

Granskning av samhällsekonomisk analys

Samhällsekonomiskt plattformsmöte 31/1 2018
Henrik Scharin, Anthesis Enveco



Upplägg

- Sammanfattning
- Uppdragsbeskrivning
- Beskrivning Jordbruksverkets analys
- Granskning av analys
- Lärdomar/Slutsatser
- Diskussionspunkter

Sammanfattning

- Väl genomförd analys med hög vetenskaplig nivå!
- Tar hänsyn till många aspekter och utvärderar många kombinationer av utformningar och scenarier.
- Utvärderingsrapporten inkluderar det mesta av vad man kan begära av denna typ av analys.
- Problemet inte i utförandet.... utan i själva uppdragsformuleringen.

Uppdragsbeskrivning

Kritiskt granska Jordbruksverkets rapport *Bra vällersättning och kompensationsstöd* utifrån följande frågor:

- Är uppdraget tydligt formulerade?
- Uppnår den samhällsekonomiska analysen sitt syftet?
- Är slutsatser/rekommendationer välgrundade?
- Lärdomar för framtida utvärderingar.

Granskningsrapportens upplägg

- Introduktion
- Konceptuell analys
- Beskrivning av utvärdering
- Granskning
- Slutsatser

Vallersättning

- Bidra till ett öppet och varierat landskap i skogsbygden
- Minska näringsläckage i slättlandskapet
- Ingår i Landsbygdsprogrammet
- Utgår till de som odlar vall som huvudgröda minst 3 år i följd
- Grundersättning för vallodling samt tilläggsersättning för de som även har djurhållning
- Kan endast erhållas i områden i vilka kompensationsstöd ej kan erhållas

Kompensationsstödet

- Syftar till att kompensera jordbruk i områden med sämre naturgivna förutsättningar.
- Indirekt främja hållbara produktionssystem samt bevara landsbygden (inget uttalat syfte att uppnå miljömål)
- Ingår i landsbygdsprogrammet
- Till åker samt naturbetesmark
- Varierar mellan stödområden

Bakgrund Jordbruksverkets utvärdering

- Halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 kom fram till att miljöersättning för extensiv vallodling brister i nytta.
- Behövs djupare kunskaper rörande ersättningens effekter samt förslag på alternativa utformningar.
- Jordbruksverket utlovade en fördjupad utvärdering av vällersättningens effekter.

Utvärderingens syfte

- Utvärdera om vällersättningen respektive kompensationsstödet bör ingå i Landsbyggsprogrammet eller inte.
- Och ifall dessa stöd är motiverade, hur bör de i så fall utformas geografiskt och budgetmässigt för att vara samhällsekonomiskt optimala?

Metod

- Beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten av flera olika utformningar av vällersättningen och kompensationsstödet.
- Tidperioderna 2007-2014 samt 2015-2020.
- Olika framtidsscenarioer för tidsperioden 2015-2020.
- För att kvantifiera miljö- samt sysselsättningseffekterna av de olika stöden under de olika utformningarna används Jordbruksverket av modellberäkningar i SASM (Swedish Agricultural Sector Modell), vilken är en regional matematisk optimeringsmodell över det svenska jordbruket

Avgränsningar/underlag

- Enbart studera de två permanenta ekonomiska stöden
- Miljöeffekter, sysselsättningseffekter och produktionseffekter analyseras samt även den regionala fördelningen av dessa effekter.
- Väga kostnader mot nyttor för olika scenarier (utformningar) för stöden
- Underlag: Utbetalda ersättningar, litteraturstudier, statistisk analys av inventeringsdata

Utformningar som utvärderas

1. Nuvarande utformning av stöden
2. Utan vällersättning (dvs enbart kompensationsstöd)
3. Utan kompensationsstöd (dvs enbart vällersättning)
4. Utan såväl vällersättning som kompensationsstöd
5. Halvering av stöden
6. Samhällsekonomiskt förbättrad utformning

Jordbruksverkets upplägg

1. Motivering till utvärdering
2. Beskrivning av stöden, studiens syfte och begränsningar
3. Övergripande beskrivning av metodik
4. Förklaring av vallens betydelse för den biologiska mångfalden
5. Empirisk utvärdering av stöden 2007-2014
6. Utvärdering av stödens prognosticerade effekter 2015-2020
7. Sammanfattande diskussion med analys och slutsatser
8. Bilagor (fördjupningar, förklaringar, underlag)
9. Kommentarer från kvalitetsgranskingsgrupp

Jordbruksverkets Resultat

- Vällersättningen lett till högre läckage av näringsämnen!
- Stödets effekter bero i hög grad på jordbruksproduktspriserna.
- Effekten på sysselsättning är begränsad.
- Stöden har liten betydelse för totala produktionen.
- Stöden samverkar och förstärker varandras effekter i vissa avseenden medan de andra fall kan motverka varandra och ge avtagande effekt.

