket anser att eftersom vällersättning och kompensationsstöd påverkar varandra bör dessa utformas tillsammans för att nå bästa möjliga resultat.

Jordbruksverkets bedömning är att:

1. stöden i dess nuvarande utformning är samhällsekonomiskt olönsamma.
2. effekten på sysselsättning är begränsad

Sammanfattningsvis kommer Jordbruksverket fram till att det finns potential för en ökad samhällsekonomisk lönsamhet genom att sänka vällersättningen och helt avveckla kompensationsstödet samtidigt som ersättningsnivåerna till betesmark ökas.²⁶ En sådan utformning ger dock lägre sysselsättning än den nuvarande. Det råder därmed en tydlig trade-off mellan sysselsättning i stödområden och samhällsekonomisk lönsamhet. Dessutom kommer de fram till att stöden behöver vara mer flexibla, det vill säga kunna justeras vid omvärldsförändringar.

²⁵ Det vill säga, arbetskraft med relativt låg alternativkostnad får jobb istället för arbetskraft med relativt hög alternativkostnad.

²⁶ Det faktum att vallodlingens och därmed stödets effekter på biologisk mångfald karakteriseras av stora osäkerheter i det att den är ofullständigt känd, begränsar möjligheten till optimal utformning av stöden.

4 Granskning av Jordbruksverkets analys

Denna granskning av Jordbruksverkets analys är disponerad enligt följande. I avsnitt 4.1 bedöms i vilken grad syftet med utvärderingen uppnåtts. I avsnitt 4.2 granskas analysen ut ifrån dess utgångspunkt (kontexten). Därefter, i avsnitt 4.3, granskas de metoder som använts utifrån deras vetenskapliga förankring men även utifrån rapportens syfte. I avsnitt 4.4 bedöms hur välgrundade de slutsatser och rekommendationer som Jordbruksverket i slutändan kommer fram till är. Slutligen ges en sammanfattning av granskningens mer övergripande synpunkter i avsnitt 4.5.

4.1 Nås målet med utvärderingen?

Som nämnts tidigare var det huvudsakliga syftet med Jordbruksverkets analys att utvärdera om vällersättningen respektive kompensationsstödet bör ingå i Landsbygdsprogrammet eller inte. Och ifall dessa stöd är motiverade, hur bör de i så fall utformas geografiskt och budgetmässigt för att vara samhällsekonomiskt optimala? För att kunna genomföra en sådan bedömning beräknar Jordbruksverket de samhällsekonomiska nyttorna och kostnaderna som olika utformningar av de två stöden genererar.

Överlag förmår Jordbruksverket, utifrån den kunskap som finns, beräkna dessa kostnader och nyttor av de två stöden på ett gediget tillvägagångssätt. Även om det föreligger svårigheter att kvantitativt fastställa vissa av dessa kostnader och nyttor bedöms rapporten utifrån de givna förutsättningarna uppnå detta syfte. De uppnår målet med att fastställa den samhällsekonomiska lönsamheten för olika utformningar av stöden samt att ta fram ett förslag till en alternativ utformning av stöden vilken är mer lönsam. Rapporten bidrar därmed till ökade kunskaper av vilka effekter de två stöden ger upphov till på jordbruksproduktionen och miljön i olika regioner.

Som framgår i bilaga 2 i rapporten innebär det faktum att totalnyttan överstiger totalkostnaden av en viss utformning inte nödvändigtvis att den är samhällsekonomiskt effektiv (marginalnytta=marginalkostnad), det vill säga ger största möjliga nettonytta. Det är därför förvånande att rapporten i Bilaga 9 *Definitioner och begrepp* felaktigt definierar samhällsekonomisk effektivitet som skillnaden mellan samtliga samhällsekonomiska kostnader och nyttor som stödet leder till. Rapporten lyckas därför inte med målet att bedöma de 2 stödens samhällsekonomiska effektivitet relativt andra möjliga styrmedel och åtgärder, geografiskt och budgetmässigt, eftersom resultaten enbart indikerar lönsamheten. Det som rapporten kan säga är vilken av de analyserade utformningarna av stöden som kan sägas var mer samhällsekonomiskt effektiva än andra utformningar.

