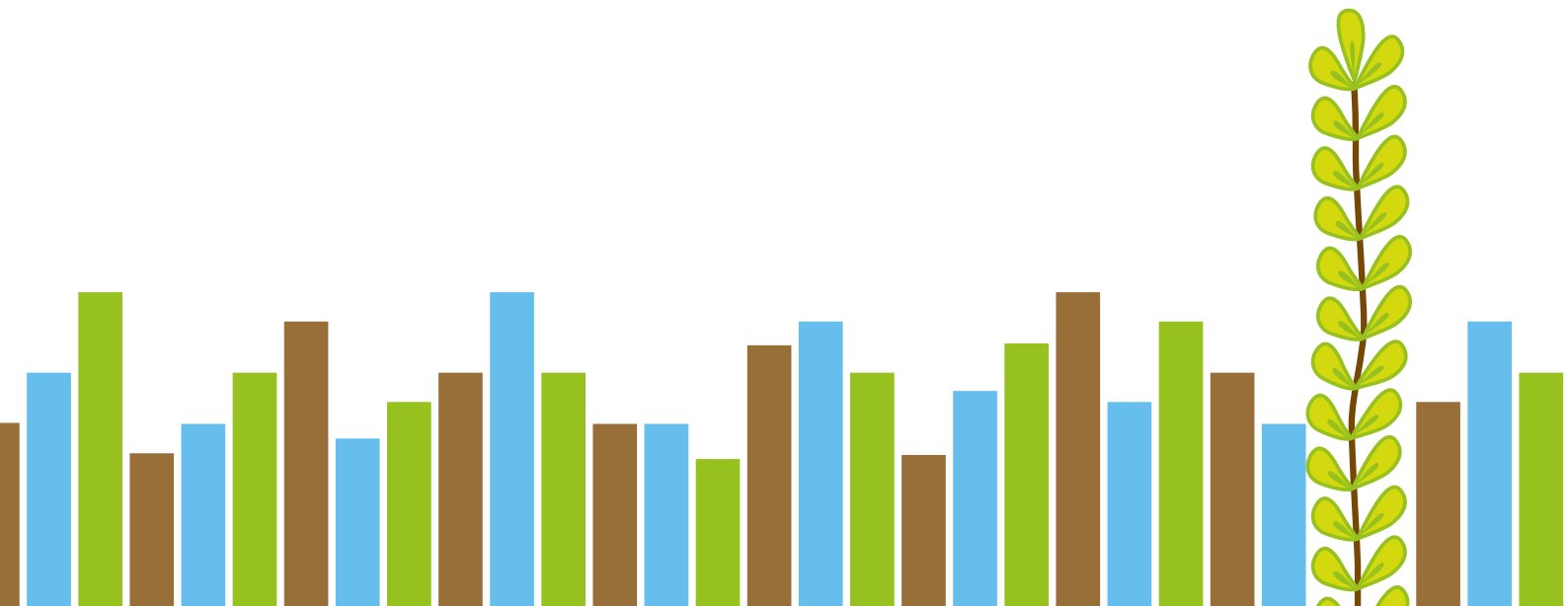


Lagom höga stöd?

En litteraturstudie om stödeffekter
och en kartläggning av stödnivåer i
landsbygdsprogrammet 2014–2020

Författare: Jonna Rickardsson, Internationella handelshögskolan i Jönköping
Johan Klaesson, Internationella handelshögskolan i Jönköping



Varför görs denna utvärdering?

Denna rapport är en del av utvärderingen av landsbygdsprogrammet.

Rapporten syftar till att belysa vilka faktorer som är viktiga vid bedömning av ersättningsnivåer. Frågan är svår och komplex och några generella och enkla svar kan inte ges. Ofta finns det både argument som talar för högre ersättningsnivåer och argument som talar för lägre, samtidigt som en samlad bedömning innefattar en politisk avvägning. Denna rapport ger därför inga slutgiltiga svar, men utgör ett bra och användbart underlag vid beslut om framtida ersättningsnivåer.

Utvärderingssektariatet vid Jordbruksverket ansvarar för att de svenska EU-programmen där Jordbruksverket är förvaltande myndighet blir utvärderade. Det innebär att utvärderingssektariatet beställer och genomför utvärderingar av landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt programmet för lokalt ledd utveckling inom regional- och socialfonden. Programmen utvärderas dels var för sig men också tillsammans. Utvärderingarna görs i relation till program mål och de övergripande EU 2020-målen.

Utvärderingarna genomförs av oberoende aktörer, som inte är inblandade i programgenomförandet. Ibland är det interna utredare, från Jordbruksverket, och ibland är det externa genomförare, exempelvis forskare eller konsulter. Vi tar hjälp av forskare för att kvalitetsgranska rapporterna innan de publiceras. I slutet av rapporterna finns ett utlåtande från granskarna. Rapporterna publiceras i en särskild rapportserie och rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna utgör inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.

/Utvärderingssektariatet vid Jordbruksverket

Utvärderare

Jonna Rickardsson är doktorand i nationalekonomi vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping och vid forskningscentret CEnSE (Center for Entrepreneurship and Spatial Economics). Hon forskar inom regionalekonomi och politisk ekonomi och tittar bland annat på hur regionala faktorer påverkar röstningsbeteende och politiska utfall.

Johan Klaesson är professor i nationalekonomi vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping. Han är även ledare för forskningscentret CEnSE (Center for Entrepreneurship and Spatial Economics). Hans forskning handlar bland annat om vilka urbana och regionala faktorer som påverkar produktivitet och lönenivåer, vilka faktorer som påverkar entreprenörskap och nyföretagande, samt hur geografiska faktorer påverkar servicesektorns lokaliseringmönster.

Sammanfattning

Den här rapporten är primärt en litteraturstudie i vilken mikroekonomisk teori och empirisk forskning studeras för att kartlägga för- och nackdelar med stöd och olika stödnivåer i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Kunskap om stöd-effekter är viktig när stöd utformas och vår förhoppning är att rapporten ska användas som ett hjälpmedel för beslutsfattare framöver.

Stöd har både positiva och negativa effekter på stödmottagaren och samhället som helhet

Nationalekonomisk mikroteori åskådliggör hur stöd/olika stödnivåer kan resultera i stora beteendeförändringar hos företag, *positiva* och *negativa*, när de ges incitament att söka stöd samt ges incitament att söka en viss typ av stöd framför andra. Stödfinansiering kan exempelvis leda till snedvriden konkurrens, dödvikter, ineffektivitet och sämre konkurrenskraft. Men stödfinansiering av olika projekt kan också bidra till att stärka stödföretagens konkurrenskraft samt generera samhällsvärden genom positiva spridningseffekter. Optimalt hade varit om stödmyndigheter hade kunnat fastställa optimala (dvs. minsta möjliga) stödnivåer för enskilda företag då detta minimerat dödvikten (givet att stöden går till bra investeringar och har tydliga och välutformade kravspecifikationer). Det är dock näst intill omöjligt för en stödmyndighet att kunna avgöra den ”optimala” stödnivån för ett enskilt företag/projekt eller en grupp av företag/projekt. För- och nackdelar med olika stödnivåer måste därför ställas mot varandra.

Avvägning mellan höga stödnivåer och många genomförda projekt

För samtliga stöd bör även en avvägning göras mellan höga stödnivåer, vilket innebär att en given budget räcker till färre projekt, och lägre stödnivåer vilket innebär att fler projekt kan genomföras. Ett alternativ är att använda sig av differentierade stödnivåer. Beträffande stöd som ämnar ha positiva spridningseffekter men liten risk att snedvrیدا den inhemska konkurrensen, kan differentierade stödnivåer vara väl motiverade.

Lägre stödnivåer är att föredra för investeringsstöd för ökad konkurrenskraft

Teori och empiri pekar på att lägre stödnivåer är att föredra framför högre för att optimera kostnadseffektivitet och måluppfyllelse för investeringsstödet 4.1/2a. Högre stödnivåer till enskilda företag riskerar att snedvrیدا konkurrensen på den inhemska marknaden ordentligt eller medföra överinvesteringar i kapital och därmed leda till ineffektiva insatskombinationer i produktionen. Stödnivåer för investeringsstödet varierar inte mycket mellan regioner men stödtaket varierar desto mer. Vi ifrågasätter behovet av differentierade stödtak för detta stöd.

Högre stödnivåer till projekt som genererar positiva spridningseffekter utan att påverka den inhemska konkurrensen

I enlighet med teori och empiri erbjuds inom landsbygdsprogrammet högre stödnivåer för stöd som ämnar generera positiva spridningseffekter (i denna studie studeras olika stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden). Högre stödnivåer för den här typen av stöd är motiverat, men endast i de fall de behövs för att projekten ska genomföras. Dessa stöd riskerar inte heller, i särskilt stor utsträckning, att störa den inhemska konkurrensen.

Regionala stödnivåer och stödtak kan lämpligen ses över av en central aktör

Vi bedömer det som osannolikt att regionala skillnader i stödtak och stödnivåer är ordentligt genomtänkta, detta baserat på den variation i stödnivåer och stödtak vi ser i vår kartläggning. Vi saknar även tydlig dokumentation och motivation bakom beslutade stödnivåer och stödtak för flertalet länsstyrelser och stöd. En rekommendation är att låta en central aktör se över och jämföra länsstyrelsernas beslutade stödnivåer och stödtak för att se så att regionala variationer är rimliga och att inget län sticker ut för mycket (vilket exempelvis Jämtland gör vad gäller stödtak för investeringsstödet 4.1/2a).

Summary

This report is primarily a literature review in which microeconomic theory and empirical research are studied in order to present and analyse advantages and disadvantages of support, and different types and levels of support, in the Swedish Rural Development Programme 2014–2020. Our hope is that this report can be used as a tool for decision makers going forward.

Support can have various unintended effects on the recipients and on the society as a whole

Microeconomic theory shows how support, as well as different levels of support, can result in great changes in individuals' and companies' behaviour when they are given incentives to apply for support as well as when given incentives to apply for a specific support over another (when the level of support differ across different types of supports). Rural development support can, among other things, result in distorted competition, dead weight loss, inefficiency, and worse competitiveness. But these subsidies can also contribute to strengthening the competitiveness of companies and generate social values through positive externalities. Ideally, support authorities would be able to determine optimal (in other words: minimum) support required for individual companies to realize a specific project, as this would minimize dead weight loss (given that support goes to good investments and has properly defined requirements). It is, however, almost impossible for authorities to assess the optimal level of support for an individual company/project or a group of companies/projects. It is therefore of great importance to understand, analyse and compare advantages and disadvantages of different levels of support.

Trade-off between higher levels of support and a larger number of funded projects

There is a trade-off between offering companies higher support, which means a given budget will suffice to fewer (but larger) projects, and lower support, which means that more projects can be funded. One alternative is the use of differentiated support levels. Differentiated support can be motivated when support is given to projects which aim to generate positive spillovers but have low risk of distorting domestic competition.

Lower levels of support are preferred for Investment aid 4.1/2a

Theory and empirical findings suggest lower levels of support are preferable when the aim of the support is to increase the individual recipient's competitiveness, and when the funded project is likely to generate limited positive spillovers. The disadvantages of higher support levels are then likely to outweigh the advantages, since higher support risks distorting competition on the domestic market and can result in inefficient factor input-combinations in production (e.g. too much capital and too little wage employment). Support levels for

the Investment aid (4.1/2a) do not differ considerable between regions. Support ceilings, however, vary more. We question the need for differentiated support ceilings for this support.

Higher levels of support for projects generating positive externalities

In consistency with theory and empirical findings, higher support is granted to projects intended to generate positive spillovers (e.g. within the focus area: basic services and renewal of societies on the countryside). Higher support for these types of investments are motivated, but only if they are needed in order for projects to be carried through. These types of supports are not likely to distort domestic competition.

Regional support levels and support ceilings can be reviewed by a central actor

It is unlikely that the regional differences in support ceilings and levels of support in the Rural Development Programme are adequately thought through. We also lack clear documentation and motivation behind the decided support levels and ceilings, from a number of county administrative boards and for a number of supports. One recommendation is to allow for a central actor to review and compare the support levels and ceilings set by the county administrative boards so that regional differences are reasonable.

Innehåll

1 Inledning	13
1.1 Definitioner.....	14
1.2 Avgränsningar	15
1.3 Läsanvisning och metodbeskrivning.....	16
2 Stödeffekter beror på stödnivåer och stödtak.....	17
2.1 Summerade för- och nackdelar med högre respektive lägre stödnivåer.....	18
2.2 Summerade för- och nackdelar med generella respektive differentierade stödnivåer	21
3 Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft (4.1/2a)	24
3.1 Diskussion om stödnivåer för Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft	27
4 Stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden	31
4.1 Bredband (7.3/6c).....	32
4.2 Investeringar i kommersiell och viss offentlig service (7.4/6b).....	34
4.3 Investeringar i infrastruktur för rekreation och för turist-information (7.5/6b)	35
4.4 Diskussion om stödnivåer för Stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden.....	35
5 Avslutande kommentarer	39
6 Referenser	41
Bilaga 1 Stödeffekter – teoretiska perspektiv och empiriska belägg .	44
Bilaga 2.....	61
Granskningskommentarer	65

1 Inledning

Den här rapporten avser primärt att förse läsaren med information om för- och nackdelar med stöd generellt och olika stödnivåer utifrån nationalekonomisk teori och empirisk forskning. Kunskap om stödeffekter är viktig när stöd utformas och vår förhoppning är att rapporten ska användas som ett hjälpmedel för beslutsfattare framöver. Att den här kunskapen kan gynna stödmyndigheter motiveras i rapportens kartläggning av stödnivåer inom landsbygdsprogrammet som visar på stora, oklart motiverade, regionala skillnader i stödnivåer och stödtak för några av stöden inom landsbygdsprogrammet.

Jordbruksnäringen och landsbygden subventioneras av många olika anledningar. Inom ramen för landsbygdsprogrammet 2014–2020 ges stöd och ersättningar till företag och projekt som har som övergripande mål att bidra till *smart och hållbar tillväxt för alla*. Stödfinansiering inom landsbygdsprogrammet består vanligtvis av bidrag som täcker en viss procent av den stödberättigade projektkostnaden upp till ett visst beslutat högsta stödberättigat belopp (exempelvis kan stödnivån vara 40, 50 eller 60 procent och stödtaket 3 miljoner), vilket innebär att den sökande själv finansierar resterande kostnader. Ramarna för stödnivåer inom landsbygdsprogrammet är ytterst bestämda i Europaparlamentets och rådets förordningar (exempelvis 1305/2013), och sedan tillämpade för Sveriges behov i Förordning om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (2015:406) och sedan i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Stödnivåer för ett visst stöd i landsbygdsprogrammet stämmer vanligtvis överens med de stödnivåer som återfinns i EU förordningarna såtillvida dessa är tydligt definierade. När EU:s förordningar saknar klara eller detaljerade riktlinjer för stödnivåer och stödtak (det maximala beloppet som en sökande kan få i stöd), har dessa kalkylerats och bestämts självständigt av Sverige under utvecklingen av det svenska landsbygdsprogrammet. Stödnivåer och stödtak inom ramen för dessa stöd har alltså utvecklats mer specifikt inom landsbygdsprogrammet och med fokus på Sveriges landsbygds behov och förutsättningar.

Sveriges landsbygd är inte homogen utan förutsättningar för jordbrukare och andra företagare varierar mycket beroende på var de är lokaliserade samt vad de producerar. Utifrån ovan diskuterade ramverk (ofta beslutade intervall), tillåts därför länsstyrelserna och Sametinget att bestämma slutgiltiga stödnivåer och stödtak för vissa stöd för sitt respektive län. Följaktligen är det sannolikt att olika stödnivåer och stödtak bestämts för olika regioner, för olika projekt samt för olika stödmottagare (exempelvis företag, organisationer eller myndigheter). Det är inte helt enkelt att i förväg förutse och förstå vad stöd, stödnivåer och differentierade stödnivåer kan få för effekter. Subventioner påverkar bland annat incitament, produktion och innovation och dessa effekter kan variera beroende på stödnivåer och stödtak.

Denna rapport är primärt en litteraturstudie i vilken mikroekonomisk teori och empirisk forskning studeras för att kartlägga för- och nackdelar med stöd och olika stödnivåer. Syftet med studien är följande:

- att presentera utvalda nationalekonomiska perspektiv och tidigare forskning som analyserar potentiella effekter av stöd och stödnivåer på företags konkurrenskraft¹, kostnadseffektivitet, dödvikt samt samhällsekonomisk effektivitet.
- att summera för- och nackdelar med högre- respektive lägre-, samt med generella- respektive differentierade stödnivåer utifrån ovan litteraturstudie (mikroekonomisk teori och empiri).
- att kartlägga stödnivåer för följande insatsområden inom landsbygdsprogrammet 2014–2020:
 - Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft (4.1/2a)
 - Bredband (7.3/6c),
 - Investeringar i kommersiell och viss offentlig service (7.4/6b), samt
 - Investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation (7.5/6b)

och undersöka ifall dessa nivåer bestämts lokalt, nationellt eller på EU-nivå, och i de fall stödnivåer bestämts lokalt, kartlägga hur dessa nivåer varierar mellan Sveriges län.

- att diskutera stödnivåer för de utvalda stöden inom landsbygdsprogrammet utifrån teoretiska perspektiv och tidigare forskningsresultat.

1.1 Definitioner

I rapporten definieras stödnivå, stödtak, högsta stödberättigade utgifter och faktisk stödnivå som följer²:

Stödnivå: Den procentsats av stödberättigade projektutgifter som stödet utgör. Stöd inom landsbygdsprogrammet täcker oftast en viss procent av projektkostnaden upp till ett högsta stödbelopp eller s.k. stödtak (exempelvis 40, 50 eller 60 procent) vilket innebär att den sökande själv finansierar resten av kostnaden. Stödnivån beslutas antingen på EU-nivå, på nationell nivå eller på länsnivå av stödmyndigheten utifrån riktlinjer från Jordbruksverket (olika för olika stödsatser).

Stödtak: Det högsta möjliga stödbelopp en stödmottagare av ett visst stöd i ett visst län kan få. Stöd inom landsbygdsprogrammet har vanligtvis stödtak. Stödtaket beslutas antingen på EU-nivå, på nationell nivå eller på länsnivå av stödmyndigheten utifrån regionala förutsättningar och prioriteringar (olika för olika

¹ Definierat som faktorer som leder till ökad konkurrenskraft såsom produktivitet och sysselsättning – se exempelvis Latruffe (2010) och Rizov et al. (2013).

² Stödnivå och Högsta stödberättigade utgifter är begrepp som återfinns i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Begreppen Stödtak och Faktisk stödnivå återfinns ej i landsbygdsprogrammet utan är definierade för den här rapportens ändamål.

stödinsatser). En stödmottagare kan, i de flesta fall, endast få stöd upp till det högsta stödbeloppet inom en period av tre år (gäller per delåtgärd och fokusområde och från och med att den första ansökan inkommer).

Högsta stödberättigade utgifter: Givet stödnivå och stödtak kan högsta stödberättigade utgifter beräknas. Om ett visst stöd i ett visst län har stödnivå 40 procent och stödtaket är 1 miljon kronor är de högsta stödberättigade utgifterna 2,5 miljoner kronor (1 000 000/ 0,4). Inga eventuella utgifter utöver detta belopp ges något stöd.

Faktisk stödnivå: Den procentsats av hela projektkostnaden som *faktiskt* stödfinansieras. Denna skiljer sig från den reglerade stödnivån om projektkostnaderna är högre än stödberättigade utgifter. Den *faktiska* stödnivån en sökande kan få beviljat beror alltså på såväl stödnivå och stödtak som på den totala projektkostnaden.

1.2 Avgränsningar

Den här rapporten ger en bred och översiktlig analys av effekter av stöd och stödnivåer utifrån mikroekonomisk teori och empirisk forskning. Den här studien fokuserar främst på stöd som avser bidra till att täcka kostnader i samband med olika typer av investeringar inom företag, och till service och infrastruktur på landsbygden (t.ex. bredbandsutbyggnad, vägar, dagligvaruhandel) i enlighet med de stöd vi undersöker i landsbygdsprogrammet. Rapporten tar således inte upp teori och empiri kopplat till andra typer av stöd, såsom prisstöd eller direktstöd, eller andra politiska instrument som avser reglera marknadspriser/produktionsvolym för att öka jordbrukares inkomster.