Jordbruksverkets slutsatser

- Nuvarande utformning samhällsekonomisk olönsam!
- Trade-off mellan sysselsättning i stödområden och samhällsekonomisk lönsamhet.
- Stöden behöver vara mer flexibla i det att de behöver justeras vid omvärldesförändringar.

Jordbruksverkets rekommendationer

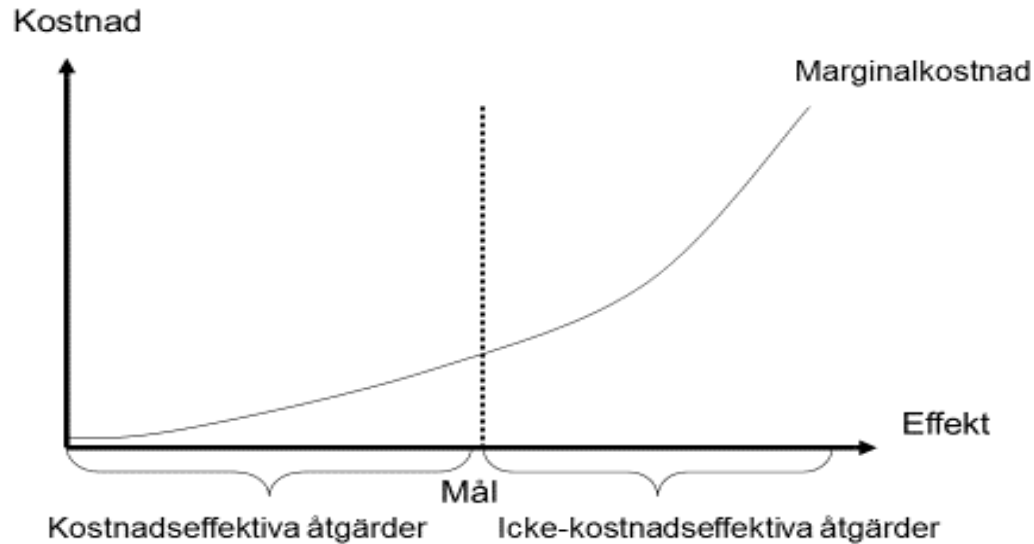
- Minska vällersättningen
- Avveckla kompensationsstödet
- Höj ersättning betesmark

Nås målet med utvärderingen

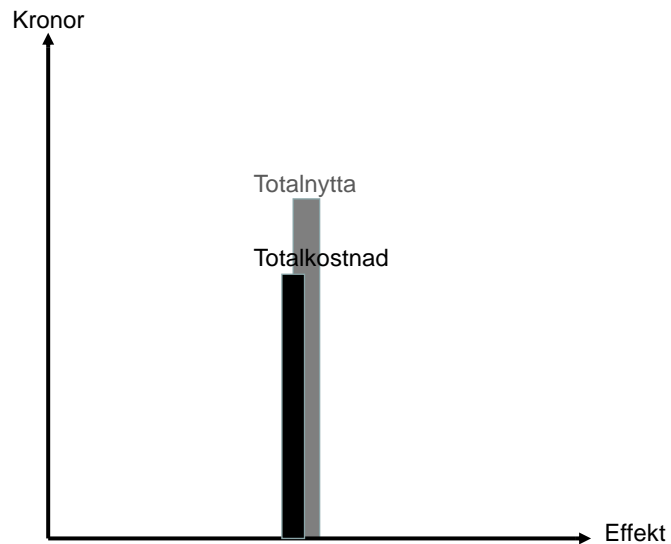
Är de två stöden samhällsekonomiskt motiverade?