4.2 Utvärderingens utgångspunkt

Nedan granskas utvärderingen utifrån dess utgångspunkt. Det är med andra ord inte kvaliteten på den samhällsekonomiska lönsamhetsanalysen som bedöms här utan själva motiveringen till uppdragsformuleringen.

Jordbruksverkets analys fokuserar på att bedöma nyttorna och kostnaderna av de två stöden under olika scenarier. Analysen saknar dock en bedömning huruvida de två stöden skapar incitament för att uppnå de olika målen till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad (d.v.s. är de kostnadseffektiva). Det finns därför inga samhällsekonomiska argument i analysen som motiverar vallodling som åtgärd för att nå de olika målen i jämförelse med andra åtgärder. Dessutom saknas argument för att finansiella stöd utgör det optimala styrmedlet för att få till stånd vallodling. Detta borde ha lett till en djupare diskussion kring i vilken grad stöden bidragit till måluppfyllelse och huruvida ett annat styrmedel skulle kunna vara mer kostnadseffektivt. Det görs heller ingen analys av hur stöden påverkas av övriga befintliga styrmedel på området.

Det är visserligen ambitiöst att försöka bedöma samtliga effekter som de två stöden ger upphov till, men kanske borde utvärderingen fokuserat på att i första hand bedöma de två styrmedlen utifrån deras faktiska syften, det vill säga ökad biologisk mångfald samt minskat växtnäringsläckage för vällersättningen samt främjandet av en levande landsbygd för kompensationsstödet. Det ges ingen övertygande motivering till varför större energi läggs på att beräkna kompensationsstödet effekter på miljön än att bedöma hur väl stödet presterat i att uppfylla sitt faktiska syfte.

Enligt rapporten ska resultat och analys inkludera en sammanställning av tidigare studier. Dessvärre redovisar rapporten inte slutsatserna från två betydande utvärderingar av Landsbygdsprogrammet som genomförts på sistone, nämligen Rabinowicz, E (2013) "En ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet." ESO-rapport 2013:6, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, samt Riksrevisionen (2013). "Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?", RIR 2013:13.

I den utvärdering av landsbygdsprogrammet som Rabinowicz (2013) genomför på uppdrag för Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) drogs följande slutsatser om vällersättningen och kompensationsstödet:

- *"...vallstödet (dvs vällersättningen) fungerar som ett inkomststöd snarare än ett miljöstöd."* (sid. 89)
- *"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."* (sid. 89)

- *”Av åtgärderna i landsbygdsprogrammets miljödel är två, stödet till missgynnade områden (dvs kompensationsstödet) och stödet till miljövänlig vallodling, relativt diffusa och de dithörande kraven måttliga. Dessa stöd går, enkelt uttryckt, till att odla gräs i regioner där det redan finns mycket gräs. Miljönyttan för dessa åtgärder, i synnerhet av vallstödet, förefaller vara låg, eftersom detta främst fungerar som ett inkomststöd. Mot denna bakgrund vore det rimligt att vallstödet avskaffades.” (sid. 119)*
- *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 som bör slopas och stöd till hela odlingsystem som ekologisk odling, till selektiva åtgärder. (sid. 124)*

Riksrevisionen (2013) kommer i sin bedömning av landsbygdsprogrammet (med den talande titeln *landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?*) fram till följande om dessa två styrmedel:

”Enligt tidigare utvärderingar har särskilt ersättningen till vallodling och kompensationsbidraget betydande dödviktsförluster och vällersättningen kan i vissa fall till och med ha negativa miljöeffekter. Vällersättningen har snarare haft funktionen att stödja jordbruket ekonomiskt, än att vara inriktat på att producera miljönytta. Åtgärder där brukarnas ersättningar i högre grad anpassas efter vilken miljönytta som faktiskt åstadkoms, skulle kunna ge en bättre miljöeffekt per krona. Sådana åtgärder förekommer i andra länders landsbygdsprogram, vilket visar att det är förenligt med EU:s regelverk.” (sid. 90)