Ingen empirisk analys genomförs i den här studien och således ges inga detaljerade rekommendationer för stödutformning per insatsområde, projekttyp eller region. I rapporten diskuterar vi därmed uteslutande faktorer som talar för och emot högre, lägre och generella/differentierade stödnivåer för de utvalda insatsområdena.

I rapporten utgår vi från att stödmottagaren är ett företag, men många av de argument som presenterats i rapporten kan tillämpas på andra stödmottagande aktörer såsom myndigheter, organisationer eller kommuner. Effekter av stöd och stödnivåer kan emellertid skilja sig beroende på ”typ” av stödmottagare. En sådan analys faller dock inte inom ramen för den här rapporten.

Vi har inte information om vilka argument som ligger bakom satta stödnivåer i landsbygdsprogrammet i olika län och för olika stöd. Det innebär att vi inte känner till huruvida argumenten som presenteras i denna rapport använts i det praktiska arbetet med att fastställa faktiska stödnivåer.

1.3 Läsanvisning och metodbeskrivning

Utifrån ovan presenterade syften har studien delats in i tre huvuddelar. En sammanfattning av data, metod och innehåll för varje del presenteras nedan.

Kapitel 2 presenterar en kortfattad kunskapsöversikt som ämnar förklara effekter av stöd/stödnivåer utifrån nationalekonomisk teori och empirisk forskning. I kapitlet summeras för- och nackdelar med högre respektive lägre, samt med generella respektive differentierade stödnivåer. En bilaga är anknuten till kapitlet, i vilken en mer djupgående litteraturgenomgång återfinns. Kapitlet och den tillhörande bilagan diskuterar åtskilliga teorier som undersöker hur stödnivåer kan tänkas påverka konkurrenskraft, budgeteffektivitet, samhället som helhet med mera. Kapitlet och bilagan presenterar även utvald empirisk litteratur på området, med fokus på empiriska studier som analyserar effekter av investeringsstöd i CAP-sammanhang (CAP: Common Agricultural Policy dvs. EU:s gemensamma jordbrukspolitik).

I kapitel 3 och 4 kartläggs samt diskuteras stödnivåer och stödtak för de utvalda insatsområdena i landsbygdsprogrammet 2014–2020.

- Kapitel 3 fokuserar på företagsstödet Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft (4.1/2a).
- Kapitel 4 fokuserar på projektstöden: Bredbandstöd (7.3/6c), stöd till investeringar i kommersiell och viss offentlig service (7.4/6b), samt stöd till investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation (7.5/6b).

Detta urval av stöd ger oss en viss variation i målvariabler och möjliggör en studie av olika stöd, stödnivåer och stödeffekter. I kapitel 3 och 4 undersöker vi vilka stödnivåer som finns för de utvalda stöden och huruvida dessa bestäms på EU-nivå eller individuellt för Sverige med hänsyn till Sveriges förutsättningar. Vi kartlägger regionalt bestämd stödnivå, regionalt bestämt stödtak samt den högsta stödberättigade utgiftsnivån inom regionen och illustrerar hur dessa skiljer sig för olika typer av stöd, mellan regioner och över tid (2015–2017). Slutligen diskuteras argument för lägre respektive högre stödnivåer för de aktuella stöden, samt vilken typ av argumentation som borde ligga till grund för valda stödnivåer framöver. Är det rimligt – och motiverat – att olika myndigheter har så olika stödnivåer och stödtak?

I kapitel 5 presenteras några avslutande kommentarer och slutsatser.

2 Stödeffekter beror på stödnivåer och stödtak

Stöd och bidrag ges bland annat för att rätta till marknadsmisslyckanden eller för att försäkra vissa grupper i samhället en skälig levnadsstandard. När den fria marknaden inte leder till en optimal/önskad resursanvändning och -fördelning i samhället kan politiska instrument såsom stöd och ersättningar användas för att styra resursallokeringen. Marknadsmisslyckanden kan uppkomma på marknader med bristande tillgång till information, på dåligt fungerande kapitalmarknader³, på marknader med bristfällig konkurrens och på marknader där positiva eller negativa externaliteter (spridningseffekter) från produktionen inte tas i hänsyn.

Beträffande jordbrukssektorn och landsbygden fokuserar diskussionen ofta på ett par ytterligare skäl för subventionering (utöver hanterandet av marknadsmisslyckanden). Till exempel betonas vikten av att ett land/region är något så när självförsörjande vad gäller livsmedel vid krig, svält eller naturkatastrofer. Det finns också en vanligt förekommande önskan hos länder/regioner att ha kontroll över livsmedelsproduktionen (exempelvis för att se till att produktionen sker på ett hälsosamt, djuretiskt och miljövänligt sätt). Andra anledningar varför många vill subventionera landsbygd och jordbruket är för att det finns en stark tradition av jordbruk i landet samt en önskan att bevara den svenska landsbygden öppen och oberoende.

Jordbruksnäringen och landsbygden subventioneras alltså av många olika anledningar. Stöd och bidrag till investeringar kan fylla en mycket viktig funktion i samhället och kan ur ett välfärdsekonomiskt perspektiv ha såväl positiva som negativa nettoeffekter. Det är dock inte problemfritt att erbjuda vissa grupper i samhället stöd och andra inte, eller att erbjuda verksamma inom jordbruk olika stöd/stödnivåer, beroende på var de bor, hur mycket eller vad de producerar. Stöd kan leda till snedvriden konkurrens. Om så sker leder detta i sin tur till en rad negativa bieffekter (läs ex. Office of Fair Trading (2009) om vikten av konkurrens). Det är därför viktigt att beslutsfattare förstår vad olika stöd och stödnivåer kan ge för effekter, både på det stödfinansierade företaget men också på konkurrerande företag och på samhället som helhet.

Det här kapitlet summerar för- och nackdelar med högre respektive lägre samt med generella respektive differentierade stödnivåer för stöd till investeringar inom landsbygdsprogrammet. Slutsatser i detta kapitel baseras på en mer fördjupad litteraturgenomgång som återfinns i Bilaga 1. I Bilaga 1 finns en genomgång av vissa grundläggande mikroekonomiska koncept och principer för hur företag agerar i stödfinansierade marknader. Denna genomgång kan underlätta förståelsen av nedan diskussion om hur principer och förutsättningar kan komma att förändras beroende på stödnivå. Argumentationen presenterad i detta avsnitt rekommenderas ligga till grund för valda stödnivåer framöver.

³ Om individer eller företag har svårt att få tillgång till kapital och lån trots att de är lönsamma,

2.1 Summerade för- och nackdelar med högre respektive lägre stödnivåer

Investeringsstöd kan höja stödföretagens konkurrenskraft eller leda till positiva spridningseffekter på landsbygden om de är utvecklade på rätt sätt. Men de kan också leda till en rad negativa bieffekter. Optimalt hade varit om stödmyndigheter hade kunnat *perfekt diskriminera* (från engelskans "perfect discriminate") företag, dvs. erbjuda just de stödnivåer som företag behöver/kräver för att genomföra ett visst projekt. Om stödmyndigheten kan fastställa optimala (dvs. minsta möjliga) stödnivåer för enskilda företag minimeras dödvikten (givet att stöden går till bra investeringar och har tydliga och välutformade kravspecifikationer). Det är dock näst intill omöjligt för en stödmyndighet att kunna avgöra den "optimala" stödnivån för ett enskilt företag – än mindre för en grupp av företag. Därmed kommer stödnivåer att vara för höga för vissa företag och för låga för andra (som därmed undviker att söka stödet). För- och nackdelar med olika stödnivåer måste därför ställas mot varandra. Nedan punktas sammanfattande för- och nackdelar med högre stödnivåer för investeringsstöd.

Fördelar med högre stödnivåer:

1. Förbättrad budgetanvändning
Om för få stödberättigade företag söker stöd vid lägre stödnivåer kan högre stödnivåer vara motiverade samt leda till bättre budgeteffektivitet (då högre stödnivåer leder till fler sökande samt fler stödmottagare om inte budgeten sätter stop). Om stödet och dess kravspecifikation är väl utformade och stödfinansiering därmed leder till måluppfyllelse så är det också fördelaktigt om så många som möjligt tar del av stöden. Detta med förutsättning att företagen inte hade genomfört projekten utan stöd/om stödnivåer varit lägre, samt givet att urvalsprocessen är välfungerande.
2. Fler ansökningar/projekt
Fler ansökningar att välja mellan kan vara positivt om stödmyndigheter på ett effektivt sätt kan identifiera vilka av dessa företag och projekt som kan skapa störst samhällsvärden.
3. En större spridning av företag som söker stöd
Högre stödnivåer förväntas inte bara öka antalet ansökningar utan även antalet olika typer av ansökningar. Högre stödnivåer leder alltså till en större spridning av företag som har möjlighet att söka stöd (och därmed söker stöd).
4. Kan gynna företag med mindre resurser
Låga stödnivåer, å andra sidan, kan leda till att det framförallt är likvida/resursstarka företag som har möjlighet att söka stöd och att för få eller "fel" företag därmed söker stöd. Högre stödnivåer kan därmed möjliggöra investeringar för mindre eller resurssvaga företag. En del empiriska studier visar även att investeringsstöd genererar positiva effekter framförallt (eller uteslutande) om de går till små eller medelstora företag.

5. Kan gynna företag med högre kostnader eller andra konkurrensnackdelar
Vissa företag har högre kostnader, exempelvis om de är lokaliserade mer avlägset. En högre stödnivå kan vara avgörande för att dessa företag ska kunna söka stöd – och genomföra investeringsprojekt. För låga stödnivåer kan alltså leda till att företag som hade kunnat generera samhällsvärden om de mottagit stöd, inte kommer att söka stöden. Eller att stöd söks och mottas i större omfattning i stadsnära miljöer, av redan, relativt sett, konkurrenskraftiga företag.
6. Kan gynna projekt som genererar externa värden
Om det stödfinansierade projektet genererar positiva externa samhällsvärden (exempelvis regional tillväxt, miljövänlig produktion eller förbättrad infrastruktur) är högre stödnivåer motiverade. Högre stödnivåer kan även behövas för att motivera genomförandet av dessa typer av projekt då de sällan är lika lönsamma för den enskilde stödmottagaren som andra företagsprojekt. Högre stödnivåer kan därmed vara ett föredrag för att locka stödmottagare att söka stöd för projekt som genererar höga externa värden men mer begränsade interna värden.

Nackdelar med högre stödnivåer:

1. Färre projekt kan finansieras inom samma budget om stödnivåer är högre
Högre stödnivåer innebär att en given budget räcker till ett färre antal projekt (givet att stödtak är oförändrade). Detta kan resultera i att stöden får en större snedvridande effekt på konkurrens. De relativt få företag som erhåller stöd får en ordentlig fördel gentemot liknande företag som ej mottar stöd.
2. Höga administrativa kostnader och en utdragen ansökningsprocess
Större antal ansökningar och en budget som räcker till färre projekt innebär att stödmyndigheter behöver, på ett effektivt sätt, kunna urskilja vilka projekt som genererar störst samhällsvärden och därmed bör beviljas stöd. Ju fler som söker stöd, desto högre blir den administrativa kostnaden för ansvarig myndighet och den tidsrelaterade kostnaden för stödföretagen. Risken ökar att stödprocessen, från ansökan till bifall/avslag till utbetalning, blir utdragen, ineffektiv och skadlig för stödföretagen.
3. Höga samhällskostnader genom dödvikt
Fler företag kommer att söka stöd, och fler söker stöd som inte behöver det, vilket innebär att risken att stödmottagare erbjuds högre stöd än nödvändigt ökar. Om ett företag anser det lönsamt att söka ett visst stöd (och genomföra ett visst investeringsprojekt) om stödnivån är 20 procent så har stödnivåer högre än 20 procent höga alternativkostnader (dödvikt) – detta extra bidrag hade kunnat generera ett större värde om de lagts på annan aktivitet. Ju högre stöd ett företag kan få desto fler företag lockas att söka stödet, och desto fler av de sökande erbjuds ett högre stöd än nödvändigt för att företaget ska förmå sig att genomföra det aktuella projektet.

4. Ökad risk för snedvridna incitament och "rent-seeking" aktiviteter
Högre stödnivåer leder till större förändringar i beteende och incitament hos företagen. Företag kan komma att engagera sig i så kallade "rent-seeking" aktiviteter, dvs. de lockas att tillgodogöra sig intäkter genom att manipulera/utnyttja ekonomiska eller juridiska förutsättningar istället för att ägna sig åt produktiv och vinstdrivande verksamhet. Detta kan leda till att det är mer lönsamt för företag att söka stöd än att följa rådande marknadskrafter. Riskerna är därmed att företag inte genomför ordentliga marknadsanalyser utan söker stöd för investeringar som inte kommer att öka deras konkurrenskraft på lång sikt.
5. Högre moralisk risk-effekt
Högre stödnivåer leder till en större moralisk risk-effekt (att stödpengar används till ineffektiv aktivitet). Ju mindre av företagets egna pengar som står på spel desto större är benägenheten att förvalta pengarna på ett icke ansvarfullt sätt, exempelvis genom att handla mer oförsiktigt eller riskfyllt (om stödpengarna ändå inte har någon alternativ användning i företaget). Moralisk risk kan också förklara beteendeförändringar hos företag innan de söker stöd om de vet att stöd går att få men under vissa förutsättningar. Om det exempelvis är mer troligt att företagare erbjuds stöd till nya investeringar om de producerar en mindre kvantitet/sämre kvalitet än vanligt, så är risken att de anstränger sig mindre för att producera lika mycket/lika bra som vanligt.
6. Ineffektiv omfördelning av resurser
Med social och teknisk utveckling allokeras resurser ständigt från vissa aktiviteter och industrier till andra där de genererar ett större värde. Denna omfördelning av resurser genererar ekonomisk tillväxt. Högre stödnivåer ökar risken för ineffektiv omfördelning av resurser från vissa aktiviteter och industrier till andra där de genererar ett större värde/har högre produktivitet, eller en fördröjning av detsamma.
7. Ineffektiva insatskombinationer i produktionen (för stora investeringar i kapital)
Större stöd kan också medföra överinvesteringar i kapital och därmed leda till ineffektiva insatskombinationer i produktionen. Exempelvis kan mindre än optimalt lönearbete användas om företaget investerar omotiverat mycket i kapital. Större stöd/en högre stödnivå förändrar relativpriserna mellan stödfinansierade produktionsfaktorer och icke-stödfinansierade produktionsfaktorer i högre utsträckning och kan alltså resultera i större förändringar i stödmottagares kostnadsminimerande insatskombinationer. Riskerna för en ineffektiv insatskombination ökar alltså med större stöd/högre stödnivåer.

Dessvärre saknas empiriska studier som undersöker relationen mellan stödnivåer och måluppfyllelse mer explicit. Dock visar flertalet empiriska studier att större stöd (vilket ofta innebär högre stödnivåer) leder till dödvikt, samt att

större stöd i förhållande till ett företags intäkter har negativa effekter på företagets konkurrenskraft (se avsnitt 3.5 och (Bergström, 2000; Brümmer & Loy, 2000; Nilsson, 2017; Zhu et al., 2012; Zhu & Lansink, 2010)). Läs en något mer omfattande empirisk litteraturgenomgång i Bilaga 1 avsnittet Empiriska belägg.

2.2 Summerade för- och nackdelar med generella respektive differentierade stödnivåer

Ett sätt att undvika vissa nackdelar som kommer av generellt satta stödnivåer är att differentiera stödnivåer utifrån förutbestämda explicita kriterier. Eftersom positiva och negativa effekter av en viss stödnivå varierar med företagskaraktäristiska (exempelvis storlek på företaget, företagets intäkter, lokalisering eller typ av investeringsprojekt) kan differentierade stödnivåer vara berättigade. Att erbjuda vissa företag högre stödnivåer/stödbelopp och andra lägre kan generera liknande effekter som att erbjuda vissa företag stöd och andra inte. Diskussionen om effekter av stöd kan alltså i många fall tillämpas på en diskussion om effekter av olika stödnivåer och stödtag. Nedan punktas för- och nackdelar med differentierade stödnivåer.

Fördelar med differentierade stödnivåer:

1. Kan minska dödvikt
Som tidigare nämnt så kan stödeffekter maximeras om vi kan *perfekt diskriminera* företag, dvs. erbjuda just de stödnivåer som företag behöver/kräver för att genomföra ett visst projekt. Om stödmyndigheten kan fastställa minsta möjliga stödnivåer för enskilda företag minimeras dödvikten. Även om vi inte kan fastställa optimala stödnivåer så kan differentierade stödnivåer, utifrån vissa kriterier, minska dödvikt om de är genomtänkta. Genom att anpassa och erbjuda olika stödnivåer till olika företag/platser beroende på individuella behov och förutsättningar minskar risken att företag får för hög finansiering, och på så sätt minskar dödvikt.
2. Kan minska rent-seeking aktiviteter, ineffektivt resursanvändande och moralisk risk-effekter
Om den stödnivå ett företag får motsvarar den stödnivå som företaget behöver för att genomföra det aktuella projektet minskar rent-seeking aktiviteter, ineffektivt resursanvändande och moralisk risk-effekter. Det finns då inga ”extra” pengar att ta ut i vinst, eller att använda ineffektivt eller till riskfyllda aktiviteter.
3. Kan leda till en jämnare fördelning av stöd och budget
Om en viss stödnivå resulterar i många sökande på vissa platser/för vissa typer av projekt men få sökande på andra platser/ för andra typer av projekt kan det finnas ett behov av differentierade stödnivåer. Om generell anpassade stödnivåer leder till få stödansökningar i vissa regioner kan hö-

gre stödnivåer i dessa regioner vara berättigat. I annat fall kan stödåtgärden leda till en ökning i snedvriden konkurrens där redan konkurrenskraftiga företag i välmående regioner söker och mottar mer stöd och på så sätt blir än mer konkurrenskraftiga på icke-stödmottagares bekostnad. Eftersom kostnader är högre i vissa regioner och för vissa typer av företag kan högre stödnivåer i vissa regioner/för vissa företag vara nödvändigt för att dessa företag ska kunna genomföra olika projekt och på så sätt kunna konkurrera med företag i mer utvecklade regioner, närmare stora marknader.

4. Möjliggör högre stödnivåer till utvalda företag/projekt/regioner
Utvalda företag/projekt/regioner kan erbjudas högre stödnivåer och andra lägre vilket är positivt om det innebär att budgeten kan fördelas över fler och bättre projekt och på så sätt skapa större samhällsvärden.
5. Högre stödnivåer till företag/projekt med sämre förutsättningar.
Företag med sämre förutsättningar, likvida medel, högre kostnader eller andra konkurrensnackdelar behöver högre stödnivåer än andra företag för att kunna genomföra investeringsprojekt. Det är även dessa företag som kan gynnas mest av stödfinansiering. Högre stödnivåer till dessa företag kan därmed vara avgörande för att betydelsefulla investeringsprojekt som genererar relativt stora samhällsvärden genomförs. Detta innebär dock inte per automatik att företag som har konkurrensnackdelar bör erbjudas högre stödnivåer än andra företag. Innan stöd/en högre stödnivå erbjuds ett företag i en, exempelvis, mindre utvecklad region bör undersökas varför det specifika företaget inte presterar lika bra som liknande företag i andra regioner. Exempelvis kan regionen vara sämre lämpad att producera en viss vara på grund av klimat, närhet till vatten etc. Att med stödfinansiering hålla liv i en sådan produktion är mycket samhällsekonomiskt kostsamt och ineffektivt.
6. Högre stödnivåer till företag/projekt i regioner som i högre utsträckning gynnas av att projekten genomförs.
Om företag i mindre utvecklade delar av landet har potential att konkurrera med företag i mer utvecklade regioner men i högre utsträckning saknar kunskap, ny teknik eller tillgång till kapital, kan högre stödnivåer vara berättigade. Om företag och regioner, med hjälp av stöd, kan ta till sig den teknik och kunskap som existerar på andra platser kan högre stödnivåer generera stora värden. Sådana stöd kan ju också generera kunskaps spridningseffekter i mindre utvecklade regioner.
7. Högre stödnivåer till projekt som genererar andra typer av positiva spridningseffekter (ex. hälso- eller miljörelaterade).
Ju större externa värden ett projekt anses generera, ju högre stödnivå bör erbjudas, givet att en högre stödnivå är en förutsättning för att projektet ska bli av.