- Huruvida målet mås beror på vad man lägger in i uttrycket ovan.
- Analysen bedömer den samhällsekonomiska lönsamheten av stöden under olika utformningar.
- Inga belägg i analysen för att vare sig åtgärd eller styrmedel är samhällsekonomiskt effektiva.

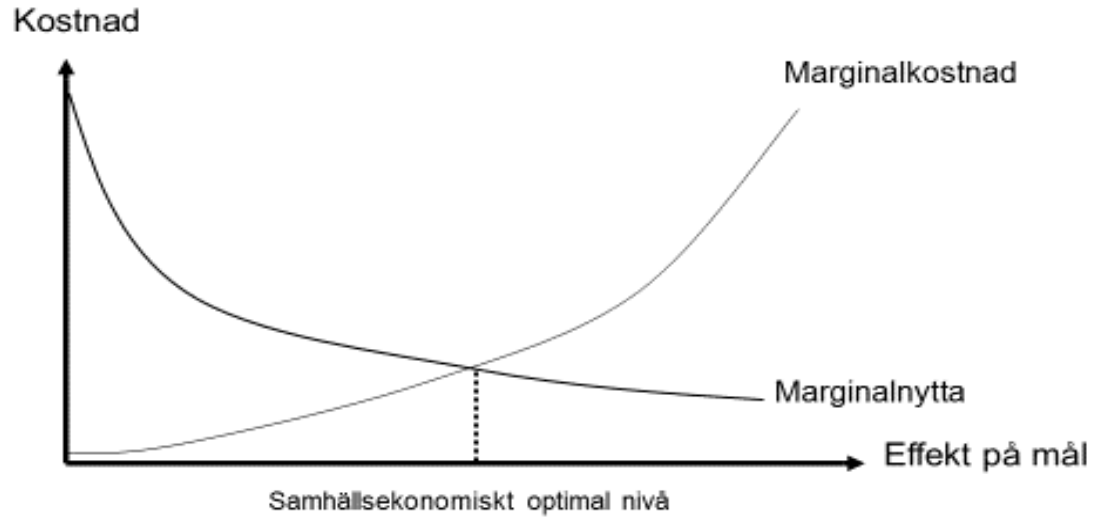
Kostnadseffektivitet



Samhällsekonomisk lönsamhet



Samhällsekonomisk Effektivitet



Utvärderingens utgångspunkt

- Tidigare studier som analyserat stöden nämns inte (t.ex. Rabinowicz, 2013 samt Riksrevisionen, 2013)
- Kanske mer motiverat att analysera åtgärdernas kostnadseffektivitet eller utvärdera själva styrmedlen än att beräkna den samhällsekonomiska lönsamheten av effekterna.

Metodologi

- Hög vetenskaplig kvalitet.
- Ambitiöst att utvärdera så stort antal kombinationer.
- Föredömligt att inkludera dödviktsförluster som uppstår när subventioner ska finansieras.
- Känslighetsanalyser genomförs och motiveras.
- Transparent!
- I slutändan är det dock alltid svårt att utvärdera gentemot vaga och inte alltid så konkreta mål (Rikt odlingslandskap, Levande landsbygd etc).

Hur välgrundade är slutsatserna?

- Slutsatserna i rapporten är försiktiga.
- Att nuvarande utformning av kompensationsstödet inte är samhällsekonomiskt lönsam är välgrundat.
- Slutsatserna kan dock inte bedöma vare sig åtgärdernas eller styrmedlens effektivitet i jämförelse med andra åtgärder och styrmedel

Vad saknas?

- Jämförelse med andra åtgärder
- Jämförelse med andra styrmedel
- Motivering till analysmetod (varför inte en styrmedelsanalys)
- Referens till tidigare utvärderingar av stöden (Rabinowicz m-el. 2013, Riksrevisionen 2013)

Lärdomar

- Ställ rätt fråga i förhållande till vilken utgångspunkt man har. --
 - Styrmedelsanalys för styrmedlets lämplighet.
 - Konsekvensanalys ifall man vill bedöma åtgärder.
- Utgå från befintliga resultat/utvärderingar.
- Blanda inte ihop samhällsekonomiska lönsamhet med samhällsekonomisk effektivitet
- Jordbruksverkets utvärdering föredöme vad gäller vetenskaplighet och transparens!

Tack för uppmärksamheten!
Frågor?