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att *”förändra miljöersättningarnas utformning så att de mer effektivt bidrar till relevanta miljömål. ...Särskilt de generella ersättningarna till vallodling bör ses över eftersom de med nuvarande kunskapsläge är svåra att motivera utifrån miljönytta.” (sid. 95)*

Vilken anledningen är till att Jordbruksverket inte beaktar resultaten och slutsatserna från dessa två utvärderingar är oklart, men att man på Jordbruksverket inte känt till dessa skulle vara förvånande.

Med resultaten från dessa utvärderingar som utgångspunkt hade det varit mer motiverat att ge Jordbruksverkets utredningsenhet i uppdrag att analysera alternativa åtgärder och styrmedel för att uppnå de effekter som utgör själva motivet för vällersättningen och kompensationsstödet. Det vill säga vilka alternativa åtgärder existerar för att öka den biologiska mångfalden, minska växtnärläckaget samt främja en levande landsbygd och vilka styrmedel vore lämpliga för att få dessa åtgärder genomförda? Rapporten hade som utgångspunkt kunnat diskutera mer kring själva miljöproblemen i fråga samt alternativa sätt att uppnå de önskade effekterna.

4.3 Metodologi

I detta avsnitt bedöms ifall de använda metoderna är vetenskapligt förankrade samt lämpliga för analysens syfte.

Det är av största vikt att kunna konkretisera och kvantifiera de mål som styrmedel riktar sig mot för att kunna bedöma den samhällsekonomiska effektiviteten såväl som kostnadseffektiviteten av olika styrmedel. Vaga miljömålsformuleringar (såsom *Ett rikt Odlingslandskap* och dess preciseringar) gör det svårt att kvantifiera olika åtgärders effekt på målet. Dessutom måste effekten på de berörda miljömålen av de åtgärder som vidtas kvantifieras.

Att man i en rapport som syftar till att ta fram en bättre utformning av stöden inte diskuterar stödets transaktionskostnader är dock lite förvånande. Trots att det ges en definition till begreppet transaktionskostnader i bilaga 9 förekommer det ingen annanstans i rapporten. Hur stora transaktionskostnaderna av de två stöden är samt i vilken mån de påverkas av de alternativa utformningarna hade varit av intresse att utreda.²⁷

”Beräkningarna med SASM indikerar att kompensationsstödet har medfört 3 900 arbetstillfällen som inte skulle ha funnits annars”, enligt rapporten. Det faktum att ökad sysselsättning utgör ett av kompensationsstödet främsta syfte samtidigt som det, helt korrekt, behandlas som en kostnadspost i lönsamhetsbedömningarna behöver man ha i åtanke vid tolkningen av resultaten.²⁸ Allt annat lika, innebär nämligen en ökad sysselsättning att kostnaderna ökar vilket minskar (ökar) den samhällsekonomiska lönsamheten (olönsamheten) av kompensationsstödet.

Som nämnts tidigare (avsnitt 2.3) innebär finansiering av stöd via skatteintäkter en så kallad dödviktsförlust. Jordbruksverkets rapport tar förtjänstfullt upp detta i sin kalkylering i vilken de, motiverad utifrån skattningar av Sörensen (2010), och i överensstämmelse ASEK-rekommendationer, multiplicerar det nödvändiga skatteuttaget med 1.3 för att beräkna dess samhällsekonomiska kostnad för denna dödviktsförlust.²⁹

Det är positivt att analysen hanterar osäkerheter vad gäller de ekonomiska värdena samt stödets effekt på biologisk mångfald genom att utföra ett antal känslighetsanalyser. Man genomför även beräkningar för olika nivåer av

²⁷ Vid beräkningen av sysselsättningseffekter i SASM-modellen inkluderas dock den tid jordbrukarna lägger på administration (vilket utgör en typ av transaktionskostnad) genom användandet av ett schablonvärde.