Nackdelar med differentierade stödnivåer:

1. Svårt att avgöra vilka stödnivåer som är optimala för vilka företag och platser
Det är näst intill omöjligt för en stödmyndighet att avgöra den ”optimala” stödnivån för ett enskilt företag, än mindre för en grupp av företag.
2. Hög administrativ kostnad
Att tillämpa differentierade stödnivåer är inte bara svårt och komplext utan medför även en omfattande administrativ kostnad. Stödmyndigheter behöver utveckla explicita kriterier för olika stödnivåer vilka är lätta att följa. Dessa förutbestämda kriterier bör vara genomtänkta samt forskningsbaserade om så går. Exempel på ett kriterium är att högre stödnivåer bör erbjudas projekt som genererar större spridningseffekter. Men att avgöra den potentiella storleken på spridningseffekter från olika typer av projekt är svårt.
3. Därmed riskerar differentierade stödnivåer att leda till ineffektiv fördelning av resurser och produktion.
Att med differentierade stödnivåer erbjuda högre stöd till mindre konkurrenskraftiga företag kan vara kostsamt på lång sikt. Inte sällan är dessa företag mindre konkurrenskraftiga av en anledning. Om inte den här anledningen går att motverka permanent med stöd, är att stödfinansiera dessa företag ineffektivt. Detta såtillvida de inte genererar positiva spridningseffekter och dessa spridningseffekter är större än för annan eventuell stödaktivitet.
4. Snedvriden konkurrens
En risk med differentierade stödnivåer är snedvriden konkurrens, vilket är precis det ett införande av differentierade stödnivåer ämnar motverka. Ett större stöd till vissa företag kan leda till en klar konkurrensnackdel för andra företag.
5. och att företag/regioner inte förmår utnyttja sina komparativa fördelar.
Högre stödnivåer till företag lokaliserade på vissa platser kan på samma sätt leda till en konkurrensnackdel för företag på andra platser. Differentiering av stöd baserat på geografisk placering kan resultera i ineffektiv specialisering och att företag/regioner inte förmår utnyttja sina komparativa fördelar. Om differentierade stödnivåer tillämpas är det viktigt att dessa inte uppmuntrar en ineffektiv fördelning av resurser och produktion.

3 Investeringstöd för ökad konkurrenskraft (4.1/2a)

Målet med delåtgärd 4.1 (Investeringstöd till jordbruk) och Fokusområde 2A (Konkurrenskraft, omstrukturering och diversifiering) är enligt EU:s förordning nr 1305/2013 (artikel 17. investeringar i fysiska tillgångar) att förbättra jordbrukets övergripande prestanda och hållbarhet. Detta sker genom investeringar i bland annat utveckling av jordbruksprodukter eller utveckling av produktionsprocesser. Målet är alltså både att underlätta framtagandet av förbättrade eller nya produkter för marknaden men också att utveckla själva produktionsprocessen för att göra framställningen mer effektiv ur olika perspektiv. Vidare finns ambitioner att stödja tillhandahållande av infrastruktur och utveckling, modernisering eller anpassning av jordbruk och skogsbruk eller bevarandet av den biologiska mångfalden.

Den generella stödnivån för investeringstöd (4.1/2A) är satt till 40 procent i EU:s förordning 1305/2013, och dess bilaga 2, och så också i den svenska förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder 2015:406. Stödnivån får dock höjas i vissa undantagsfall. I fråga om stödtak finns inga riktlinjer i EU förordningarna. Istället har intervall bestämts i förordning (2015:406) och i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Sedan avgör varje län/handläggande organisation vilken storlek på stöd som är lämpligt som stödtak inom detta intervall i respektive län. Se Tabell 1 för generella bestämmelser för EU samt för Sverige för stöd 4.1/2A.

Tabell 1. Stödnivåer för investeringsstödet, 4.1/2A, i följande förordningar

Stöd 4.1/2A	EU Förordning 1305/2013 (Bilaga II)	Landsbygdsprogrammet samt Förordning (2015:406)
Generell nivå	Max 40%	Max 40% Lägsta stödberättigade utgifter är 100 000 SEK (i vissa fall 50 000). Högsta stödtak är mellan 1 och 7 miljoner kronor. Stödmyndigheten beslutar det exakta högsta belopp inom detta intervall utifrån regionala förutsättningar och prioriteringar.
- Stöd som avser investeringar kopplade till ett innovationsprojekt inom ramen för det europeiska innovationspartnerskapet (EIP)	Stöd kan ökas upp till + 20% (Max 60%)	Stöd ska lämnas med + 10%
- Unga jordbrukare	Stöd kan ökas upp till + 20% (Max 60%)	
- Stödberättigade investeringar i mindre utvecklade regioner	Max 50%	Stöd kan lämnas med + 10% om verksamheten finns inom glesbygd i norra Sverige och i de fall investeringen är kopplad till betande djur eller ökad konkurrenskraft (Obs gäller ej renkötsföretag). * *Stöd inom fokusområde 2 a i artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013 som avser utveckling av jordbruksföretag inom Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län får lämnas med ytterligare 10 procent i de fall där investeringen är kopplad till betande djur.

EU:s förordning erbjuder alltså relativt klara riktlinjer för stödnivåer vad gäller investeringsstödet. Inom åtgärd 4.1/2a kan stöd betalas ut om högst 40 procent av utgifterna som ger rätt till stöd. Dessutom ges, inom EU förordningen, möjligheten att erbjuda högre stödnivå till vissa grupper av individer samt individer som bor på mindre utvecklade platser. Exempelvis kan stödnivåer till unga jordbrukare höjas – detta har dock Sverige valt att inte följa – även om vissa län bestämt att unga sökande (eller kvinnor/utrikesfödda) ska prioriteras i sina handlingsplaner. Däremot får vissa länsstyrelser (eller Sametinget) ge stöd om 50 procent om verksamheten finns i glesbygd i norra Sverige (gäller följande län enligt Förordning 2015:406: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Gävleborg, Dalarna och Värmland) om investeringen är kopplad till betande djur eller ökad konkurrenskraft. Detta gäller dock ej renkötsföretag. Även stödnivåer för projekt som ligger inom ramen för det europeiska innovationspartnerskapet (EIP) ska höjas med 10 procent.

Beträffande stödtak så ser bilden annorlunda ut. Inom EU:s förordningar återfinns inga stödtak för investeringsstödet. I den svenska förordningen 2015:406 har ett intervall på 1–7 miljoner kronor satts inom vilket det högsta stödbeloppet ska ligga. Det är sen upp till varje stödmyndighet att besluta om stödtak i länet, inom det givna intervallet i förordning 2015:406. Stödtak ska bestämmas utifrån regionala förutsättningar och prioriteringar. Som vi kan se i Tabell 3 nedan så varierar stödtaket och därmed högsta stödberättigade utgifter mycket mellan

änen. Högsta stödberättigade utgifter är ingen siffra som regleras i sig utan kalkyleras från de två reglerade variablerna: stödnivå och stödtak.

I Tabell 2 presenteras deskriptiv statistik på länsstyrelsenivå (inklusive Sametinget) för investeringsstödet, 4.1/2A.

Tabell 2. Investeringsstöd, 4.1/2A, per län/myndighet

Stöd: 4.2/2A Handläggande organisation	Högsta stödnivå i handlingsplaner 2015–2017*	Stödtak i handlingsplaner 2015–2017*	Högsta stöd- berättigade utgifter**
Blekinge län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Dalarnas län	50%	3 000 000 kr	6 000 000 kr
Gotlands län	40%	1 000 000 kr	2 500 000 kr
Gävleborgs län	50%	2 400 000 kr	4 800 000 kr
Hallands län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Jämtlands län	50%	7 000 000 kr	14 000 000 kr
Jönköpings län	40%	1 000 000 kr	2 500 000 kr
Kalmar län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Kronobergs län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Norrbottnens län	50%	3 000 000 kr	6 000 000 kr
Sametinget	40%	1 000 000 kr	2 500 000 kr
Skåne län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Stockholms län	40%	1 600 000 kr	4 000 000 kr
Södermanlands län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Uppsala län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Värmlands län	50%	3 000 000 kr	6 000 000 kr
Västerbottens län	50%	3 000 000 kr	6 000 000 kr
Västernorrlands län	50%	3 000 000 kr	6 000 000 kr
Västmanlands län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Västra Götalands län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Örebro län	40%	1 200 000 kr	3 000 000 kr
Östergötlands län	40%	1 000 000 kr	2 500 000 kr

* Mer detaljerad information om stödnivåer och stödbelopp för varje år och myndighet finns i Bilaga 2.

** Baserat på Högsta stödnivå och Stödtak i handlingsplaner

Den högsta tillåtna stödnivån för respektive län visas i kolumnen ”Högsta stödnivå i handlingsplaner 2015–2017”. I Tabell A i Bilaga 1 återfinns en mer detaljerad tabell över stödnivåer i Länsstyrelsernas handlingsplaner inklusive eventuella kommentarer från myndigheten. Exempel på kommentarer i de lokala handlingsplanerna som rör investeringsstödet är att Värmlands länsstyrelse ska ge stöd om 50 procent om stödet går till boende i Torsby Kommun, eller att länsstyrelsen i Västerbottens län ska ge stöd med 50 procent i inlandet och med 40 procent längs med kusten (2015), samt att verksamheter med betande djur ska få stöd om 50 procent (2017). I kolumnen ”Stödtak i handlingsplaner 2015–2017” redovisas högsta tillåtna stödbelopp enligt handlingsplaner för respektive län samt Sametinget. Och slutligen i kolumn ”Högsta stödberättigade utgifter” används högsta stödbelopp och stödnivå i länet för att räkna ut högsta

stödberättigade utgifter. Om högsta stödbelopp är 1,2 miljoner kronor och stödnivån erbjuden är 40 procent så innebär detta att högsta stödberättigade utgifter är 3 miljoner. Om projektet går över 3 miljoner i kostnader kommer alltså stödbeloppet ändå vara 1,2 miljoner (högsta erbjudna) vilket då innebär att den faktiska stödnivån är lägre än den satta stödnivån för projekt med kostnader som överstiger stödberättigade utgifter.

Stödnivåer varierar inte så mycket mellan länen men stödtak, och följaktligen högsta stödberättigade utgifter, varierar desto mer. De flesta handläggande organisationerna har satt ett stödtak mellan 1 och 2 miljoner, fem stycken har beslutat om stödtak på 3 miljoner och Jämtland sticker ut med ett stödtak på 7 miljoner.

3.1 Diskussion om stödnivåer för Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft

I det här avsnittet diskuteras beslutade stödnivåer och stödtak för Investeringsstödet för ökad konkurrenskraft 4.1/2a utifrån forskningslitteraturen. Givet en viss beslutad stödnivå, innan ett företag berättigas Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft 4.1/2a, bör ett par kriterier vara uppfyllda. Stödmyndigheter använder olika urvalskriterier vid beslut om ansökningar ska beviljas eller ej. Nedan diskuteras några av de viktigaste kriterierna för att ett investeringsstöd med givna stödnivåer ska ha positiva effekter på företagen såväl som på samhället som helhet. Först och främst är det viktigt att stödmyndigheten prioriterar/ eller eventuellt erbjuder högre stödnivåer till företag som behöver stöd för att finansiera en investering, men som inte hade gjort den här investeringen utan stödet/en högre stödnivå. Det kan vara mycket svårt att urskilja vilka företag som verkligen behöver stöd för att utvecklas och vilka som hade gjort liknande investeringar även utan bidrag. Detta är dock viktigt då stödfinansiering av företag har höga alternativkostnader om de går till företag som egentligen inte behöver det (stödpengarna hade kunnat generera betydligt högre samhällsekonomiska värden om de lagts på något annat).

Det är också viktigt att prioritera/ eventuellt ge högre stödnivåer till rätt investeringar, det vill säga investeringar som kommer att öka företagets konkurrenskraft i störst utsträckning och på lång sikt. Alla investeringar är inte samhällsekonomiskt effektiva. Det är viktigt att stöd går till *rätt* investeringar och inte endast till stödberättigade investeringar. Det bör exempelvis finnas en efterfrågan på varorna som produceras. Det är även viktigt att investeringsstödet leder till någon typ av utveckling/förändring av produktionsprocessen hos företaget, om så inte är fallet kommer stödfinansieringen inte att öka företagets konkurrenskraft på lång sikt. Snarare är risken att incitament att förnya sig och följa rådande marknadskrafter minskar om tillgång till den här typen av stödfinansiering finns. Investeringar i för mycket kapital kan också leda till en ineffektiv kombination av olika produktionsfaktorer i företagets produktionsfunktion. Om stöd gör att relativpriser för kapital i relation till arbete minskar kan för mycket

kapital och för lite lönearbete användas i produktionen än vad som är optimalt. Stöd kan därmed ha onödigt stora negativa effekter på sysselsättning.

Ett tredje kriterium är att prioritera/ eventuellt ge högre stödnivåer till företag som faktiskt har potential att öka sin konkurrenskraft med hjälp av de stödfinansierade investeringar. För att olika investeringar i kapital ska öka produktiviteten så krävs att företagaren har tillräckligt med kunskap, anställda (eller möjlighet att anställa fler), mark, övriga resurser för att kunna använda sig av exempelvis den nya maskinen.

Givet att kravspecifikationen och urvalskriterier fungerar, kan vi gå vidare och diskutera huruvida det är rimligt – och motiverat – att olika myndigheter har olika stödnivåer och stödtag – med avseende på kostnadseffektivitet och måluppfyllelse? Det är svårt, om inte omöjligt, att ge raka svar på dessa frågor samt att uttala sig om vad som skulle tänkas utgöra en optimal stödnivå för investeringsstödet endast utifrån ovan kartläggning och existerande forskningslitteratur. Det man kan säga är att det sannolikt finns en motsättning mellan höga stödnivåer och generella sådana. Detta eftersom investeringsstödet är ett företagsstöd med det primära målet att öka det enskilda stödmottagande företags konkurrenskraft. Om en stödåtgärd leder till begränsade positiva spridningseffekter överväger sannolikt fördelarna med lägre stödnivåer/stödbelopp över nackdelarna. Detta stöds av både empirisk forskning samt av att teoretiska argument förefaller peka på detta. Likväl behövs mer forskning för att vi bättre ska kunna urskilja hur positiva och negativa effekter av stöd varierar med stödnivåer. Tidigare forskning har dock visat att en stödnivå på 40 procent kan leda till försämrad konkurrenskraft (Bergström, 2000) samt att stödnivåer på 30–50 procent kan resultera i positiva effekter för små företag men också i negativa effekter om stödbeloppet är stort i förhållande till företagets totala intäkter (Nilsson, 2017).

Investeringsstödet 4.1/2a utbetalas om 40–60 procent av stödberättigade utgifter. Eftersom alla företag i någon mån är unika är det troligt att en sådan stödnivå betyder olika saker och ger olika effekter i olika företag. En stödnivå på 40–60 procent kan vara onödigt hög för vissa företag och alltför låg för andra. När beslut tas om stödnivå måste därför för- och nackdelar med högre respektive lägre stödnivåer ställas mot varandra. Det är också viktigt att målet med stödet är tydligt. En högre stödnivå innebär att budgeten räcker till färre företag. Dock kan dessa företag med hjälp av hög stödfinansiering genomföra större investeringar och förnyelse med potential att öka konkurrenskraften ordentligt. Å andra sidan kan lägre stödnivåer som möjliggör stöd till fler företag (givet en bestämd budget) minska dödvikt och lyfta en betydande del av sektorn, även om projekten som stödfinansieras sannolikt är mindre. Att ta hänsyn till budgeteffektivitet och att verkligen tänka igenom målen med stöden är därmed oerhört viktigt när stödnivåer bestäms.

Stödmyndigheter måste också ta hänsyn till ansöknings- och urvalsprocessen. Högre stödnivåer innebär fler ansökningar men färre beviljade projekt (givet en

bestämd budget). En välutvecklad och tidseffektiv urvalsprocess är avgörande för att tidskostnaden för företagen inte ska bli för hög. Även kostnaden för stödmyndigheter ökar med högre stödnivåer. Om dessa kostnader är höga kan lägre stödnivåer vara mer kostnadseffektivt. Om satta stödnivåer istället leder till få ansökningar kan det vara ett tecken på att stödnivåer bör höjas – men det kan också vara ett tecken på att informationen om stöd inte når ut eller att ansökningsprocessen anses vara för tidskrävande/komplex.

I de flesta län är stödnivån 40 procent av stödberättigade utgifter. Ett undantag som görs gäller verksamheter lokaliserade på gles landsbygd i norra Sverige som kan få stöd om 50 procent av stödberättigade utgifter. Frågan som kan ställas är ju naturligtvis om en sådan geografisk differentiering överhuvudtaget är lämplig eller ej. Om man kommer fram till att geografiska faktorer är viktiga och att de olika geografiska förutsättningarna i någon mån bör motverkas finns ju förstås frågan om gränsdragning mellan regioner med olika stödnivåer. Om de geografiska skillnaderna som man försöker att kompensera för inte är tydligt geografiskt avgränsade kan en typ av tröskeeffekter uppstå. Olika företag med liknande geografiska förutsättningar kan erbjudas olika stödnivåer. Detta snedvrider konkurrensen mellan enskilda företag. Ett relaterat problem kan också förekomma om den geografiska differentieringen inte är tillräckligt detaljerad. Det är sannolikt att variationen i förutsättningar är betydligt mer varierad vilket innebär att en indelning av landet i två delar inte är optimal. Det nuvarande förhållandet med två landsdelar och två (eller tre) stödnivåer kanske inte är tillräckligt.

Man kan också argumentera för att en geografisk differentiering är olämplig och att man borde finna en annan grund för differentiering av stödnivåer. Eller alternativt ha en generell stödnivå och att avstå från att kompensera för de olika förutsättningar som kan vara för handen. En geografisk differentiering kan ju sägas gå emot en specialisering i enlighet med komparativa fördelar. Antar man detta synsätt har ju ett differentierat stödsystem kostnader även i form av att motverka en specialisering mot de mest produktiva företagen.

De i handlingsplanerna beslutade stödnivåerna varierar endast från 40 till 60 procent (upp till stödtaken). De så kallade stödtaken och följaktligen högsta stödberättigade utgifter varierar desto mer. De flesta handläggande organisationerna har bestämt sig för ett stödtak på mellan 1 och 2 miljoner, men sex stycken län har satt sitt stödtak på 3 miljoner och Jämtland har beslutat om ett stödtak på hela 7 miljoner. Högre stödtak ökar företags incitament att ansöka om, och genomföra, större och mer kostsamma projekt. Faktumet att såväl stödtak som stödnivåer varierar mellan länen gör en analys av stödeffekter mycket komplex. Den *faktiska* stödnivån ett företag får beviljat beror ju på båda dessa faktorer. I norra Sverige är stödtak, precis som stödnivåer, som regel högre. Detta innebär att det är mindre kostsamt att genomföra mer omfattande investeringsprojekt i vissa län jämfört med andra. Det innebär också att den faktiska stödnivån blir lägre med ökade kostnader ”snabbare” i vissa län jämfört med andra. Det man kan konstatera är att i vissa regioner kan företag priori-

tera mindre/billigare (och eventuellt sämre) investeringar för att inte riskera att överskrida stödtaket medan företag i andra regioner kan ha incitament att genomföra för stora/omfattande investeringar. Att stödtaket varierar mellan länen kan alltså vara problematiskt ur synvinkeln att i vissa regioner kan stora investeringar vara mer lönsamma att genomföra jämfört med i andra regioner. Stora och kostsamma investeringar kan förväntas ge större produktivitetseffekter och gynna större företag. Det innebär sannolikt också att typen av investeringar kan bli olika. Mer omfattande investeringar har större inverkan på produktiviteteten via datorisering och robotisering och andra mer genomgripande förändringar. I första hand handlar det om en typ av snedvridning där en del företag sannolikt kan utvecklas mer eller snabbare än andra.

Att differentiera båda stödtak och stödnivå på länsnivå kan resultera i olika effekter som är svåra att förutse och förstå. Vi avslutar därför det här avsnittet med att ifrågasätta behovet av differentierade stödnivåer för investeringsstödet 4.1/2a. Mer forskning är dock nödvändig för att utröna betydelsen av stödnivåer och stödtak för stödeffekter.

4 Stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden

De stöd som diskuteras i detta avsnitt är följande: Bredband (7.3/6c), Investeringar i kommersiell och viss offentlig service (7.4/6b), samt Investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation (7.5/6b). Dessa stöd går alla under ”Stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden” och behandlas därmed i kapitel 6 i svenska förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (2015:406). Det övergripande syftet med dessa stöd är att öka tillgången till service och infrastruktur, samt till attraktiva natur-, fritids- och kulturmiljöer, för lokalbefolkningen, företag och besökande. ”Stöd ges till projekt där den gemensamma nyttan är stor men där incitamentet är litet för att någon enskild i större grad ska vilja finansiera det. Nyttan av stödet ska nå fler än den som söker stödet.” (landsbygdsprogrammet 2014–2020). Gällande dessa stöd återfinns inga givna stödnivåer eller stödtak i EU:s förordning nr 1305/2013 (artikel 20), utan endast vad (vilka ändamål) som är stödberättigande. Istället har intervall för stödnivåer och stödtak bestämts i den svenska förordningen 2015:406 och i landsbygdsprogrammet. Sedan avgör varje län/handläggande organisation vilken stödnivå samt vilket stödtak som är lämpliga inom vardera intervallen i respektive län. För vissa av dessa stöd finns krav på medfinansiering av en offentlig aktör, exempelvis kommun, landsting, region eller länsstyrelse. Inga sådana krav finns för stöd till bredband eller till investeringar i kommersiell service. De stöd som diskuteras i detta avsnitt är så kallade projektstöd och kan sökas av myndigheter, kommuner, landsting, regioner, företag, föreningar och andra organisationer. Tabell 3 visar stödnivåer, lägsta stödberättigande utgift samt stödtak för dessa stöd enligt Förordning (2015:406) och dess Bilaga 1. För stöd 7.4/6b och 7.5/6b kan stöd om 100 procent ges om sökanden är en offentlig aktör (se punkt (6) i Tabell 3).

Tabell 3. Stödnivåer m.m. för stöd 7.3/6C, 7.4/6B och 7.5/6B enligt Förordning (2015:406)

Stöd	Landsbygdsprogrammet samt Förordning (2015:406)
Bredband (7.3/6c)	<p>40–90% (1)</p> <p>Lägsta stödberättigade utgift är 100 000 kr.</p> <p>Stödtaket är 98 283 000 SEK (10 000 000 euro) per projekt.</p> <p>(1) Stödandelen fastställs per län utifrån riktlinjer från Jordbruksverket. Procentandelen ska anges i stödmyndigheternas handlingsplaner. En och samma stödprocent tillämpas i alla projekt inom ett län och kan justeras på begäran av länen om förutsättningarna ändras.</p>
Investeringar i kommersiell och viss offentlig service (7.4/6b)	<p>100% (6), 90%, 50%</p> <p>Lägsta stödberättigande utgifter är 100 000 (4), 50 000, 30,000 (3).</p> <p>Stödtaket är 600 000–4 000 000 (5).</p> <p>(3) Gäller om investeringen avser förbättrad tillgänglighet, nystart av nedlagd butik, försäljningsställe för dagligvaror, drivmedel eller servicepunkt som är högt prioriterad i länsstyrelsens handlingsplan utifrån de regionala serviceprogrammen, investeringar vars huvudsyfte är förbättrad miljö och klimat samt investeringar som görs för att komplettera ett försäljningsställe för dagligvaror eller drivmedel med andra grundläggande servicefunktioner.</p> <p>(4) Investeringar i idrotts- och fritidsanläggningar samt samlingslokaler.</p> <p>(5) Stödmyndigheten beslutar det exakta högsta stödbeloppet inom detta intervall utifrån regionala förutsättningar och prioriteringar. Beloppet ska anges i stödmyndigheternas handlingsplaner. En stödmottagare kan sammanlagt endast få stöd upp till det högsta stödbeloppet inom en period av tre år. Detta gäller per delåtgärd och fokusområde och tiden räknas från den först inkomna ansökan.</p> <p>(6) För delåtgärd 7.2 och 7.5 lämnas stöd med 100 procent av stödberättigade utgifter om sökanden är en offentlig aktör. Detta gäller även delåtgärd 7.4 med undantag för insatser som avser kommersiell service, fokusområde 6 b. För delåtgärd 7.6 kan stöd i särskilt motiverade fall ges med 100 procent (våtmark och dammar, tvåstegsdiken och förbättrad vattenkvalitet).</p>
Investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation (7.5/6b)	<p>100% (2, 6) eller 90% (2)</p> <p>Lägsta stödberättigade utgift är 100 000 kr.</p> <p>Inget stödtak är satt.</p> <p>(2) Stöd till stigar och leder genom skog och mark beräknas utifrån enhetskostnad enligt föreskrifter som Jordbruksverket meddelar med stöd av 1 kap. 41 och 42 §§.</p> <p>(6) För delåtgärd 7.2 och 7.5 lämnas stöd med 100 procent av stödberättigade utgifter om sökanden är en offentlig aktör. Detta gäller även delåtgärd 7.4 med undantag för insatser som avser kommersiell service, fokusområde 6 b. För delåtgärd 7.6 kan stöd i särskilt motiverade fall ges med 100 procent (våtmark och dammar, tvåstegsdiken och förbättrad vattenkvalitet).</p>

Nedan visas deskriptiv statistik och kartor för varje stöd inom ”Stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden” för sig.

4.1 Bredband (7.3/6c)

Stöd till Bredband får lämnas med minst 50 och högst 90 procent av de stödberättigade utgifterna (Förordning 2015:406). I Tabell 4 visas beskrivande statistik på länsnivå för stöd till bredband. Det är tydligt utifrån tabellen att stödnivåer

varierar mycket mellan länen (kolumn 1). Detta beror alltså på att stödnivån har fastställts på länsnivå i stödmyndigheternas handlingsplaner, utifrån riktlinjer från Jordbruksverket. En och samma stödnivå ska tillämpas i alla projekt inom ett län men kan justeras på begäran av länen om förutsättningarna ändras (Förordning 2015:406).

Tabell 4. Bredbandsstöd, 7.3/6c, per län/myndighet

Stöd: 7.3/6c Handläggande organisation	Stödnivå i handlingsplaner 2017*	Stödtak i handlingsplaner 2015–2017**	Högsta stödberättigade utgifter***
Blekinge län	70%		
Dalarnas län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Gotlands län	-	Ej uppenbart	
Gävleborgs län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Hallands län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Jämtlands län	50%		
Jönköpings län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Kalmar län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Kronobergs län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Norrbottnens län	70%	98 283 000 SEK	140 404 000 SEK
Sametinget	-	Finns Ej i HP	
Skåne län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Stockholms län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Södermanlands län*	40%	98 283 000 SEK	245 708 000 SEK
Uppsala län*	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Värmlands län	50%	98 283 000 SEK	196 566 000 SEK
Västerbottens län	70%	98 283 000 SEK	140 404 000 SEK
Västernorrlands län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Västmanlands län	60%		
Västra Götalands län	40%	98 283 000 SEK	245 708 000 SEK
Örebro län*	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK
Östergötlands län	60%	98 283 000 SEK	163 805 000 SEK

Belopp i kronor är baserat på fastställd valutakurs 2018 när 1 euro = 9,8283 SEK

* Stödnivån är för 2017 men det är lite variation över tid i handlingsplaner: Södermanland 60% år 2015–2016 men 40% år 2017. Uppsala 70% år 2015–2016 men 60% år 2017. Örebro 40% år 2015, 50% år 2016 och 60% år 2017.

** Mer detaljerad information om stödnivåer och stödtak för varje år och myndighet finns i Bilaga 2.

*** Baserat på Stödnivå och Stödtak i handlingsplaner

Beträffande stödtak (kolumn 2 i Tabell 4) så är det satt till 10 miljoner euro och varierar inte mellan länen. Beloppet är satt så pass högt att det är osannolikt att sökande skulle ha högre stödberättigande utgifter än vad som ges av stödnivån och det stödtaket. Inom landsbygdsprogrammet 2014–2020 så har exempelvis inga stöd till bredband sökts med prognosticerade utgifter högre än stödberättigade (från 2014 till i början på 2018). Det är därmed inte heller så intressant

att vidare studera variationerna i högsta stödberättigade utgifter för detta stöd (kolumn 3).

För bredbandsstödet är det alltså stödnivåer som varierar mellan länen och som därmed är intressanta att titta närmare på. På grund av att olika länsstyrelser beslutat om olika stödnivåer så finns det viss variation mellan länen vilken illustreras i Figur A i Bilaga 2. Men det är alltså ingen variation inom länen i beviljad stödnivå. I norra Sverige och i Blekinge län är stödnivåerna högre – lägst stödnivåer finns på västsidan och medelstora på östsidan av landet.

4.2 Investeringar i kommersiell och viss offentlig service (7.4/6b)

Avseende stöd till investeringar i kommersiell och viss offentlig service så är syftet med stödet att upprätthålla och utveckla lokal service för dem som bor, verkar på eller besöker landsbygden. Stöd ges om 50 procent, eller 90 procent om det finns särskilda skäl⁴ för det. I Tabell 5 nedan visas beskrivande statistik på länsnivå. För detta stöd har samtliga länsstyrelser 50 procent och 90 procent som stödnivåer i sina respektive handlingsplaner (kolumn 1) men stödta-ken varierar desto mer mellan länen (kolumn 2).

Tabell 5. Stöd till service, 7.4/6b, per län/myndighet (exkluderat stöd till idrotts- och fritidsanläggningar)

Stöd: 7.4/6b Handläggande organisation	Stödnivåer i handlings- planer 2015–2017*	Stödtag i handlings- planer 2017*	Högsta stöd- berättigade utgifter 2017 (stödnivå 50%) **	Högsta stöd- berättigade utgifter 2017 (stödnivå 90%) **
Blekinge län	50% / 90%	1 000 000 kr	2 000 000 kr	1 111 111 kr
Dalarnas län	50% / 90%	1 200 000kr	2 400 000 kr	1 333 333 kr
Gotlands län	50% / 90%	800 000 kr	1 600 000 kr	888 889 kr
Gävleborgs län	50% / 90%	1 200 000kr	2 400 000 kr	1 333 333 kr
Hallands län	50% / 90%	1 200 000kr	2 400 000 kr	1 333 333 kr
Jämtlands län	50% / 90%	4 000 000	8 000 000 kr	4 444 444 kr
Jönköpings län	50% / 90%	600 000 kr	1 200 000 kr	666 667 kr
Kalmar län	50% / 90%	600 000 kr	1 200 000 kr	666 667 kr
Kronobergs län	50% / 90%	1 000 000 kr	2 000 000 kr	1 111 111 kr
Norrbottnens län***	50% / 90%	1 965 660 kr	3 931 320 kr	2 184 064 kr
Sametinget***	90%	1 965 660 kr	3 931 320 kr	2 184 064 kr
Skåne län	50% / 90%	600 000 kr	1 200 000 kr	666 667 kr
Stockholms län***	50% / 90%	1 965 660 kr	3 931 320 kr	2 184 064 kr
Södermanlands län	50% / 90%	600 000 kr	1 200 000 kr	666 667 kr
Uppsala län	50% / 90%	800 000 kr	1 600 000 kr	888 889 kr
Värmlands län	50% / 90%	1 200 000 kr	2 400 000 kr	1 333 333 kr

4 Detta gäller eventuellt om: (1) Du investerar i förbättrad tillgänglighet. (2) Du startar upp en nedlagd butik. (3) Du gör investeringen för att förbättra miljön och klimatet, exempelvis genom energieffektivisering. (4) Du kompletterar försäljningsstället med andra grundläggande servicefunktioner, exempelvis olika typer av ombudsverksamheter så som post- och pakethantering eller apotek. (5) Försäljningsstället ryms inom prioriterat område i länsstyrelsens handlingsplan utifrån de regionala serviceprogrammen. (Landsbygdsprogrammet 2014–2020)

Västerbottens län	50% / 90%	1 600 000 kr	3 200 000 kr	1 777 778 kr
Västernorrlands län	50% / 90%	1 800 000 kr	3 600 000 kr	2 000 000 kr
Västmanlands län	50% / 90%	1 200 000 kr	2 400 000 kr	1 333 333 kr
Västra Götalands län	50% / 90%	600 000 kr	1 200 000 kr	666 667 kr
Örebro län	50% / 90%	1 200 000 kr	2 400 000 kr	1 333 333 kr
Östergötlands län	50% / 90%	600 000 kr	1 200 000 kr	666 667 kr

* Mer detaljerad information om stödnivåer och stödbelopp för varje år och myndighet finns i Bilaga 2.

** Baserat på Högsta stödnivå och Stödtak i handlingsplaner.

***Belopp i kronor är baserat på fastställd valutakurs 2018 när 1 euro = 9,8283 SEK

I Figur B i Bilaga 2 är den regionala skillnaden i stödtak illustrerad i en karta. Vi kan se, även för detta stöd, att stödtaken är högre i norra Sveriges län än i södra delarna av landet.

4.3 Investeringar i infrastruktur för rekreation och för turist-information (7.5/6b)

Syftet med stödet 7.5/6b är att utifrån landsbygdens resurser skapa möjligheter för rekreation för allmänheten och förbättra möjligheterna till turism. I Tabell 6 nedan visas beskrivande statistik på länsnivå för stöd till investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation. Stödnivå enligt handlingsplaner är 90 procent för samtliga län. För detta stöd återfinns alltså så gott som ingen variation i stödnivå, varken mellan län eller inom län. Inte heller finns det någon variation i stödtak (med undantag för Norrbotten som har satt 3 miljoner kronor som högsta belopp i 2016 och 2017 års handlingsplaner). Av denna anledning finns det också lite variation i högsta stödberättigade utgifter.

Tabell 6. Stöd till infrastruktur, 7.5/6b, per län/myndighet

Stöd: 7.5/6b Handläggande organisation	Stödnivå i handlingsplaner 2015–2017*	Stödtak i handlingsplaner 2015–2017*	Högsta stödberättigade utgifter**
Norrbottens län	90%	3 000 000 kr	3 333 333 kr
Alla övriga län	90%	1 965 660 kr	2 184 064 kr

Belopp i kronor är baserat på fastställd valutakurs 2018 när 1 euro = 9,8283 SEK

* Mer detaljerad information om stödnivåer och stödbelopp för varje år och myndighet finns i Bilaga 2.

** Baserat på Högsta stödnivå och Stödtak i handlingsplaner.

4.4 Diskussion om stödnivåer för Stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden

I det här avsnittet diskuteras kortfattat huruvida beslutade stödnivåer och stödtak för de utvalda stöden till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden är rimliga utifrån forskningslitteraturen. Är det rimligt – och

motiverat – att olika myndigheter har olika stödnivåer och stödtak – med avseende på kostnadseffektivitet och måluppfyllelse?

Till skillnad från Investeringsstödet (4.1/2a) så är dessa stöd så kallade projektstöd och kan sökas av myndigheter, kommuner, landsting, regioner, företag, föreningar och andra organisationer. För stöd till infrastruktur (7.5/6b) finns dessutom krav på medfinansiering av en offentlig aktör. I denna rapport har vi som utgångspunkt att stödmottagaren är ett företag. Många av de argument som redogjorts för i rapporten kan likväl tillämpas på andra stödmottagande aktörer såsom myndigheter, organisationer eller kommuner. Syftet med stöden är att de ska förbättra service och tillgänglighet på landsbygden och alltså ha signifikanta spridningseffekter till andra delar av samhället än enbart de stödmottagande företagen eller offentliga aktörerna. Om stöden kan väntas ha effekter som kommer många aktörer till nytta och att investeringarna utan stöd sannolikt inte skulle komma till stånd på grund av någon form av marknadsmisslyckande kan de sägas vara väl motiverade. På samma sätt kan högre stödnivåer till den här typen av projekt vara väl motiverade om de krävs för att projekten ska genomföras. Vi står dock alltid inför en avvägning. Om stödnivåer är högre räcker ju inte budgeten till lika många projekt. Lägre stödnivåer kan därmed leda till genomförandet av fler projekt vilket kan medföra att fler får ta del av de positiva spridningseffekter som projekten genererar. Men om för få, eller fel, ansökningar är resultatet av lägre stödnivåer så kan högre stödnivåer ändå resultera i att budgeten används mer kostnadseffektivt. Högre stödnivåer kan även innebära att stora, kostsamma projekt kan genomföras som gynnar fler människor än vad mindre projekt gör. Ju större externa effekter/spridningseffekter ett stödfinansierat projekt har/förväntas ha, desto högre stödnivåer är motiverade – givet att högre stödnivåer behövs för att projektet ska bli av. I enlighet med teori och empiri har stöden till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden, som enligt målen ska generera spridningseffekter, högre stödnivåer än investeringsstödet 4.1/2a.

Stödnivåer för bredbandsstödet varierar mellan länen. En och samma stödnivå ska dock tillämpas i alla projekt inom ett län. Stödnivåerna varierar mellan 40 och 70 procent. Stödnivån är satt till 40 procent i Västra Götalands län och Södermanlands län, till 50 procent i Jämtlands län och Värmlands län samt till 70 procent i Blekinge län, Norrbottens län och Västerbottens län. I resterande län har en stödnivå på 60 procent beslutats om. När det kommer till stöd som bredbandsstödet, som ämnar förbättra livskvaliteten på landsbygden, är differentierade stödnivåer mer motiverade. Att erbjuda olika stödnivåer på olika platser leder för de här stöden inte till snedvriden konkurrens – eftersom stöden inte ämnar påverka någon konkurrenskraft. Differentierade stödnivåer kan istället minska dödvikt och öka måluppfyllelse. Det är dock, i vanlig ordning, viktigt att differentieringsgrunder och stödnivåer är väl genomtänkta och motsvarar ungefär de stödnivåer som ”behövs” på respektive plats. Frågan man kan ställa sig är om länsstillhörighet är en relevant grund för differentieringen? Man skulle kunna argumentera för att länsnivån är en alltför trubbig geografisk enhet vid denna typ av stöd. Sannolikt är det närhet till de större eller mellanstora stä-

dena som i hög grad utgör grund för hur väl de privata marknaderna fungerar. Länen är i många fall så stora att de innehåller många typer av förutsättningar för investeringarnas lönsamhet för en privat investerare. Ett alternativ hade varit att använda närhet till en större marknad eller befolkningsstorlek/-täthet som differentieringsgrund – men detta behöver i så fall tittas närmare på (dvs. hur kostnader för bredbandsutbyggnad varierar med dessa faktorer). Följande fiktiva exempel illustrerar varför länsnivå inte nödvändigtvis är den optimala differentieringsgrunden. En investerare i ett medelstort samhälle kan anse det lönsamt att utveckla bredbandsnätet i samhället om stödnivån är 40 procent. Om ansökan beviljas och stödnivån är 60 procent leder en stor del av stödpengarna till dödvikt – de hade kunnat generera större samhällsvärde om de investerats i ett annat projekt. Alternativt beviljas inte ansökan, vilket innebär att de boende i det medelstora samhället inte får tillgång till en bättre bredbandsinfrastruktur (och att målet med stödet därmed inte uppfylls på den här platsen). Ett litet samhälle i samma län kan istället behöva en stödnivå på 70 procent för att en investerare ska anse det lönsamt att investera i bredbandsutbyggnad. En stödnivå på 60 procent räcker då inte till, och det lilla samhället kommer inte få tillgång till bredband (och målet med stödet uppfylls därmed inte heller på den här platsen). Det optimala i detta fiktiva exempel – för att minimera dödvikt och maximera måluppfyllelse – hade varit att erbjuda en stödnivå på 40 procent i det medelstora samhället och en stödnivå på 70 procent i det lilla samhället. Stödtaket för bredbandsstödet är satt till 10 miljoner euro i hela Sverige, och varierar alltså inte mellan (eller inom) län (vilket innebär att den beslutade stödnivån är densamma som den faktiska stödnivån). Beloppet är så pass högt att det är osannolikt att den sökande skulle ha högre stödberättigande utgifter än vad som ges av stödnivån och det stödtaket.