²⁸ Arbetskraft är en resurs som (nästan) alltid har ett alternativvärde (vilket visserligen varierar) och därför utgör en kostnad (och inte en intäkt) i en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl.

²⁹

http://www.trafikverket.se/contentassets/823481f052a74a3881492136383eb01b/filer/03_generella_principer_o_varden_a52.pdf

diskonteringsräntan på ett föredömligt sätt. En diskussion och motivering kring valet av diskonteringsräntan och tidshorisont ingår även i rapporten (avsnitt 2.4.4.)

Sammanfattningsvis bedöms de metoder som använts för beräkningarna hålla hög vetenskaplig kvalitet samt förmår i hög utsträckning besvara de frågor som avses, det vill säga hur är lönsamheten av olika utformningar av de två stöden. Det finns ett flertal element i rapporten (såsom dess transparens, mängden olika utformningar och scenarier som analyseras, känslighetsanalyserna, samt dess hantering av skattefinansieringens dödviktsförluster) som förhoppningsvis sätter nivån för framtida utvärderingar.

4.4 Är slutsatser och rekommendationer väl underbyggda?

Ett resultat av Jordbrukets utvärdering är att kompensationsstödet i nästan samtliga scenarier leder till samhällsekonomiska förluster. Fast å andra sidan motiveras kompensationsstödet utifrån de positiva externa effekter det antas ha vad gäller att bevara landsbygden och främja hållbara produktionssystem. Det är därför ett stort problem att dessa effekter inte till fullo reflekteras i beräkningarna och ska kanske därför inte bedömas enbart utifrån dess effekter på miljön och produktionen. Visserligen kvantifieras sysselsättningseffekterna av kompensationsstödet, men de värderas inte.

Eftersom analysen kommer fram till att de två stöden påverkar varandra föreslår Jordbruksverket att de därför borde utformas tillsammans för att nå bästa möjliga resultat tillsammans. En sådan slutsats känns dock knappast välförankrad i nationalekonomisk teori eftersom de faktiskt har helt olika syften och därför i första hand borde utformas utifrån dessa syften.

Som tidigare påpekats kan man inte dra slutsatsen att ett styrmedel leder till kostnadseffektiva åtgärder enbart för att dess effekter visar sig vara samhällsekonomiskt lönsamma. Inte heller garanterar lönsamheten att nivån på effekter är den samhällsekonomiskt effektiva. Jordbruksverket hade i sin utvärdering kunnat vara mer tydlig vad gäller de slutsatser som kan tas respektive inte tas av en lönsamhetsbedömning (kostnads-nyttoanalys).

Additionaliteten av vällersättningen (vad gäller ytterligare hektar vall och inte nödvändigtvis miljöeffekter) visar sig i resultaten vara relativt blygsam. Enligt beräkningarna genererar vällersättningen en ökning av hektar vall på ca 20 procent för perioden 2007–2014 och så lite som drygt 4 procent för perioden 2015–2020. Från detta kan man dra slutsatsen att en stor del av ersättningarna betalas ut till vall som ändå skulle ha odlats.

Sammanfattningsvis är dock merparten av de slutsatser som tas och rekommendationer som ges väl förankrade i rapportens metoder och beräkningar. Men vilka slutsatser man kan dra av dessa beräkningar är dock begränsade. En annan typ av analys såsom en kostnadseffektivitetsanalys av åtgärderna i fråga eller en styrmedelsanalys hade bidraget till att besvara mer relevanta frågor som huruvida åtgärderna och styrmedlen är samhällsekonomiskt motiverade.