Stödnivåer för stöd till investeringar i kommersiell och viss offentlig service varierar inte mellan länen, men varierar däremot mellan olika projekttyper. Stöd ges om 50 procent, eller 90 procent om det finns särskilda skäl för det. Stödtaket varierar också, från 600 000 kronor till 4 miljoner kronor. Åtta län har stödtak mellan 600 000 och 1 miljon kronor, Jämtlands län har ett stödtak på 4 miljoner kronor och resterande län ett stödtak på 1–2 miljoner kronor. Vi kan konstatera att variationen är stor och att Jämtland sticker ut. Av detta följer också att så kallade *faktiska* stödnivåer kan variera avsevärt. Precis som för investeringsstödet kan dessa variationer i stödtak mellan länen vara problematiska då det innebär att stora investeringar är mer lönsamma att genomföra i vissa regioner jämfört med i andra.

Angående stöd till investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation så varierar varken stödnivåer eller stödtak. Stödnivåer är satta till 90 procent och stödtak till 1 965 660 kr. Dessa stödnivåer kan vara rimliga om stöden förväntas ha stora positiva spridningseffekter, och om investeringarna sannolikt inte skulle genomförts utan en så pass hög stödfinansiering. Det är dock troligt att många investeringar i infrastruktur för rekreation och turistinformation kan genomföras med lägre stödnivåer, vilket hade minskat dödvikten. En lägre stödnivå innebär även att en given budget räcker till fler projekt. En så

pass hög stödnivå som 90 procent av stödberättigade utgifter kan också tänkas skapa en del snedvridna incitament, det vill säga att potentiella stödmottagare frångår sin ursprungliga aktivitet/produktion för att satsa på något nytt som kanske inte alltid är så genomtänkt, eller som kan generera mindre samhällsvärde än företagets ursprungliga sysselsättning.

5 Avslutande kommentarer

Vår grundläggande ambition i arbetet med den här rapporten har varit att belysa för- och nackdelar med högre respektive lägre, samt generella respektive differentierade, stödnivåer i landsbygdsprogrammet 2014–2010. Det är viktigt att beslutsfattare förstår vad olika stöd och stödnivåer kan ge för effekter, både på det stödfinansierade företaget men också på konkurrerande företag och på samhället som helhet. Att beslut om stödnivåer och stödtak är välgrundade är en förutsättning för att avsatta medel används på ett tillräckligt effektivt sätt.

Den här rapporten presenterar en forskningsöversikt som kan användas som ett verktyg när stödnivåer beslutas. Nationalekonomisk mikroteori åskådliggör hur stöd/olika stödnivåer kan resultera i stora beteendeförändringar hos företag, *positiva* och *negativa*, när de ges incitament att söka stöd samt ges incitament att söka en viss typ av stöd framför andra. Stödfinansiering kan exempelvis leda till snedvriden konkurrens, dödvikter, ineffektivitet och sämre konkurrenskraft. Men stödfinansiering av olika projekt kan också bidra till att stärka stödföretagens konkurrenskraft samt generera samhällsvärden genom positiva spridningseffekter. Det är dock svårt att utifrån teori avgöra den aggregerade effekten av olika stöd/stödnivåer på stödmottagaren. Även om en hel del empirisk forskning har analyserat effekter av stöd på konkurrenskraft (genom att titta på produktivitet, effektivitet eller sysselsättning) har inga studier så vitt vi vet undersökt hur effekterna varierar med stödnivå. En del studier har analyserat hur stödeffekter varierar med stödbelopp eller med stödbelopp i relation till stödmottagarens totala intäkter. Mer omfattande empirisk forskning behövs för att vi ska förstå hur stödeffekter varierar med stödnivåer och stödtak, samt hur regionala skillnader i stödnivåer och stödtak påverkar konkurrens inom jordbrukssektorn på en nationell nivå.

Den här rapporten har även kartlagt stödnivåer för följande fyra stöd i landsbygdsprogrammet: Investeringsstöd för ökad konkurrenskraft (4.1/2a), Bredband (7.3/6c), Investeringar i kommersiell och viss offentlig service (7.4/6b), samt Investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation (7.5/6b). Stödnivåer varierar från 40 till 100 procent. För investeringsstöd och stöd till bredband erbjuds olika stödnivåer i olika län. För investeringsstöd och stöd till kommersiell och viss offentlig service varierar stödtaken mycket mellan Sveriges län.

Beträffande investeringsstödet för ökad konkurrenskraft, så pekar teori och empiri på att lägre stödnivåer är att föredra framför högre för att optimera kostnadseffektivitet och måluppfyllelse. Högre stödnivåer till enskilda företag riskerar att snedvrider konkurrensen på den inhemska marknaden ordentligt eller medföra överinvesteringar i kapital och därmed leda till ineffektiva insatskombinationer i produktionen. Stödnivåer för investeringsstödet varierar inte mycket mellan regioner men stödtak varierar desto mer. Vi ifrågasätter behovet av differentierade stödtak för detta stöd i avsnitt 4.4. I enlighet med teori och empiri erbjuds inom landsbygdsprogrammet högre stödnivåer för stöd som ämnar

generera positiva spridningseffekter, i detta fall stöd till grundläggande tjänster och förnyelse av samhällen på landsbygden. Högre stödnivåer för den här typen av stöd är motiverat, men endast i de fall de behövs för att projekten ska genomföras. Dessa stöd riskerar inte heller, i lika stor utsträckning, att störa den inhemska konkurrensen (i jämförelse med investeringsstödet för ökad konkurrenskraft). Om stöden är högre än ”nödvändigt” ökar dock, precis som för investeringsstödet, dödvikt (investeringar genomförs med högre stöd än vad som erfordras för att de ska bli av), snedvridna incitament, ineffektiv resursanvändning, moralisk risk m.m. För samtliga stöd bör även en avvägning göras mellan höga stödnivåer, vilket innebär att en given budget räcker till färre projekt, och lägre stödnivåer vilket innebär att fler projekt kan genomföras. Ett alternativ är att använda sig av differentierade stödnivåer. Beträffande stöd som ämnar ha positiva spridningseffekter men liten risk att snedvrida den inhemska konkurrensen, kan differentierade stödnivåer vara väl motiverade. Vi ifrågasätter dock valet av län som differentieringsgrund för bredbandsstödet och menar att andra differentieringsgrunder troligtvis fungerar bättre (eventuellt faktorer såsom närhet till en större marknad eller befolkningsstorlek/-täthet). Att ta hänsyn till hur ansöknings- och urvalsprocessen påverkas av stödnivåer är också viktigt. Högre stödnivåer ökar antalet ansökningar, och därmed den administrativa kostnaden för stödmyndigheter samt den tidsrelaterade kostnaden för företagen (genom längre handläggningstid). Även differentierade stödnivåer och stödtak ökar den administrativa kostnaden för stödmyndigheter.

Slutligen så anser vi att stödnivåer och stödtak bör ses över. Det är osannolikt att regionala skillnader i stödtak och stödnivåer för stöd inom landsbygdsprogrammet är ordentligt genomtänkta. Vi saknar även tydlig dokumentation och motivation bakom beslutade stödnivåer och stödtak för flertalet länsstyrelser och stöd. En rekommendation är också att låta en central aktör se över och jämföra länsstyrelsernas beslutade stödnivåer och stödtak för att se så att regionala variationer är rimliga och att inget län sticker ut för mycket (vilket exempelvis Jämtland gör vad gäller stödtak för investeringsstödet 4.1/2a). I dagsläget kan alltså vissa variationer i stödnivåer och stödtak tyckas omotiverade. Andra stödåtgärder hade sannolikt skapat större samhällsvärden om stödnivåer varit mer differentierade. Vår förhoppning är att den här studien ska initiera en kritisk diskussion om hur stödnivåer och stödtak beslutas på länsnivå, samt motivera till vidare forskning på ämnet.

6 Referenser

- Abel, A. B. (1983). Optimal investment under uncertainty. *The American Economic Review*, 73(1), 228-233.
- Ambec, S., Cohen, M. A., Elgie, S., & Lanoie, P. (2013). The Porter hypothesis at 20: can environmental regulation enhance innovation and competitiveness? *Review of environmental economics and policy*, 7(1), 2-22.
- Backman, M., Nilsson, P., Klaesson, J., Westlund, H., Rickardsson, J., & Wassen, L. (2016). Utvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013 (Axel 1). In: Jordbruksverket.
- Baumol, W. J. (1996). Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. *Journal of business venturing*, 11(1), 3-22.
- Becker, S. O., Egger, P. H., & Von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.
- Bergström, F. (2000). Capital subsidies and the performance of firms. *Small business economics*, 14(3), 183-193.
- Blomquist, J., & Nordin, M. (2017). Do the CAP subsidies increase employment in Sweden? estimating the effects of government transfers using an exogenous change in the CAP. *Regional Science and Urban Economics*, 63, 13-24.
- Boland, M. A., Crespi, J. M., Silva, J., & Xia, T. (2012). Measuring the benefits to advertising under monopolistic competition. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 144-155.
- Bronzini, R., & de Blasio, G. (2006). Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992. *Journal of Urban Economics*, 60(2), 327-349.
- Brunstad, R. J., Gaasland, I., & Vårdal, E. (2007). Optimal provision of public goods. Implications for support to agriculture. *Multifunctionality in Agriculture*, 171.
- Brümmer, B., & Loy, J. P. (2000). The technical efficiency impact of farm credit programmes: A case study of Northern Germany. *Journal of Agricultural Economics*, 51(3), 405-418.
- Buchanan, J. M., Tollison, R. D., & Tullock, G. (1980). *Toward a theory of the rent-seeking society*: Texas A & M Univ Pr.
- Busso, M., Gregory, J., & Kline, P. (2013). Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based policy. *American Economic Review*, 103(2), 897-947.
- Cesaro, L., Marongiu, S., Arfini, F., Donati, M., & Capelli, M. G. (2008). Cost of production—Definition and concept. *FP7 Project Farm Accountancy Cost Estimation and Policy Analysis of European Agriculture*.
- Crisuolo, C., Martin, R., Overman, H., & Van Reenen, J. (2012). The causal effects of an industrial policy. Retrieved from
- De Long, J. B., & Summers, L. H. (1991). Equipment investment and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 445-502.
- Debertin, D. L. (2012). *Agricultural production economics*.
- Duranton, G., & Puga, D. (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 4, pp. 2063-2117): Elsevier.
- Gehlhar, M. J., Regmi, A., Stefanou, S. E., & Zoumas, B. L. (2009). Brand leadership and product innovation as firm strategies in global food markets. *Journal of Product & Brand Management*, 18(2), 115-126.

- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*: Penguin.
- Glaeser, E., Kolko, J., & Saiz, A. (2001). Consumer city. *Journal of Economic Geography*, 1(1), 27-50.
- Glaeser, E., & Mare, D. (2001). Cities and skills. *Journal of labor economics*, 19(2), 316-342.
- Harris, R., & Trainor, M. (2005). Capital subsidies and their impact on Total Factor Productivity: Firm-level evidence from Northern Ireland. *Journal of Regional Science*, 45(1), 49-74.
- Jacobs, J. (1969). *economy of cities*.
- Jordbruksverket. (2018). *Landbygdsprogrammet 2014-2020*. Retrieved from http://www.jordbruksverket.se/download/18.4c6ca46b16724f1cf99de438/1542721517340/Programme_2014SEo6RDNP001_5_1_sv.pdf:
- Karcagi-Kováts, A., & Kuti, I. (2013). *Agricultural economics I*. <http://sckool.org/agricultural-economics-i-karcagi-kovts-andrea-kuti-istvn-agric.html>: University of Debrecen, Service Sciences Methodology Centre. Debrecen.
- King, J. (2013). *David Ricardo*: Springer.
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. (2015). *International economics : Theory & policy (10. ed., Global ed.)*. Harlow: Pearson Education.
- Lanoie, P., & Rochon-Fabien, A. (2012). Promoting pollution prevention in small businesses: Costs and benefits of the “enviroclub” initiative. *Canadian Public Policy*, 38(2), 217-232.
- Latruffe, L. (2010). Competitiveness, productivity and efficiency in the agricultural and agri-food sectors.
- Marshall, A. (1920). *Principles of economics: an introductory volume*.
- Mary, S. (2013). Assessing the impacts of pillar 1 and 2 subsidies on TFP in French crop farms. *Journal of Agricultural Economics*, 64(1), 133-144.
- McCloud, N., & Kumbhakar, S. C. (2008). Do subsidies drive productivity? A cross-country analysis of Nordic dairy farms. In *Bayesian Econometrics* (pp. 245-274): Emerald Group Publishing Limited.
- Nilsson, P. (2017). Productivity effects of CAP investment support: Evidence from Sweden using matched panel data. *Land Use Policy*, 66, 172-182.
- OECD. (2001). *Multifunctionality: Towards an analytical framework*. Retrieved from <https://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/40782727.pdf>:
- Office of Fair Trading. (2009). *Government in markets. Why competition matters - a guide for policy makers*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284451/OFT1113.pdf:
- Painter, M. J. (2007). A comparison of the dairy industries in Canada and New Zealand. *Journal of International Farm Management*, 4(1), 41-60.
- Porter, M. E., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of Economic perspectives*, 9(4), 97-118.
- Rabinowicz, E., & Kaspersson, E. (2010). Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013. *SLU, Department of Economics, Uppsala*.
- Ratinger, T., Medonos, T., & Hruška, M. (2013). An Assessment of the Differentiated Effects of the Investment Support to Agricultural Modernisation: the Case of the Czech Republic. *Agris On-Line Papers in Economics & Informatics*, 5(4).
- Reinhardt, F. (1999). Market failure and the environmental policies of firms: Economic rationales for “beyond compliance” behavior. *Journal of Industrial Ecology*, 3(1), 9-21.

- Rizov, M., Pokrivcak, J., & Ciaian, P. (2013). CAP subsidies and productivity of the EU farms. *Journal of Agricultural Economics*, 64(3), 537-557.
- Sauer, J., & Latacz-Lohmann, U. (2014). Investment, technical change and efficiency: empirical evidence from German dairy production. *European Review of Agricultural Economics*, 42(1), 151-175.
- Schumpeter, J. A. (2010). *Capitalism, socialism and democracy*: Routledge.
- Stiglitz, J. E. (1983). Risk, incentives and insurance: The pure theory of moral hazard. *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice*, 8(1), 4-33.
- Stiglitz, J. E. (1987). Some theoretical aspects of agricultural policies. *The World Bank Research Observer*, 2(1), 43-60.
- Tisdell, C. (2007). *Policy choices about agricultural externalities and sustainability: diverse approaches, options and issues*. Retrieved from https://espace.library.uq.edu.au/data/UQ_151900/WP146.pdf?Expires=1543834419&Signature=Ck3e8~dzQ5OTaC2EsgmVbWEC9nLMtz~FolqG~ACaoGjfWc~LJZLSYIrK-sbb3tKcg3yUMYXDTP-iXlnM~ufu21XH2Uz21y9tUlwERbmFmqOp5J0o-wYxdXg8sogF~fpuOub-kPjDzKzsnN38YVovB6Xnjlc8~JAnpeXJljuTAWW-V6xz8Ey6fipSDHd-ZcejTJiUmr8x7RnndXeumQcNFoY7Wi~Cg2ePX4umfieBlj-qHotC13EOohfyjQ5o3m2-rLL2nz3JLER-K28sKEH~oAcss8Jr7nCfkJmawK~BdLJRiSlinkPEAdSgCiIno8xvIujQgQPhP-oJEhFm3DLhBJA__&Key-Pair-Id=APKAJKNBj4MJBjNC6NLQ:
- Zhu, X., Demeter, R. M., & Lansink, A. O. (2012). Technical efficiency and productivity differentials of dairy farms in three EU countries: the role of CAP subsidies. *Agricultural Economics Review*, 13(1), 66.
- Zhu, X., & Lansink, A. O. (2010). Impact of CAP subsidies on technical efficiency of crop farms in Germany, the Netherlands and Sweden. *Journal of Agricultural Economics*, 61(3), 545-564.

Bilaga 1 Stödeffekter – teoretiska perspektiv och empiriska belägg

Att erbjuda vissa företag stöd och andra inte, jämfört med att erbjuda vissa företag högre stödnivåer/stödbelopp och andra lägre, kan generera liknande effekter. Diskussionen om effekter av stöd kan alltså i många fall tillämpas på en diskussion om effekter av olika stödnivåer och stödtag.

I Bilaga 1 presenteras teoretiska perspektiv och empiriska belägg beträffande effekter av stöd och stödnivåer på företags beteende och konkurrenskraft, samt på samhällsekonomisk effektivitet/kostnadseffektivitet men även andra effekter av stöd diskuteras i korthet.⁵ Analysen fokuserar på stöd som avser att täcka kostnader i samband med olika typer av investeringar. Det finns ett generellt fokus på jordbruk och livsmedelsproduktion i texten där så anses lämpligt (dvs. när jordbrukssektorn anses skilja sig från resterande sektorer eller när empiri diskuteras). Bilaga 1 är till för att komplettera den mycket summerade diskussionen om stödeffekter i kapitel 2 i rapporten.

Effekter av investeringsstöd på företagens incitament

Företags beteende och incitament påverkas både innan stödmottagande (av existensen av stödprogram) och efter ett stödmottagande. Ett stöd gynnar framförallt samhället som helhet om det leder till en önskad aktivitet, exempelvis investeringar, omstruktureringar eller ökad produktivitet/sysselsättning, och om denna aktivitet inte hade ägt rum utan stödet. Om ett företag som fått stöd för en viss investering skulle genomfört investeringsprojektet även utan stödmottagande har stödet en hög *alternativkostnad (dödvikt)* – resurserna hade kunnat generera ett större samhällsvärde om de investerats i en annan aktivitet. På samma sätt leder stödnivåer som är högre än nödvändigt till dödvikt. Om ett företag anser det lönsamt att söka ett visst stöd (och genomföra ett visst investeringsprojekt) om stödnivån är 40 procent så har stödnivåer högre än 40 procent höga alternativkostnader – även dessa extra stödpengar hade kunnat generera ett större värde om de lagts på annan aktivitet. Optimalt hade varit om stödmyndigheter hade kunnat *perfekt diskriminera* (från engelskans ”perfect discriminate”) företag, dvs. erbjuda just de stödnivåer som företag behöver/kräver för att genomföra ett visst projekt. Att söka stöd medför även en hel del arbete, samt tar tid, pengar och andra resurser i anspråk. Processen att söka stöd har följaktligen höga alternativkostnader genom att den medför utebliven produktion och innovation (Harris & Trainor, 2005).

Närvaron av stödprogram kan leda till en kultur där företagare är mer fokuserade på att maximera stödintäkter än att följa marknadskrafter. En sådan kultur

⁵ Om läsaren inte är bekant med/eller vill veta mer om grundläggande mikroekonomiska koncept och principer för hur företag och konsument agerar i olika marknader rekommenderas boken *Agricultural Production Economics* av Debortin (2012). Boken kan underlätta en förståelse av följande diskussion om hur beteende och förutsättningar kan förändras av stödfinansiering.

behöver inte nödvändigtvis vara skadlig om de aktiviteter som är stödfinansierade genererar stora samhällsvärden. Om projekten inte genererar stora spridningseffekter kan en sådan kultur dock leka till en överproduktion av varor som inte efterfrågas istället för en förändring av produktionen i enlighet med konsumenters smak/önskan. Det vill säga, istället för att fokusera på att öka sin konkurrenskraft, genom att analysera marknaden och anpassa sig i enlighet med existerande marknadskrafter, kan stöd ge incitament till företag att öka sina stödintäkter eller chanser att få stöd genom att bli experter på stödprogrammen. Företag kan komma att engagera sig i så kallade *"rent-seeking"* aktiviteter, dvs. de lockas att tillgodogöra sig intäkter genom att manipulera/utnyttja ekonomiska eller juridiska förutsättningar istället för att ägna sig åt produktiv och vinstdrivande verksamhet (Buchanan et al., 1980). En stödkultur kan leda till att det utvecklas stödberoende företag som inte anpassar sig till rådande utveckling på marknaden (t.ex. ny teknik eller förändrad efterfrågan) utan istället fokuserar för mycket på investeringar som är stödberättigade enligt stödprogram (Baumol, 1996; Buchanan et al., 1980; Harris & Trainor, 2005). På samma sätt kan olika gynnsamma stöd för olika typ av aktivitet leda till incitament att förändra sin verksamhet och produktion för att kunna söka ett visst stöd framför ett annat, och stöd för en viss teknik kan minska incitament för att utveckla och anamma (annan) ny teknik. Ju högre stödnivåer som erbjuds inom stödprogrammen desto mer lockas företag att anpassa sig efter stödprogram istället för efter marknaden.