4.5 Sammanfattning av granskning

Utifrån de resurser och underlag som Jordbruksverket haft till sitt förfogande utför de en mycket ambitiös bedömning av de samhällsekonomiska effekter som vällersättningen och kompensationsstödet ger upphov till. Att inkludera ett så stort antal effekter och beräkna dessa för 6 olika typer av utformningar av stöden samt för 6 olika scenarier i 2 olika tidsperioder är utan tvekan en rejäl utmaning som Jordbruksverket faktiskt lyckats genomföra på en vetenskapligt hög nivå.

Utifrån ett metodologiskt perspektiv är det positivt att rapporten är transparent vad gäller hur beräkningarna genomförts samt att det framgår tydligt vilka antaganden, referenser och källor som beräkningarna baseras på (avsnitt 2 i rapporten samt i bilagor). Att man genomför beräkningarna för en mängd olika scenarier samt under olika antaganden om diskonteringsräntan ger ett bredare underlag för förståelse för effekterna av styrmedlen och vad som styr dessa. Analysen har även i viss grad tagit i beaktande hur effekterna fördelas regionalt även om man hade kunnat utveckla detta resonemang lite djupare (speciellt vad gäller hur nyttan av effekterna påverkas av var i Sverige de sker).

Trots att vällersättningens syfte är att motverka växtnäringsläckage samt gynna den biologiska mångfalden så är det dess påverkan på klimatet som är den miljöeffekt som är av störst betydelse för den samhällsekonomiska lönsamheten. Även om denna klimateffekt påverkar lönsamheten positivt är det kanske en indikation på vällersättningens effektivitet vad gäller dess huvudsakliga syfte. Det vill säga, nyttor av minskat växtnäringsläckage samt ökad biologisk mångfald borde ha större betydelse för lönsamheten än klimatpåverkan. Alternativt kanske vällersättning i högre bör bedömas och utformas utifrån dess klimatpåverkan men i så fall jämföras med andra klimatinriktade styrmedel.

Det bör dock understrykas, att en kostnads-nyttoanalys av effekterna inte utgör någon egentlig utvärdering av dessa två styrmedel utan fokuserar enbart på att fastställa effekterna av dessa. Att åtgärden som styrmedlet skapar incitament för är samhällsekonomiskt lönsam innebär inte att åtgärden är kostnadseffektiv eller att styrmedlet som får åtgärden genomförd är det mest lämpliga. För att kunna avgöra detta krävs en kostnadseffektivitetsanalys samt en styrmedelsanalys. Med andra ord är det inte uteslutet att andra åtgärder och/eller styrmedel hade kunnat uppnå de

önskvärda effekterna till en lägre samhällsekonomisk kostnad. Det framkommer inte i rapporten huruvida det genomförts en underliggande konsekvensanalys vilken motiverar vallodling som åtgärd för att minska växtnäringsläckaget samt främja den biologiska mångfalden. Det är även oklart om en ex-ante styrmedelsanalys genomfördes för vällersättningen. Att stöden infördes utan att grundläggande analyser genomförts för att motivera såväl åtgärderna som styrmedlen kanske förklarar varför de i flertalet utvärderingar, och i viss grad även Jordbruksverkets, bedömts vara ineffektiva.

Det är högst anmärkningsvärt att Jordbruksverket i en övrigt vetenskapligt ambitiös rapport inte refererar till de två tidigare utvärderingarna av landsbygdsprogrammet (Rabinowicz 2013; Riksrevisionen 2013). Om beställarna av rapporten haft dessa två utvärderingar som utgångspunkt hade man kanske valt att formulera uppdraget till Jordbruksverkets utvärderingsenhet så att de ombetts genomföra en annan typ av samhällsekonomisk analys vilken fokuserat på att utvärdera alternativa åtgärder och styrmedel.

5 Avslutande reflektioner

Denna rapport har genomfört en detaljerad granskning av Jordbruksverkets (2016) utvärdering av ekonomiska stöd i jordbruket. Granskningen har fokuserat på att bedöma ifall Jordbruksverkets analys lyckats med att utvärdera effekterna av de två stöden med avseende på deras samhällsekonomiska lönsamhet samt ta fram vägledning för hur dessa kan utformas för att maximera denna lönsamhet. Hur väl underbyggda de slutsatser och rekommendationer de i slutändan kommer fram till är utifrån nationalekonomisk teoribildning bedöms också. Överlag är Jordbruksverkets rapport välstrukturerad och utifrån det underlag som de haft till förfogande har de utfört ett gediget och vetenskapligt ambitiös lönsamhetsbedömning av de två stöden. Detta avsnitt avser att utifrån denna granskning av Jordbruksverkets rapport lyfta fram lärdomar av vikt för framtida samhällsekonomiska analyser.

Analysen ligger visserligen i linje med syftet att utvärdera stödets effekter, men det hade varit mer motiverat att i ett första steg bedöma huruvida vallodling överhuvudtaget är en kostnadseffektiv åtgärd för att nå de önskade effekterna. Även om åtgärden vallodling skulle visa sig vara motiverad är det inte säkert att en ersättning utgör det optimala styrmedlet för att få till stånd denna åtgärd.

Den transparens som Jordbruksverkets rapport uppvisar (huvudsakligen genom dess bilagor) vad gäller metoder, underlag samt källor är föredömlig och borde utgöra ett minimikrav för framtida samhällsekonomiska analyser. Inte bara underlättar det bedömningen och förståelsen för deras resultat och slutsatser utan möjliggör även framtida kompletteringar och modifieringar av analysen.

Det är viktigt att man vid utvärderingar av styrmedel sätter in frågeställningarna i ett större sammanhang och relaterar till vad tidigare utvärderingar kommit fram till. Till exempel skulle en jämförelse mellan vällersättningen och andra styrmedel med effekter på samma miljömål varit önskvärd. Även en jämförelse mellan åtgärden/åtgärderna som styrmedlet genererar och alternativa åtgärder är positivt att inkludera i en analys som avser bedöma huruvida ett eller flera styrmedel är motiverade. Till exempel en jämförelse av vallodling som åtgärd med andra möjliga åtgärder med effekter på biologisk mångfald (skogsbygd) och växtnärläckage (slättbygd).

Det är föredömligt att Jordbruksverket i sin analys beaktar vissa av de generella problem som användandet av finansiell kompensation innebär. Förutom att de skickar fel signaler till marknaden måste de dessutom finansieras, vilket kan påverka andra marknader negativt. Denna dödviktsförlust inkluderas i Jordbruksverkets kostnadsberäkningar. Slutligen har finansiella stöd en tendens att permanenteras även efter det att de inte längre är motiverade utifrån dess miljöeffekter.

Sammanfattningsvis är väl den främsta lärdomen att åtgärder alltid bör vara motiverade utifrån en samhällsekonomisk analys innan man bestämmer sig för att få dessa genomförda. Om det visar sig att åtgärderna är motiverade utifrån en sådan analys blir nästa steg att bedöma vilket styrmedel som lämpar sig bäst, utifrån ett antal kriterier (se Sterner & Coria 2012), för att få åtgärderna till stånd. Som nämnts tidigare ger en lönsamhetsberäkning av ett styrmedels olika effekter ingen hjälp i bedömningen av ifall åtgärder och de till dessa kopplade styrmedlen är samhällsekonomiskt effektiva i jämförelse med andra åtgärder och styrmedel. Däremot ger beräkningarna underlag för hur stöden kan utformas för att öka deras samhällsekonomiska effektivitet.