Samtidigt kan det faktum att det finns stöd att söka ge incitament till att genomföra en snabbare (tidigarelagd) investering i exempelvis nya modernare maskiner eller annan teknisk förnyelse. Ekonomisk teori om investeringsbeteende undersöker när det är gynnsamt för ett företag att investera i nytt kapital eller göra andra investeringar (se exempelvis Abel (1983)). Ett företag är motiverat att söka ett visst stöd så länge värdet av stödet plus värdet av det nya kapitalet överväger kostnaderna för det nya kapitalet (inkluderat omställningskostnader). Den här teorin säger att ett investeringsstöd kommer att generera en ökning i investeringar så länge stödet erbjuds men att investeringstakten sedan kommer gå tillbaka till den "naturliga". Teorin säger också att ett tidsbegränsat stödprogram kommer ha större effekt på investeringstakten än ett permanent. Detta för att företagen ges större incitament att söka stödet samt att investera omgående, effekten på totalinvesteringarna beror då delvis på att investeringar tidigare läggs (Abel, 1983). Högre stödnivåer ökar investeringstakten mer än lägre stödnivåer då högre stödnivåer innebär att värdet av investeringen plus stödet överväger kostnaderna för investeringen för fler företag.

Moralisk risk

Den nationalekonomiska termen moralisk risk, eller den vanligare engelska termen "moral hazard", kan tillämpas på situationer som kan uppstå när företag söker och tar emot stöd. I dessa fall innebär moralisk risk först och främst att företag som mottagit stöd är mer troliga att använda dessa stödpengar till oproduktiv/ineffektiv aktivitet än om det hade handlat om företagets egna pengar.

Olika typer av stöd har olika grad av moralisk risk-effekter. Om stödintäkter ges utan motprestation är moralisk risk effekten liten, eftersom stödet, så fort det är utbetalat, tillhör stödmottagaren att använda som hen vill. Om stöd endast ges till en viss typ av investering, projekt eller kräver en motprestation ökar den moraliska risk-effekten. Företaget riskerar inte sina egna resurser och drabbas därmed inte lika hårt vid en misslyckad investering jämfört med en situation där investeringen är fullt ut egenfinansierad. Detta förhållande kan medföra en benägenhet att handla mer oförsiktigt eller riskfyllt, om stödpengarna ändå inte har någon alternativ användning i företaget. Effekten av stödet kan därför bli mindre än förväntat. Att inte finansiera 100 procent av företagets stödberättigade kostnader minskar sådana moralisk risk-effekter eftersom egna resurser riskeras. Ju högre stödnivån/stödbeloppet är desto större moralisk risk-effekt riskeras eftersom andelen egna pengar som riskeras är mindre (se Stiglitz (1983) för en diskussion om teorin om moralisk risk tillämpad på försäkringsmarknaden).

Moralisk risk kan också förklara beteendeförändringar hos företag innan de söker stöd om de vet att stöd går att få men under vissa förutsättningar. Om det exempelvis är mer troligt att företagare erbjuds stöd till nya investeringar om de producerar en mindre kvantitet/sämre kvalitet än vanligt, så är risken att de anstränger sig mindre för att producera lika mycket/lik bra som vanligt. Även denna effekt ökar med högre stödnivå.

Riskaversion (riskaversivt beteende)

Stöd och bidrag kan dock stärka incitament för innovation och användandet av ny teknologi om företaget självt inte behöver stå för alla kostnader och risker som följer med förnyelsen. Riskaversion betecknar en situation där beslutsfattare (t.ex. företagsledare) har en motvilja mot att ta risker. Det betyder att en riskavert beslutsfattare kräver en högre förväntad intäkt från en investering som innebär en risk, detta som kompensation för att ta på sig denna risk. Ju större risken är desto större måste väntevärdet på intäkten eller avkastningen på investeringen vara. Om en företagare inte behöver stå för hela investeringen innebär det att riskexponeringen blir mindre och i motsvarande grad investeringsviljan högre. I så fall kan investeringsstöd generera positiva effekter genom att göra företagare mer innovativa och förhöja den tekniska utvecklingen. Medan det enskilda företaget inte klarar av att stå för hela riskexponeringen, kan samhället gynnas av densamma. Detta eftersom att vinsterna av ett framgångsrikt projekt kan överväga stödkostnader för flertalet misslyckade projekt. Detsamma gäller för stöd till forskning och utveckling. En stor del av de resurser som företag lägger på forskning och utveckling leder inte någonstans – men ibland uppstår nya idéer och innovationer som blir så pass framgångsrika att de är till stor nytta, inte bara för företaget, utan för samhället som helhet. Ofta sprids också dessa effekter mellan företag och regioner varför det är många fler än den aktuella stödmottagaren som gynnas (kunskap är en kollektiv nytta som genererar positiva spridningseffekter). Eftersom FoU (Forskning och Utveckling) är både resurskrävande och riskfyllt kan för få företag tyckas engagera sig i FoU,

vilket därmed kan rättfärdiga större stöd/högre stödnivåer till innovativa projekt och idéer eftersom högre stödnivåer leder till större engagemang i FoU. Dock, om alla projekt får större stöd, även de som hade genomförts utan stöd/högre stödnivåer, så leder detta till dödvikt. Samtidigt bör alltid kostnader för risker i och med omstrukturering eller FoU vägas in i kalkylen, och beslutsfattare måste göra sitt bästa för att avgöra om företaget har potential att lyckas med de projekt det ämnar genomföra. Se exempelvis Stiglitz (1987) för en diskussion om incitament och stöd inom jordbrukssektorn.

Stöd kan även försvaga motivationen att förnya verksamheter om stödet i sig förmår att upprätthålla en annars nedåtgående trend och kompensera för låga inkomster och vinster. På en aggregerad nivå kan stöd därmed leda till lägre effektivitet och försämrade konkurrensförmåga. Om företag får stöd känner de inte samma press att förnya sig/utvecklas (vilket är riskfyllda aktiviteter och många företag är riskaversiva) eftersom de inte behöver det som en effekt av stöd. Detta kan leda till att ineffektiva företag förblir ineffektiva, att de stannar på marknaden, eller att andra ineffektiva företag inträder på marknaden eftersom det finns stöd att få. Riskerna är då att stödmottagande företag förlorar konkurrenskraft gentemot internationella konkurrenter som är bättre på att förnya och anpassa sig efter rådande marknadskrafter. Stöd kan på samma sätt också snedvridera företagets investeringar i forskning och utveckling. Dessa effekter är större för stöd med högre stödnivåer (Bergström, 2000).

Effekter av stöd som påverkar företagets kostnader

På senare år har vi sett bevis på ökande produktionskostnader för livsmedelsproduktion samtidigt som att produktivitetstillväxten har avtagit. Detta har resulterat i en tilltagande avveckling av jordbruksmarken. Den här utvecklingen beror på en rad faktorer: (i) ökade drivmedels- och inputkostnader (olja, gödningsmedel etc.) för tillverkning och transport. (ii) ökade kostnader för arbete (lön och sociala omkostnader).⁶ (iii) vattenbrist och därmed högre kostnader för vatten på sina håll. (iv) ökande miljökostnader för jordbruket leder till krav på jordbrukare att ställa om till mer miljövänlig produktion vilket kan komma att sakta ner produktivitetstillväxten ytterligare (se exempelvis Debertain (2012) och Karcagi-Kovács and Kuti (2013)).

Att använda uppskattningar av företags kostnader för olika produktionsfaktorer är mycket viktigt i utvecklandet av stödprogram och annan jordbrukspolitik. Högre produktionskostnader och en otillräcklig produktivitetstillväxt innebär att kostnaderna ökar snabbare än avkastningen av jordbruksproduktionen vilket gör det svårt för många företag att fortsätta verksamheten (givet att de inte kan ta högre priser för sin produktion). För att kunna konkurrera med internationella producenter (eller inhemska producenter med en mer fördelaktig lokalisering) är trycket högt att öka mekanisering och automatisering av produktions-

⁶ Arbetskostnader är också betydligt högre för jordbrukare i västvärlden gentemot i låginkomstländer vilket gör det svårt för jordbrukare i ex. Sverige att konkurrera på den internationella arenan

processerna eller göra andra investeringar i teknologi som ökar produktiviteten. Kostnaden för att byta produktionsprocessen till en mer mekaniserad är dock hög (Karcagi-Kovács and Kuti, 2013). De flesta av investeringsstöden inom landsbygdsprogrammet är därmed ämnade att täcka delar av kostnaderna i samband med omstruktureringar, innovationer, forskning och annan teknisk utveckling. Men vissa investeringsstöd är också ämnade för andra kostnader i anknytning till företagets ”vanliga produktion”. Oavsett om investeringsstöden delfinansierar omstrukturering, FoU eller företagets vanliga produktion (då de bland annat kan gå till att täcka kostnader för lokaler eller utbyte av gamla maskiner) riktas de vanligtvis mot fasta och/eller större engångskostnader (se exempelvis Landsbygdsprogrammet 2014–2020: Jordbruksverket (2018)).

Produktionsfunktionen och den kostnadsminimerande insatskombinationen

Efterfrågan på en produktionsfaktor (ex. lönearbete, maskiner, gödningsmedel) beror på priset på den, priset på andra produktionsfaktorer samt på försäljningspriset. Företag väljer proportionerna mellan olika produktionsfaktorer så att de minimerar kostnaderna. Den kostnadsminimerande insatskombination förändras över tid med teknisk utveckling eller av andra anledningar som påverkar produktionsfaktorers relativpriser (som vi nämnde ovan har ju exempelvis olja, löne- och andra arbetsrelaterade kostnader blivit dyrare). Jordbruksföretags kostnadsminimerande insatskombination ser också olika ut i olika regioner. I regioner där löner är högre (av olika anledningar) består den optimala maskin-lönearbetekombinationen av en lägre proportion lönearbete.

Eftersom stöd vanligtvis täcker vissa kostnader men inte andra leder även stödmottagande till en förändring i ett företags kostnadsminimerande kombination av olika produktionsfaktorer. Stödfinansierade investeringar i maskiner (som mjölkkningsrobotar) gör dessa produktionsfaktorer relativt sett billigare i förhållande till exempelvis lönearbete. Detta kan leda till att den optimala maskinarbete insatskombinationen består av fler maskiner (kapital) och mindre lönearbete vilket kan ha en negativ effekt på sysselsättning. Stöd kan även leda till en förändring i antal arbetade arbetstimmar av företagaren själv; om stödet leder till högre intäkter kan företagaren substituera mindre arbete till förmån för mer fritid eller annan sysselsättning (Harris & Trainor, 2005; McCloud & Kumbhakar, 2008).

Stödets effekt på ett företags kombination av insatsfaktorer beror också på om den stödfinansierade produktionsfaktorn och resterande fungerar som komplement eller substitut till varandra. Om produktionsfaktorerna kapital och lönearbete är substitut i en viss produktionen så kommer en prissänkning på kapital leda till en minskad proportion lönearbete i produktionen. Den här risken kan vara extra stor när det gäller jordbruk då ytan som kan brukas är begränsad, vilket innebär att man inte kan öka den totala produktionen hur mycket som helst. Även om faktorerna är komplement kan en förändring i relativpriser leda till en viss substituering. Stöd kan följaktligen resultera i ineffektiva insatskombinationer.

ner om de ger incitament till en överinvestering i kapital på bekostnad av andra faktorer som exempelvis lönearbete (Bergström, 2000; Harris & Trainor, 2005). Större stöd/en högre stödnivå förändrar relativpriserna mellan stödfinansierade produktionsfaktorer och icke-stödfinansierade produktionsfaktorer i högre utsträckning och kan alltså resultera i större förändringar i stödmottagares kostnadsminimerande insatskombinationer. Risken för en ineffektiv insatskombination ökar alltså med större stöd/högre stödnivåer.

Stordriftsfördelar och stöd till fasta vs. rörliga kostnader

Eftersom investeringsstöd vanligtvis finansierar inköp av fysiska tillgångar som maskiner, upprustning av lokaler eller ny teknik påverkar dessa framförallt ett företags fasta kostnader. Stödet kan således hjälpa stödmottagande företag att tillgodogöra sig stordriftsfördelar vilket kan öka produktiviteten. Stödfinansierade investeringar som täcker fasta kostnader som ny teknik/kapital kan också resultera i att rörliga kostnader minskar – genom ökad produktivitet. Detta leder till ökad konkurrenskraft, genom ökad lönsamhet eller genom möjligheten att ta lägre priser på lång sikt (om företagaren inte är pristagare). Stödfinansiering av fasta kostnader kan även underlätta för företag att etablera sig på marknaden.

Stöd och ersättning som bidrar till att täcka fasta kostnader förändrar relationen mellan fasta och rörliga kostnader i företagets produktionsfunktion. Med lägre fasta kostnader, beror företagets överlevnad och intäkter inte i lika hög grad på produktionsvolymen. Stöd som bidrar till att täcka fasta kostnader kan bidra till ökade intäkter och på så sätt till ökad konkurrenskraft, framförallt för mindre produktionsenheter och mindre företag som konkurrerar mot större företag med större stordriftsfördelar och mer resurser. Detta är fallet om en stödfinansiering tillåter en större investering i kapital, exempelvis maskiner eller lokaler (fasta kostnader), i jämförelse med företagets tidigare investeringar i kapital.

Stödnivåerna är dock sällan 100 procent. Följaktligen kan större och mer resursstarka företag med högre omsättning vara mer benägna att söka stöd till investeringar och teknisk utveckling då dessa företag kan gynnas mer av dem än mindre företag. Detta eftersom att resursstarka företag har helt andra förutsättningar att genomföra stora investeringsprojekt och anamma mer avancerat kapital i sin produktion. Stödet kan alltså leda till ökad konkurrenskraft för stora företag på de små företagens bekostnad. Investeringsstöd till exempelvis mjölkningsrobotar ökar stordriftsfördelarna. Investeringar i mjölkningsrobotar kan dock tänkas vara lönsamt endast om bonden har ett så pass stort antal kor att kostnaden för manuell mjölkning, exempelvis lönekostnad för anställda, är högre än kostnaden för mjölkroboten, på lång sikt. Om bonden är egenföretagare och endast har ett litet antal kor, säg 30, kan investeringen ha en liten eller negativ effekt på lönsamheten (även om den delvis är stödfinansierad). Resultat kan alltså bli att endast medelstora/stora företag gynnas av investeringen och därmed söker stödet (givet en viss stödnivå). Följaktligen är det viktigt att som utvecklare av stödprogram tänka på hur stödfinansierade investeringar kan slå hårt mot mindre företag, genom att göra större företag mer konkurrenskraftiga.

Mindre produktionsenheter kan exempelvis kompenseras med högre stödnivåer. Men att stödfinansiera mindre produktionsenheter för att de ska kunna konkurrera med större produktionsenheter med stordriftsfördelar är dyrt och ineffektivt. En sådan stödfinansiering bör främst gå till produktioner som med hjälp av stöd kan, och vill, växa och på så sätt bli konkurrenskraftiga på lång sikt eller till projekt som genererar någon typ av positiva spridningseffekter.

Effekter av stöd beror på marknad och produktion

Hur företaget påverkas av olika stöd och bidrag beror på om företaget i fråga verkar på en marknad som kännetecknas av perfekt konkurrens eller monopolistisk konkurrens. Detta beror på vad företaget producerar (diversifierade varor eller ej) och var företaget är lokaliserat (hur viktig företagets geografiska placering är för konkurrensutsattheten).

Perfekt konkurrens

Jordbruksföretag är generellt sett pristagare dvs. de verkar på en marknad som kännetecknas av (nära) perfekt konkurrens. Enskilda företagare kan inte höja priserna för att kompensera för eventuella prisökningar på produktionsfaktorer – istället leder dessa kostnadsökningar till att minska producentens nettoavkastning (Karcagi-Kováts and Kuti, 2013).

Detta är exempelvis fallet med mjölkproduktion. Vi kan anta att mjölk från olika producenter är perfekta substitut. Således kommer en bonde som sätter ett högre pris än marknadspriset inte få sålt sin mjölk. Detta innebär att bonden är pristagare och hen har alltså ingen makt över prissättningen. Bonden maximerar sin vinst genom att producera så länge marginalkostnaden (kostnaden för den sist producerade varan) är lägre än marginalintäkten (vilket i detta fall är detsamma som marknadspriset). På lång sikt, i en perfekt konkurrens-marknad där företag lätt kan lämna eller etablera sig på marknaden, kommer vinster drivas ned till noll.⁷ På kort sikt kan situationen dock se annorlunda ut och företaget kan gå med vinst eller med förlust. Om marknadspriset är lägre än bondens genomsnittliga totala styckkostnad kommer hen att gå med förlust. Beroende på hur lågt marknadspriset är kan företaget ändå komma att gå med mindre eller mer förlust om det fortsätter sin verksamhet. Bonden kommer att fortsätta sin produktion på kort sikt om marknadspriset åtminstone ligger högre än bondens genomsnittliga rörliga kostnad för att på så sätt minimera sin förlust. På lång sikt kommer hen att stänga ner sin produktion. Om marknadspriset ligger under bondens genomsnittliga rörliga kostnad kommer hen att sluta producera mjölk direkt (alltså även på kort sikt).

Stöd till företag som verkar på en marknad med perfekt konkurrens kommer ha olika effekt beroende på i vilken av de ovan diskuterade situationerna som stödföretaget befinner sig, samt beroende på vilken typ av kostnader stödet delfinan-

⁷ På lång sikt i en marknad med perfekt konkurrens är marknadspriset = marginalkostnaden = genomsnittliga styckkostnaden (se exempelvis Debertin (2012)).

sierar. Om stödet täcker delar av de ”vanliga” fasta kostnaderna kommer stödet, allt annat lika, resultera i en högre vinst/alternativt mindre förlust. Ett sådant stöd påverkar inte produktionen och stärker inte heller företagets konkurrenskraft på lång sikt. Det vill säga, företag som går med förlust överlever tack vare stödfinansiering och på kort sikt, men utan stöd kommer företaget att gå i konkurs.

Om stödet delfinansierar FoU eller nytt, överlägset, kapital (ex. mjölkkningsrobotar) som gör företaget mer produktivt kan företaget bli mer konkurrenskraftigt både på kort och lång sikt. Sådana investeringar leder till en permanent förändring i kostnadsstrukturen. Stödet kan dock föra med sig en rad bieffekter. Om vissa företag, men inte andra, får sådana investeringar finansierade, eller om stödnivåerna är satta så att stora företag tjänar mer på en omstrukturering än mindre företag, så kan stödet leda till snedvriden konkurrens mellan företag i Sverige, och försvårade förutsättningar för de företag som inte får/inte vill söka stödet. Detta är framförallt fallet på en marknad för homogena varor. De företag som kan nyttja ny teknik och stordriftsfördelar kommer konkurrera ut mindre produktiva företag om inte dessa kompenseras eller lyckas konkurrera på något annat sätt än med priset (det vill säga genom att diversifiera sin vara).

I helt och hållet perfekta marknader antas det inte finnas utrymme för någon annan konkurrensmetod än just priset. Alltså finns inget utrymme för reklam eller andra säljfrämjande åtgärder (som inte är prissänkningar). Även om det är väldigt få marknader som utgörs av perfekt konkurrens så är just jordbruksindustrin en av dem som faktiskt kommit nära. Det finns exempelvis hundratusentals bönder som producerar homogena varor som vete, majs, sojabönor eller andra livsmedel (t.ex. är majs från USA och Kina så gott som perfekta substitut). Många karaktärsdrag hos jordbrukssektorn stämmer alltså överens med modellen av perfekt konkurrens. Enligt teorin innebär det att marknadsföring och dylikt av ett jordbruksföretag som producerar en homogen vara skulle vara slöseri med tid och resurser (Karcagi-Kováts and Kuti, 2013). På senare år har jordbruksmarknader blivit mer komplexa och stämmer mindre och mindre in på den perfekta konkurrensmodellen. Ett exempel är mjölkbönder i Nya Zeeland som har varit mycket framgångsrika med reklam (Painter, 2007).

Imperfekt konkurrens

De flesta marknader ligger någonstans mellan extremerna perfekt konkurrens och monopol. De flesta företagen konkurrerar med andra företag, men är fortfarande inte pristagare utan har en viss marknadsmakt. Dessa marknader kännetecknas följaktligen av imperfekt konkurrens. Exempel på denna typ av marknader är oligopol och monopolistisk konkurrens.

Livsmedelsprodukter blir mer och mer heterogena i och med att företag kontinuerligt utvecklar nya, diversifierade produkter och stärker och marknadsför sina varumärken för att vara konkurrenskraftiga (se ex. Gehlhar et al. (2009)). Många konsumenter skulle säga att företag säljer varor som skiljer sig från varandra – som är diversifierade – på marknader för exempelvis frukostflingor, öl, saft och

choklad. Diversifiering av företagets produkter (dvs. processen att utmärka en produkt från liknande produkter), till exempel genom smak, kvalitet, förpackning, tjänster, är en metod för att göra produkten mer attraktiv på en specifik marknad. Om detta lyckas får företaget en konkurrensfördel gentemot konkurrenterna – eftersom konsumenter ser produkten som unik eller överlägsen. Reklam och produktkampanjer bygger på att framhäva de diversifierade (överlägsna eller unika) karaktärsdragen (Karcagi-Kováts & Kuti, 2013). Boland et al. (2012) menar att den här utvecklingen mot mer heterogena livsmedel, mer marknadsföring och varumärkesfokus gör att många livsmedelsmarknader idag påminner mer om monopolistiska konkurrensmarknader.

Riskerna med att stödfinansiera ett företag som verkar på en monopolistisk konkurrensmarknad är många. Precis som för alla stöd till företag verksamma på alla typer av marknader kan stödfinansiering leda till snedvriden konkurrens (se Office of Fair Trading (2009)). På monopolistisk konkurrensmarknader kan detta dock leda till att stödfinansierade företag får stora marknadsandelar och därmed mycket makt på andra företags bekostnad. På sikt kan denna ökade marknadsconcentration leda till försämrad konkurrens och därmed högre priser och lägre grad av förnyelse och innovation på marknaden. Därmed bör stöd riktas till företag som inte redan har stora eller signifikanta marknadsandelar. Alternativt kan olika stödnivåer ges till olika företag baserat på deras position på marknaden.

Effekter av stöd/ olika stödnivåer på icke-stödmottagande företag och på samhället som helhet

Precis som att stöd till vissa företag men inte till andra kan leda till snedvriden konkurrens och dåligt fungerande marknader så kan olika stödnivåer till olika företag, exempelvis baserat på geografisk lokalisering, leda till detsamma. Vilka effekter stöd har på icke-stödmottagande företag samt på samhället som helhet beror på vilka effekter stöden haft på de stödmottagande företagen. Om ett stödmottagande företag tack vare stödfinansiering sänker priset på sina produkter leder detta till positiva effekter för konsumenter samt för icke-stödmottagande företag som använder dessa produkter i sin produktion eller som producerar varor som fungerar som komplement (t.ex. mjölk och flingor). Företag som producerar liknande produkter kan dock fara illa av att deras konkurrenter får konkurrensfördelar via stödfinansiering. Men liknande företag kan också gynnas av att konkurrenter får stöd om stödet går till forskning, innovation eller annan kunskapsgenerering som kan komma dem till nytta (via s.k. positiva spridningseffekter) (Krugman et al., 2015).

Aggregerade effekter av stöd på alla stödmottagande och icke-stödmottagande företag samt på alla konsumenter skapar en ny jämvikt på alla produktmarknader samtidigt. När det kommer till stödfinansiering som har som mål att stärka stödföretagets konkurrenskraft bör stödmyndigheten först undersöka vilka som är företagets konkurrenter. Det är också viktigt att förstå varför man anser det

viktigt att en viss stödmottagare ska få en stödfinansierad ökad konkurrenskraft gentemot dessa konkurrenter. Är det samhällsekonomiskt försvarbart att lägga resurser på att dessa företag ska få en onaturlig konkurrensfördel eller hade pengarna kunnat generera ett större samhällsvärde om de finansierat en annan aktivitet? Exempelvis är många livsmedelsprodukter substitut och dess så kallade efterfråga inkomst- och priselasticitet är låga. Detta innebär att prissänkningar eller inkomstökningar har liten effekt på efterfrågan av livsmedel. En prissänkning kommer i de flesta fall att attrahera fler konsumenter – men effekten är liten samt den sker på andra livsmedelsproducenters bekostnad. Till skillnad från andra typer av varor är vi mer begränsade i hur mycket livsmedelsprodukter vi efterfrågar (kan/vill konsumera). Även om priset på livsmedel minskar mycket eller våra inkomster fördubblas så kommer vår konsumtion av livsmedel inte öka något drastiskt. Stöd som leder till ett lägre pris för ett visst livsmedel kan resultera i att stödfinansierad (inhemsk) produktion vinner marknadsdelar på bekostnad av utländsk produktion, vilket vanligtvis är tanken med stöden. Dock har dessa stöd en relativt liten effekt på efterfrågan av livsmedlet vilket innebär att många av dessa stöd har begränsade effekter.

Om vi, återigen, tar mjölkbönder som ett exempel, och antar att väldigt få av Sveriges mjölkkonsumenter konsumerar utländsk mjölk. Då kan en högre stödnivå till mjölkbönder i Norrland jämfört med till mjölkbönder i Skåne medföra att de norrländska mjölkbönderna blir mer konkurrenskraftiga på de skånska böndernas bekostnad. Om de norrländska bönderna, tack vare stödet, kan sänka mjölkpriset kommer detta leda till en något större efterfråga på den norrländska mjölken och en något lägre efterfrågan på den skånska mjölken (men på grund av den låga efterfråga pris- och inkomst-elasticiteten så handlar det troligen om en ganska liten ökning). Högre stödnivå till norrländska bönder kan därmed leda till att ett antal skånska bönder går i konkurs såvida inte norrländska bönder har en klar konkurrensackdel innan stödmottagande som inte kompenseras av stödet (vilket då innebär att ett antal norrländska bönder riskerar att gå i konkurs utan stöd).

Om norrländska bönder inte kan konkurrera med bönder i södra Sverige (utan högre stödnivåer) så har bönder i Skåne sannolikt komparativa fördelar i mjölkproduktion jämfört med bönder i Norrland⁸. Det är samhällsekonomiskt ineffektivt att förhindra specialisering av olika regioner på olika typer av produkter om de har komparativa fördelar i produktionen. Om konkurrenterna till företaget istället består av utländska företag kan stöd motiveras genom en önskan till självständighet, ökad försörjningsgrad etc. men detta motiverar inte olika stödnivåer inom Sverige (om inte självförsörjning på regional nivå är ett mål). Om lokala positiva spridningseffekter genereras av produktionen kan olika stödnivåer inom landet, för att gynna de med sämre förutsättningar, vara motiverade. Samtidigt måste alltid alternativkostnader beaktas. Om regionala förutsättningar för en viss produktion är dåliga har sannolikt stöd till en sådan produktion höga alternativkostnader – dvs. stöden hade kunnat generera större samhällsvärden

8 Teorin om komparativa fördelar förklarar varför två länder/regioner gynnas av handel även om en av regionerna producerar alla varor mer effektivt (se King (2013)).

om de gått till en verksamhet med bättre förutsättningar att bli framgångsrik i den aktuella regionen.

Om vi istället tänker oss en produktion av livsmedel på en monopolistisk konkurrens-marknad, kan ett investeringsstöd öka företagets möjlighet att diversifiera sig. Genom stärkta varumärken (om stödet finansierar marknadsföring eller utveckling av en ny/diversifierad produkt) kan det stödmottagande företaget erövra större marknadsandelar. Men även detta sker sannolikt på andra livsmedelsproducenters bekostnad. Precis som ovan bör skillnader i stödnivåer för dessa typer av projekt motiveras av lokala positiva spridningseffekter.

Stöd kan också sakta ned den aggregerade tekniska utvecklingen och ekonomiska tillväxten om de förmår upprätthålla en annars nedåtgående trend/industri. Med social och teknisk utveckling allokeras resurser ständigt från vissa aktiviteter och industrier till andra där de genererar ett större värde (Schumpeter, 2010). Stöd kan leda till en ineffektiv användning av resurser och till en fördröjning eller ett förhindrande av en effektiv omställningen av resurser till platser där de skulle ha högre produktivitet (Brunstad et al., 2007).

Spridningseffekter av stödfinansierade projekt

Vi har redan diskuterat möjligheten av externaliteter från produktion i kort-het. Teorin om externaliteter diskuterar hur viss produktion leder till för- eller nackdelar som ”spiller över” på en tredje part – produktionen har alltså spridningseffekter (från engelskans ”spill-over effects”). Att olika typer av produktion leder till externa effekter, positiva eller negativa, som inte tas i hänsyn i prissättningen på en marknad är en viktig orsak till marknadsmisslyckanden. Förutom att jordbruksföretag producerar mat och andra livsmedel, så hjälper de också till att upprätthålla öppna landskap och små samhällen, vilket OECD kallar att jordbrukssektorn har en multifunktionalitet (se exempelvis OECD (2001)). Detta är positiva externaliteter från produktionen. Högre stödnivåer bör därför erbjudas produktioner som genererar den här typen av positiva spridningseffekter. Högre stödnivåer bör även erbjudas enskilda företag som producerar varor som genererar andra typer av positiva spridningseffekter (exempelvis genom att de är mer hälsosamma eller miljövänliga). Stöd och andra politiska instrument kan möjliggöra en styrning av en produktion som genererar positiva samhällseffekter i en viss önskad riktning.

En annan positiv spridningseffekt är kunskaps- och informationsöverföring mellan företag och inom/mellan regioner. Den första jordbrukaren som börjar använda en ny teknologi i bygden kan sprida kunskap och information till andra jordbrukare om hur teknologin fungerar, visa om avkastningen är värd kostnaden och på så sätt ha en positiv effekt på många fler företagare än honom själv (se Tisdell (2007) för en genomgång av externaliteter från jordbrukssektorn).

Jordbruksindustrin har också negativa externa effekter. En konsekvens av jordbruk är omfattande degenerering av naturresurser och i många fall också ökade

utsläpp (Karcagi-Kováts and Kuti, 2013). Vanligtvis används politiska instrument, såsom skatter och avgifter, för att minska produktion som genererar negativa externa effekter. Stöd till omställning till miljövänlig och ekologisk produktion kan dock behövas för att företag ska kunna/motiveras att genomföra dessa förändringar (som annars ofta genererar höga kostnader för jordbrukare via lägre produktion, utgifter relaterade till certifiering och administration m.m.). Stöd till att stärka incitament för jordbrukare att ändra sin produktion till ett bättre alternativ ur miljösynpunkt kommer, utöver att det stärker företagets konkurrenskraft, också generera vinster för samhället på lång sikt genom de positiva externaliteter det för med sig (Porter & Van der Linde, 1995). Det är viktigt att integrera miljökostnader och vinster (och andra externaliteter) i de ekonomiska incitamenten som jordbrukare står inför. Exempelvis spelar bidrag och möjligheten att ta ut ett högre pris en viktig roll för att kompensera bönder som satsar på ekologisk produktion för den resulterande lägre avkastningen och produktionsvolymen (Cesaro et al., 2008).

Bör olika stöd ges till olika företag baserat på var de är lokaliserade?

Forskning i regionalekonomi betonar vikten av agglomerationseffekter, stor-driftsfördelar, tillgång till marknader, arbete, och teknisk utveckling för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt (se exempelvis Marshall (1920); Jacobs (1969); Glaeser (2011); Glaeser et al. (2001); Glaeser and Mare (2001) och Duranton and Puga (2004)). Dessa faktorer, i samband med urbaniseringskrafter och migration av högkvalificerad arbetskraft från landsbygden, kan leda till ökad polarisering mellan olika typer av regioner. För att minska den här utvecklingen kan beslutsfattare ge företag i nedåtgående/mindre utvecklade regioner stöd/större stöd. Ett vanligt argument som används för att försvara olika stödnivåer är alltså att mindre gynnade regioner/företag behöver större stöd för att konkurrera med mer framgångsrika företag/platser. Innan det argumentet accepteras bör undersökas varför företaget/regionen presterar sämre och vilka samhällsekonomiska vinster som kommer av att företaget överlever. Om regionen producerar en vara sämre för att klimatet i regionen missgynnar produktionen är det inte samhällsekonomiskt effektivt att stödfinansera produktionen. Det är mer samhällsekonomiskt effektivt att låta regionen med bäst förutsättningar för produktionen specialisera sig. Om produktionen genererar samhällsvinster via någon typ av externaliteter i produktion eller konsumtion kan stödfinansiering ändå vara gynnsamt (Karcagi-Kováts and Kuti, 2013).

Stöd som bidrar till att täcka kostnader i samband med investeringar i service och infrastruktur kan generera omfattande positiva spridningseffekter. Positiva spridningseffekter av olika projekt är dock olika stora beroende på var projekten genomförs. Av den här anledningen erbjuds inom många stödprogram olika stöd/stödnivåer till företag/andra aktörer beroende på deras geografiska placering. Exempelvis kan öppnandet av en livsmedelsbutik generera positiva spridningseffekter (boende behöver inte åka lika långt för att handla, avgaser minskar, platsen blir mer attraktiv, sysselsättning kan öka, etc.). De positiva samhällseffekterna av att en butik öppnas är dock störst i samhällen utan butik

(samhällen där det inte finns några kommersiella incitament att öppna en butik utan stödfinansiering). Den andra eller tredje livsmedelsbutiken som öppnar på platsen skapar mycket mindre extra samhällsvärde. Alltså kan stöd skapa större samhällsvärde om de i högre utsträckning riktas till platser där någon typ av service behöver förbättras och där incitament för kommersiell finansiering är små.

Empiriska belägg

Utifrån den teoretiska genomgången ovan kan konstateras att stödprogram har såväl positiva som negativa effekter på exempelvis konkurrenskraft. Det är svårt att utifrån teori avgöra den aggregerade effekten av olika stöd/stödnivåer. Vi behöver därför ta till empirisk forskning. Dessvärre har inga empiriska studier påträffats som explicit studerar stödnivåer och dess roll för vilka effekter stöden haft. Det här avsnittet diskuterar därför några utvalda empiriska studier som tittar närmare på effekter av stöd generellt och olika storlek på stöd (framförallt investeringsstöd) på konkurrenskraft och på samhället som helhet. Den empiriska forskningen på området har funnit mycket motstridiga effekter av stöd, och det är tydligt att mer forskning behövs för att urskilja stödnivåers betydelse för vilka effekter stöden får.

Empiriska belägg: stödeffekter på företags konkurrenskraft (produktivitet m.m.)

Ett fåtal studier har utvärderat investeringsstöd inom CAP. En studie av Nilsson (2017) analyserar effekter av investeringsstöd där stöd ges om 30 procent av stödberättigade utgifter (eller högst 50 procent om särskilda skäl föreligger) på produktivitet hos svenska stödmottagare (i utvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013). Studien finner en positiv effekt på produktivitet för företag som mottagit investeringsstöd. Analysen visar endast en positiv effekt för enmansföretag. De flesta företag inom jordbrukssektorn, 78 procent, är dock enmansföretag. För större företag syns inga positiva effekter på produktivitet. De stöd som genererar störst samhällsvärden är de som är riktade till små företag och som har ett direkt lokalt värde – som exempelvis investeringar i miljövänlig produktion eller klimatanpassning. Studien finner också ett negativt samband mellan stödets storlek (i förhållande till företagets intäkter) och produktivitet. Mindre stöd har positiva effekter på företagets produktivitet men med öknings i stödnivåer/ belopp minskar dessa effekter och med ytterligare öknings i stöd så påverkas produktiviteten istället negativt (Backman et al., 2016; Nilsson, 2017). Dessa resultat är i överensstämmelse med teorin på området och har även bekräftats i olika utsträckning i andra studier för andra typer av stöd (se nedan och (Bergström, 2000; Brümmer & Loy, 2000; Zhu et al., 2012; Zhu & Lansink, 2010)). Mary (2013) finner ingen effekt av investeringsstöd inom pelare 1 och 2 på produktivitet hos franska jordbruksföretag. Ratering et al. (2013) finner en positiv effekt av investeringsstöd på produktivitet i Tjeckien. Precis som Nilsson (2017) menar Ratering et al. (2013) att samhällseffekterna blir större, och dödvik-

ten mindre, om stöden riktas till mindre eller medelstora företag. Rater et al. (2013) finner också att investeringsstöden har större effekt på arbetskraftsproduktivitet i mindre utvecklade regioner.

Andra stöd inom CAP har visats ha både positiva och negativa effekter på produktivitet (se exempelvis (McCloud & Kumbhakar, 2008; Rizov et al., 2013; Zhu et al., 2012)). En studie av Sauer and Latacz-Lohmann (2014) finner att stöd till investeringar i innovativ teknologi ökar produktiviteten bland mjölkbönder i Tyskland. Dock så krävs det en viss nivå av humankapital /kompletterande utbildning för att dessa stödfinansierade investeringar ska leda till en långsiktig ökning i effektivitet. Zhu et al. (2012) studerar mjölkbönder i Sverige, Tyskland och Schweiz och finner att större stöd/högre stödnivåer i förhållande till intäkter har en negativ effekt på teknisk effektivitet. De finner också att företagen i samtliga tre länder blir alltmer beroende av stödfinansiering, samt att ju mer stödberoende bönderna blir desto sämre presterar de. Författarna menar att detta beror på försvagade incitament och motivation. Mer specifikt så leder en ökning med 1 procentenhet i andel stödintäkter av totala intäkter till en minskning med 0.89 procentenheter i teknisk effektivitet för svenska mjölkbönder. Även Brümmer and Loy (2000) och Zhu and Lansink (2010) finner att större stöd i förhållande till intäkter har negativa eller icke-signifikanta effekter på teknisk effektivitet och/eller produktivitet på mjölkföretag i norra Tyskland och jordbruksföretag i Sverige, Nederländerna och Tyskland.

Den empiriska litteraturen finner motstridiga resultat beträffande stödens eventuella positiva spridningseffekter. De Long and Summers (1991) finner att investeringar i maskiner och annan utrustning har en positiv effekt på produktivitetstillväxt och att den privata avkastningen för dessa investeringar är lägre än den totala avkastningen för samhället. Stöd till investeringar kan därmed rättfärdigas delvis på grund av de samhällseffekter, i form av ökad ekonomisk tillväxt, de kan generera. Blomquist and Nordin (2017) studerar effekten av CAP-stöd på regional utveckling. De undersöker direkta stöd till jordbrukare baserade på mängden jordbruksmark de nyttjar och finner att regioner som relativt sett tagit emot mer stöd har sett en relativt sett högre ökning i sysselsättning i andra sektorer än jordbrukssektorn. Jordbrukssektorn har alltså en så kallad "spill-over" effekt på sysselsättningen i andra sektorer och effekten är större i regioner som har högre arbetslöshet.

En studie av Becker et al. (2010) analyserar effekter av CAP-stöd till mindre utvecklade regioner. De studerar flertalet EU-länder och finner att stöd till mindre utvecklade regioner ökar lokal tillväxt i BNP per invånare. Den här effekten på ekonomisk tillväxt sker dock inte direkt utan visas först efter minst fyra år. Effekter på BNP-tillväxt, menar forskarna, beror mestadels på samhällsnyttiga investeringar i infrastruktur och dylikt och mindre på produktivitetsoökningar. Becker et al. (2010) finner inga effekter på regional sysselsättning. De menar att dessa effekter eventuellt tar längre tid än en programperiod (vilket är det tidsintervall de undersöker). En studie av Brunstad et al. (2007) undersöker stöd till jordbruk och dess potentiella spridningseffekter. Författarna me-

nar att stöd till jordbruk behövs för att säkra tillgång till mat samt för att bevara öppna landskap – detta eftersom att den marknadsstyrda efterfrågan på inhemska jordbruksprodukter är för låg för att motsvara den nivå av utbud som krävs. Jordbrukssektorn genererar alltså positiva spridningseffekter och bör därmed subventioneras. Dock är dagens nivå av stöd mycket högre än vad som kan rättfärdigas med positiva externa effekterna i form av ökad självförsörjningsgrad och bevarande av landskap (Brunstad et al., 2007). Författarna tittar dock inte närmare på andra positiva spridningseffekter såsom sysselsättning, bevarandet av samhällen eller djurhållning.