REFERENSER

- Brännlund, R., & Kriström, B. 2012. Miljöekonomi. Studentlitteratur.
- Goulder, L.H., & Parry, W.H. 2008. Instrument choice in environmental policy, *Review of Environmental Economics and Policy*, 2(2). 152–174.
- HaV (Havs- och Vattenmyndigheten). 2013. The Baltic Sea- Our common treasure: Economics of saving the sea. Rapport 2013:4.
- HELCOM. 2007. HELCOM Baltic Sea Action Plan. HELCOM ministerial meeting Krakow, Poland, 15 November 2007, available at http://www.helcom.fi/stc/files/BSAP/BSAP_Final.pdf, accessed on 4 May 2011
- Jordbruksverket. 2016. Bra vallersättning och kompensationsstöd? – Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljö och samhällsekonomin? Utvärderingsrapport 2016:6
- Konjunkturinstitutet. 2014. Miljö, ekonomi och politik 2014.
- Rabinowicz, E. 2013. Bonde söker bidrag– En ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet, ESO-rapport 2013:6, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.
- Riksrevisionen. 2013. ”Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?”, RIR 2013:13.
- Sternier, T., & Coria J. 2012. Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management, RFF Press, Washington, DC
- Söderholm, P. 2014. En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet: Rapport på uppdrag av Naturvårdsverket, Luleå tekniska universitet.
- Sörensen, P.B. 2010. Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges. Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4. Regeringskansliet. Ministry of Finance.

KOMMENTAR FRÅN JORDBRUKSVERKET

Granskning av Jordbruksverkets utvärdering av vallersättningen och kompensationsstödet

av Anthesis Enveco AB, Henrik Scharin

Vi tackar för en väl genomförd och givande granskning. Den har givit oss flera lärdomar och användbara rekommendationer inför framtida utredningar. Att få vår utredning och rapport granskad ger oss också bekräftelse och ökad trygghet inför liknande, kommande arbeten, så vi vill uttrycka vår tacksamhet också till Naturvårdsverket och "Samhällsekonomisk plattform" för denna respons.

Det finns mycket intressant att diskutera och kommentera i granskningsrapporten. Här vill jag dock kommentera endast fyra påståenden eller kritiska synpunkter.

1. Analys av samhällsekonomiskt effektiv utformning

Granskaren kritiserar på flera ställen i sin rapport att Vallstödsutredningen inte gjort någon styrmedelsanalys, och att den därför inte visar vad som vore den mest effektiva utformningen av vallstödet eller andra policyåtgärder för att uppnå de uppsatta målen. Som granskaren framhåller låg dock detta utanför utredningsuppdraget, och en av granskningsrapportens rekommendationer betonar vikten av väl utformade uppdrag: " --- det [hade] varit mer motiverat att ge Jordbruksverkets utredningsenhet i uppdrag att analysera alternativa åtgärder och styrmedel för att uppnå de effekter som utgör själva motivet för vallersättningen och kompensationsstödet".

Vi kan instämma i denna bedömning, men vill här också framhålla att vi på eget initiativ utvecklade och analyserade en samhällsekonomisk mer optimal utformning av stöden för respektive programperiod. De finns redovisade i kapitlen 4.6 och 5.6 (SJV Utvärderingsrapport 2016:6). För att analysera vad som vore den samhällsekonomiskt effektiva (/optimum) uppsättningen och utformningen av jordbrukspolitiska styrmedel skulle det krävas betydligt mer resurser än vad som funnits för denna utredning och dataunderlag som inte finns tillgängligt idag. Denna lösning kommer också att förändras ständigt i takt med teknik- och prisutveckling m.m., vilket inte bör hindra att man försöker finna mer effektiva lösningar att implementera för de närmaste åren. Vi initierade därför senare en fördjupad studie vars syfte var att utveckla en samhällsekonomiskt optimal utformning av samtliga jordbrukspolitiska stöden sammantaget (SJV Ra 2017:14, <http://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ra1714.html>).

2. Konceptuell analys

Vallstödsutredningen får kritik för att inte innehålla någon heltäckande och systematisk konceptuell analys.

Denna kritik är befogad. Det finns två förklaringar till denna brist. Den ena är att rapporten redan är sidmässigt omfattande, och vi bedömde att en konceptuell analys inte skulle tillföra något av betydelse för den primära målgruppen. Utredningen och dess rapport är gjorda i första hand för personer i departementet och på Jordbruksverket som arbetar med dessa frågor och bör vara väl insatta i bakgrunden och tidigare utredningar. Ytterligare sidor hade tyngt rapporten.

Den andra förklaringen är att de samhällsekonomiska problem i form av miljöeffekter m.m. som utredningen adresserar är så allmänna att en konceptuell analys skulle ha upprepat vad vi och andra redan har skrivit många gånger i artiklar och rapporter. Den bedömdes därför vara överflödig. Vi tar dock åt oss av kritiken och kommer i fortsättningen att redovisa konceptuella analyser i liknande utredningar.

3. Tidigare studier

Granskningen innehåller kritik mot att Vallstödsutredningen inte innehåller någon sammanställning av tidigare studier i området. Vi instämmer i kritiken. Avsaknaden av litteratursammanställning och analys beror på att den primära målgruppen i departementet och på Jordbruksverket – som påpekat ovan – redan är insatta och bekanta med de två skrifter som granskaren lyfter fram som betydande. Att redovisa dem hade tyngt rapporten. Eftersom våra utredningar kan komma att bli lästa även av andra kommer vi dock i fortsättningen att inkludera litteratursammanställningar.

Vi vill informera att det utöver dessa två skrifter finns många vetenskapliga artiklar och andra skrifter som anknyter till problemområdet. Inte minst Jordbruksverkets rapport 2014:20 är relevant för problematiken. I denna gör vi en mer övergripande ansats och analyserar alla viktigare miljöersättningar och gårdsstödet till jordbruket. Där framgår för- och nackdelar bättre hos alternativa stödutformningar. Föreliggande rapport ska läsas som ett fördjupande komplement till denna, vilket vi borde klargjort. Målgruppen lär känna till dess resultat.

Vi vill dock betona att inga tidigare, utomstående studier gjort motsvarande samhällsekonomiska kalkyler och analyser, vilket innebär att det inte finns något av direkt relevans att jämföra mot. Vad gäller de båda utredningar som granskaren hänvisar till menar jag att även om de teoretiskt eller principiellt kan ha riktiga påståenden så grundar de sig inte på beräkningar eller andra empiriska analysmetoder. Ett viktigt bidrag från denna utredning bör därför vara att genom modellberäkningar kunna kvantitativt belägga vilka effekter stöden har, och bekräfta eller motsäga vad som tidigare har påståtts. Samband som tidigare inte var uppmärksammade har också tydliggjorts (t.ex. vissa klimateffekter av stöden).

4. Samhällsekonomisk effektivitet och samhällsekonomisk lönsamhet

Enligt granskaren kan termen samhällsekonomisk effektivitet enbart användas för den lösning som maximerar samhällsnyttan, dvs. där $MC_s = MB_s$. Skarp kritik framförs mot att vi i Vallstödsutredningen inte skiljer mellan samhällsekonomisk effektivitet och samhällsekonomisk lönsamhet. Jag har en annan åsikt och tillbakavisar denna kritik. Enligt min mening kan ett styrmedel vara mer eller mindre samhällsekonomiskt

effektivt beroende på hur långt från optimipunkten $MC = MB$ den ligger (dvs. hur stora konsument- och producentöverskotten är jämfört med alternativa utformningar av styrmedel). Det går sålunda att tala om samhällsekonomiskt effektivare styrmedel. De ger en resursanvändning med högre samhällsekonomisk lönsamhet.

Jönköping den 2 mars 2018

Knut Per Hasund

Jordbruksverket

Research, consulting and teaching for a sustainable future

Anthesis Enveco is well-established in the environmental economics research community. We offer analysis, research, education and training in environmental economics, sustainable energy systems and sustainable urban development. Our clients are in the private, non-profit and public sectors. We are located in Stockholm but work nationwide as well as internationally.

Anthesis Enveco AB

Barnhusgatan 4, SE-111 23 Stockholm

www.enveco.se