Effekter av andra liknande stödprogram (varav vissa för tillverkningsindustrin) som riktas specifikt mot mindre utvecklade regioner har också studerats. Vissa studier visar att stöd till mindre utvecklade regioner har lett till ökning i investeringar i målregionerna (Bronzini & de Blasio, 2006; Busso et al., 2013; Criscuolo et al., 2012) samt ökad sysselsättning (Criscuolo et al., 2012) i målregionerna. Studien av Criscuolo et al. (2012) undersökte även stödeffekter på produktivitet och fann att stöd till företag i mindre utvecklade regioner inte har haft någon effekt på produktivitet (Criscuolo et al., 2012). Det vill säga, även om antalet investeringar ökar så verkar dessa inte vara produktivitetshöjande.

Även stöd till omstrukturering till mer miljövänlig produktion för med sig positiva spridningseffekter. Tidigare empirisk forskning har dessutom visat att företag vars produktion är mer miljövänlig också presterar bättre (se exempelvis Porter & Van der Linde, 1995; Reinhardt, 1999) samt har större konkurrenskraft (Lanoie & Rochon-Fabien, 2012). Detta innebär att större stöd/högre stödnivåer till projekt som bidrar till att finansiera miljövänlig produktion/anpassning kan vara berättigade. Större stöd till den här typen av projekt kan också motiveras av att investeringar i miljöanpassning är mycket kapitalkrävande och fordrar därför omfattande finansiellt utrymme (Ambec et al., 2013).

En studie av Bergström (2000) analyserar effekter av investeringsstöd till tillverkningsföretag som syftar till att upprätthålla sysselsättning och tillväxt i de norra delarna av Sverige. Studien fokuserar på selektiva stöd som täcker upp till 40 procent av kapitalkostnaderna baserat på företagets lokalisering (befolkningstäthet med mera). Bergström (2000) finner att ju mer stöd ett företag mottar, desto mer ineffektivt är det. På kort sikt, dvs. under det första året efter stödmottagande, ökar företagets produktivitetstillväxt. Sedan vänder det och efter tre år är stödfinansierade företag mycket mer ineffektiva jämfört med liknande icke-stödmottagande företag. Stödfinansierade företag är också mer troliga att gå i konkurs. Forskaren finner ingen selektion när det gäller vilka som söker stöd, utan företagen som söker stöd är lika produktiva innan stödmottagande. Därmed argumenterar han för att den sämre produktivitetstillväxten bland stödmottagare beror på ineffektiva produktionsfaktorer-kombinationer och tekniska brister. Dvs. att stödet bidrar till en oproduktiv insatskombination av kapital och arbete samt att stöden har lett till mindre ansträngning och mer stödsökande aktiviteter än produktivitetssökande aktiviteter. Bergström finner dock att stöden har en viss positiv effekt på ekonomisk tillväxt. Detta beror dock ute-

slutande på att stödet finansierar användandet av fler inputs i produktionen, dock utan någon förbättring av dess användning. Så även om tillväxten ökade något av stödmottagande så ökade inte produktiviteten och därmed inte heller den långsiktiga konkurrenskraften. Stöd kan alltså resultera i helt motsatta effekter än önskat och istället för att hjälpa företag hindra dem från att nå sin fulla potential (Bergström, 2000).

Tidigare utvärderingar av stöd inom svenska landsbygdsprogrammet

Tidigare utvärderingar av investeringsstödet inom landsbygdsprogrammet har funnit både negativa och positiva stödeffekter på företagets produktivitet. Forskningsstudien av Nilsson (2017) diskuterad ovan är baserad på slututvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013 som genomfördes av Backman et al., (2016). Denna utvärdering finner alltså, precis som Nilsson (2017), att moderniseringsstödet (med stödnivåer på 30–50 procent) har positiva effekter på produktivitet (total faktorproduktivitet eller arbetskraftsproduktivitet). Resultaten påvisar en 13 procent högre total faktorproduktivitet bland stödmottagare jämfört med kontrollgruppen för små företag eller för företag där stödet delfinansierat investeringar i miljövänliga produktionsmetoder (Backman et al., 2016). Det negativa sambandet mellan produktivitetseffekter och stödets storlek som återfinns för andra företag (se ovan eller Nilsson (2017)) är inte heller signifikant för investeringar som avser bidra till miljö- och klimatanpassning (Backman et al., 2016).

I halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 som genomfördes av SLU, (Rabinowicz & Kaspersson, 2010), finner man att moderniseringsstödet haft en negativ effekt på stödföretagens produktivitet. Att utvärderingarna finner motsägande resultat kan bero på att de analyserar olika tidsperioder. Backman et al., (2016) finner att positiva effekter av stödmottagande uppstår först under senare delen av programperioden. Att Rabinowicz and Kaspersson (2010) finner negativa effekter kan således bero på att det tar tid innan stödmottagande får effekt, och att kortsiktiga skattningar därmed inte fångar stödets effekter. Båda utvärderingarna använder relativt korta tidsperioder i sina analyserar så det är oklart hur stödet påverkar företagets konkurrenskraft på lång sikt. Utvärdering av förädlingsstödet (i slututvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013; Backman et al., 2016) visar att även detta stöd leder till en ökning i produktivitet för stödföretagen. En selektion in till både moderniseringsstödet och förädlingsstödet upptäckts i utvärderingen. Mer livskraftiga företag, med mer kapital, högre produktivitet och fler anställda har mottagit stöd i större omfattning än andra företag (Backman et al., 2016). Slututvärderingen 2007–2013 undersöker även om moderniseringsstödet och förädlingsstödet haft några andra spridningseffekter på regional nivå, men stöd för sådana positiva externaliteter hittas inte i analyserna (Backman et al., 2016).

Utvärdering av stöd till investeringar i infrastruktur i landsbygdsprogrammet 2007–2013 visar att stödet haft positiva effekter på landsbygdsutveckling och kan fylla en funktion genom att utjämna konkurrensförhållanden mellan före-

tag på olika platser. Stöd till investeringar i turismverksamhet (om max 50 procent av stödberättigade utgifter) har visats genererar signifikanta positiva effekter på både sysselsättning och produktivitet för stödföretagen, men endast för företag i stadskommuner (Backman et al., 2016).

Bilaga 2

Tabell A. Stödnivåer, Högsta ersättningsbelopp samt eventuella kommentarer i myndigheternas handlingsplaner för stöd 4.1/2A per år och Länsstyrelse

Myndighet/län Stöd 4.1/2a Investerings- stöd	Stöd- nivå 2015	Stöd- nivå 2016	Stöd- nivå 2017	Ev. Kommentarer i handlingsplanen ang. stödnivå	Stödtak 2015 (SEK)	Stödtak 2016 (SEK)	Stödtak 2017 (SEK)
Blekinge	-	-	40%	Ska höjas 10% (2017)	1 200 000	1 200 000	1 200 000
Dalarna	40–50%	40–50%	40–50%		3 000 000	3 000 000	3 000 000
Gotland	40%	40%	40%		1 000 000	1 000 000	1 000 000
Gävleborg	40–50%	40–50%	40–50%	Ska höjas 10% (2017)	1 000 000	2 400 000	2 400 000
Halland	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Jämtland	-	40–50%	40–50%	Verksamheter med betande djur: 50% (2017)	7 000 000	7 000 000	7 000 000
Jönköping	40%	40%	40%		1 000 000	1 000 000	1 000 000
Kalmar	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Kronoberg	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Norrbottnen	40%	40–50%	40–50%	Ska höjas 10% (2015)	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Sametinget	40%	40%	40%		1 000 000	1 000 000	1 000 000
Skåne	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Stockholm	40%	40%	40%		”Ej uppenbart”	1 600 000	1 600 000
Södermanland	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Uppsala	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Värmland	40–50%	40–50%	40–50%	50% till Torsby kommun (2015)	3 000 000	3 000 000	1 000 000
Västerbotten	40–50%	40–50%	40–50%	I inlandet ges stöd med 50% - längs med kusten 40%. (2015) Verksamheter med betande djur: 50% (2017)	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Västernorrland	40–50%	40–50%	40–50%		3 000 000	3 000 000	3 000 000
Västmanland	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Västra Götaland	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Örebro	40%	40%	40%		1 200 000	1 200 000	1 200 000
Östergötland	40%	40%	40%		1 000 000	1 000 000	1 000 000

Tabell B. Stödnivåer och Högsta ersättningsbelopp i handlingsplaner för stöd 7.3/6C per år och Länsstyrelse

Myndighet/Län Stöd: 7.3/6c Bredband	Stöd- nivå 2015	Stöd- nivå 2016	Stöd- nivå 2017	Stödtak 2015	Stödtak 2016	Stödtak 2017
Blekinge	70%	70%	70%	-		
Dalarna	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Gotland	-	-	-	Ej uppenbart	Ej uppenbart	Ej uppenbart
Gävleborg	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Halland	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Jämtland	50%	50%	50%			
Jönköping	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Kalmar	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Kronoberg	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Norrbotten	70%	70%	70%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Sametinget	-	-	-	Finns Ej i HP	Finns Ej i HP	Finns Ej i HP
Skåne	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Stockholm	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Södermanland*	60%	60%	40%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Uppsala*	70%	70%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Värmland	50%	50%	50%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Västerbotten	70%	70%	70%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Västernorrland	60%	-	60%	98 283 000kr		98 283 000kr
Västmanland	60%	60%	60%			
Västra Götaland	40%	40%	40%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Örebro*	40%	50%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr
Östergötland	60%	60%	60%	98 283 000kr	98 283 000kr	98 283 000kr

Belopp i kronor är baserat på fastställd valutakurs 2018 när 1 euro = 9,8283 SEK (98 283 000kr = 10 000 000 euro)

* Variation över tid i stödnivå i handlingsplaner: Södermanland 60% år 2015–2016 men 40% år 2017. Uppsala 70% år 2015–2016 men 60% år 2017. Örebro 40% år 2015, 50% år 2016 och 60% år 2017.

Tabell C. Stödnivåer och Högsta ersättningsbelopp i handlingsplaner för stöd 7.4/6B per år och Länsstyrelse (exkluderat stöd till idrotts- och fritidsanläggningar)

Myndighet/Län Stöd: 7.4/6b Investeringar i kommersiell och viss offentlig service	Stödnivå 2015, 2016 samt 2017**	Stödtak 2015	Stödtak 2016	Stödtak 2017
Blekinge*	50–90%	600 000 kr	600 000 kr	1 000 000 kr
Dalarna	50–90%	1 200 000 kr	1 200 000 kr	1 200 000 kr
Gotland	50–90%	800 000 kr	800 000 kr	800 000 kr
Gävleborg	50–90%	1 200 000 kr	1 200 000 kr	1 200 000 kr
Halland	50–90%	1 200 000 kr	1 200 000 kr	1 200 000 kr
Jämtland	50–90%	4 000 000 kr	4 000 000 kr	4 000 000 kr
Jönköping	50–90%	600 000 kr	600 000 kr	600 000 kr
Kalmar	50–90%	600 000 kr	600 000 kr	600 000 kr
Kronoberg*	50–90%	600 000 kr	1 000 000 kr	1 000 000 kr
Norrbottn*	50–90%	1 800 000 kr	1 800 000 kr	1 965 660 kr***
Sametinget	50–90%	1 965 660 kr***	1 965 660 kr***	1 965 660 kr***
Skåne	50–90%	600 000 kr	600 000 kr	600 000 kr
Stockholm*	50–90%	1 600 000 kr	1 600 000 kr	1 965 660 kr***
Södermanland	50–90%	600 000 kr	600 000 kr	600 000 kr
Uppsala	50–90%	800 000 kr	800 000 kr	800 000 kr
Värmland	50–90%	1 200 000 kr	1 200 000 kr	1 200 000 kr
Västerbotten	50–90%	1 600 000 kr	1 600 000 kr	1 600 000 kr
Västernorrland*	50–90%	4 000 000 kr	4 000 000 kr	1 800 000 kr
Västmanland	50–90%	1 200 000 kr	1 200 000 kr	1 200 000 kr
Västra Götaland	50–90%	600 000 kr	600 000 kr	600 000 kr
Örebro	50–90%	1 200 000 kr	1 200 000 kr	1 200 000 kr
Östergötland	50–90%	600 000 kr	600 000 kr	600 000 kr

* Variation över tid i stödnivå i handlingsplaner: Blekinge, Kronoberg, Norrbotten, Stockholm och Västernorrland

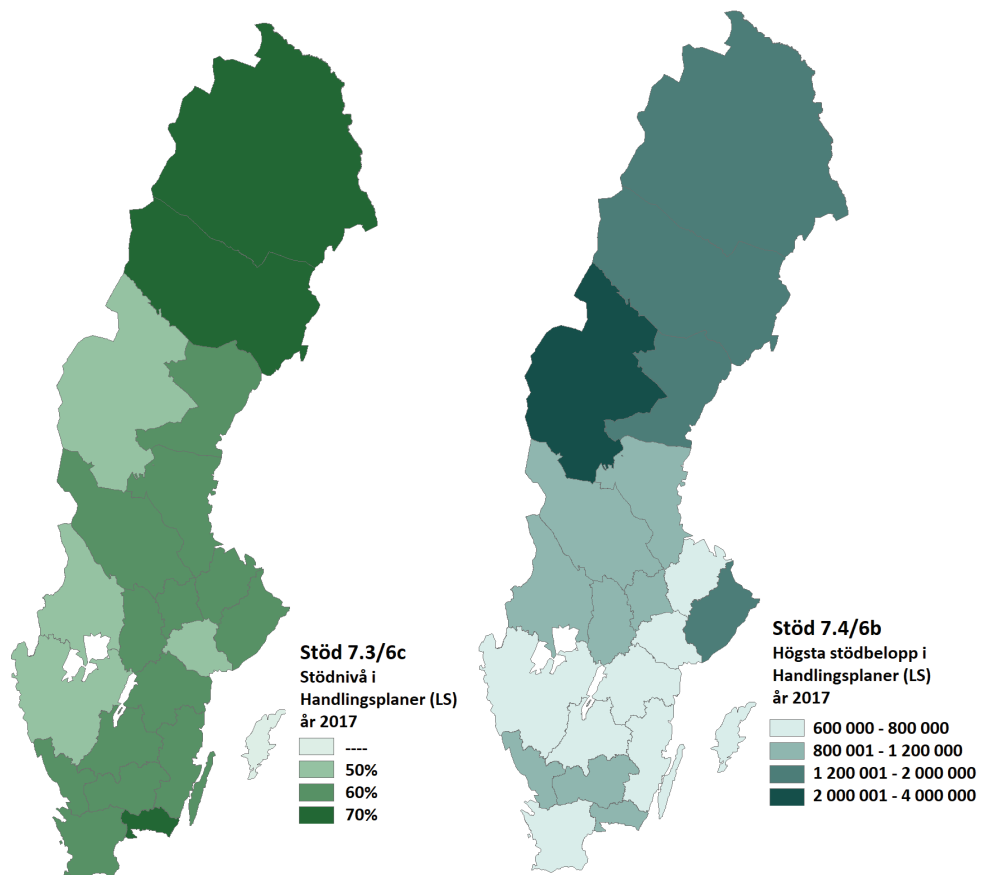
**Ingen variation över åren

***Belopp i kronor är baserat på fastställd valutakurs 2018 när 1 euro = 9,8283 SEK

Tabell D. Stödnivåer och Högsta stödbelopp i handlingsplaner för stöd 7.5/6B per år och Länsstyrelse

Myndighet/Län Stöd: 7.5/6b Investeringar i infrastruktur för rekreation och för turistinformation	Stödnivå 2015, 2016 samt 2017*	Stödtak 2015	Stödtak 2016	Stödtak 2017
Norrbottn	90%	1 965 660 kr	3 000 000 kr	3 000 000 kr
Alla övriga län + Sametinget	90%	1 965 660 kr	1 965 660 kr	1 965 660 kr

Belopp i kronor är baserat på fastställd valutakurs 2018 när 1 euro = 9,8283 SEK



Figur A. Stödnivåer för stöd 7.3/6c

Figur B. Stödtak för stöd 7.4/6b

Granskningskommentarer

Rapporten ger en god översikt över litteratur av relevans för att åstadkomma väl avvägda beslut kring ersättningsnivåer, både generellt och mer specifikt inom landsbygdsprogrammet. En teorisanmanställning som pekar ut möjliga mekanismer kompletteras med empiriska referenser som belyser hur detta studerats tidigare och vilka lärdomar som kan dras av dessa studier. Rapporten bidrar också med en sammanställning och överblick över olika stödnivåer i landet för ett urval av de stöd som finns inom landsbygdsprogrammet. Det framgår av detta att stödnivåerna skiljer sig åt, ibland relativt mycket, och att detta är något som bör ses över.

Rapporten riktar sig främst till dem som skall besluta om faktiska stödnivåer och design av åtgärder inom programmet, men den ger även insikter och uppslag för fortsatta studier inom området. Den forskningsöversikt som ligger till grund för de mer översiktliga beskrivningar av för- och nackdelar som presenteras i rapporten, utgör ett värdefullt underlag för framtida empiriska studier av stödnivåernas effekter.

Vår bedömning är att översikten är grundligt genomförd och att den fångar de perspektiv inom nationalekonomisk teori som är relevanta för just diskussioner om stödnivåer. En aspekt som möjligtvis hade kunnat belysas ytterligare, men som är relativt svår att finna praktiska studier kring, är hur stödmyndigheter interagerar på olika sätt med stödmottagare och utvecklar incitamentsstrukturer för att möta de osäkerheter som finns kring stödnivåer och efterlevnad. Givet både teori och empiri är vår bedömning att rapporten ger väl underbyggda rekommendationer för hur man som förvaltande myndighet bör resonera när det gäller avvägningar kring stödnivåer, utifrån geografiska och andra dimensioner.

Dr. Gunnar Lindberg, Senioranalytiker Oxford Research AB

Dr. Mimmi Barmark, lektor vid Sociologiska institutionen, Lunds universitet

På denna sida..

kan du läsa kommentarer från de personer som har kvalitetsgranskat rapporten.

Kommentarerna är en hjälp för dig som läsare att bedöma om slutsatserna i rapporten är rimliga.

Publicerade utvärderingsrapporter

UTV19:5 *Tillämpningen av urvalskriterier i landsbygdsprogrammet 2014-2020*

UTV19:4 *Programmen och pengarna –*

Resultat av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling 2018

UTV19:3 *Innovationer i jordbruket och på Sveriges landsbygder*

En sammanställning av Jordbruksverkets innovationsundersökning 2017

UTV19:2 *Investeringsstöd till vattenbruk och beredning och saluföring*

Leder stöden till mer investeringar?

UTV19:1 *Programmen och pengarna –*

Resultat från landsbygdsprogrammet om energieffektivisering, förnybar energi och minskade utsläpp av växthusgaser och ammoniak 2018

UTV18:4 *Hur kan vi utvärdera investeringsstödens effekter på jordbrukets och fiskets påverkan på näringsbalansen i vatten?*

UTV18:3 *Programmen och pengarna*

Resultat från landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfundsprogrammet 2018

UTV 18:2 *Hållbar utveckling av fiskeområden – hur gick det?*

UTV18:1 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*

UTV17:6 *Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket*

UTV17:5 *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*

UTV17:4 *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*

UTV17:3 *Socioekonomiska effekter av fartygsskrotningar inom svenskt fiske*

Ex-post evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013)

Slututvärdering av fiskeriprogrammet 2007–2013

Publicerad av EU-kommissionen

UTV17:2 *Utvärdering av ESI-fondernas genomförande-organisationer i Sverige*

UTV17:1 *Kunskapsöversikt: Om förutsättningarna för utvärdering av resultat och effekter av breddbandsstöd i Sverige*

UTV16:6 *Bra vällersättning och kompensationsstöd*

Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?

UTV16:5 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*

Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling

Utvärdering av programmets samlade effekter

UTV16:4 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*

Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling

Axel 3: Förbättra livskvalitet på landsbygden

Axel 4: Leader – Genomföra lokala utvecklingsstrategier

UTV16:3 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*

Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö

UTV16:2 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013*

Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft

UTV16:1 *Biologisk mångfald i våtmarker som har anlagts med stöd från landsbygdsprogrammet*

UTV15:2 *Kompetens för utveckling?*

Utvärdering av kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2007–2013

UTV15:1 *Vad behöver förenklas?*

Utvärdering av landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet



Europeiska jordbruksfonden för
landsbygdsutveckling: Europa
investerar i landsbygdsområden



JÖNKÖPING UNIVERSITY

Jordbruksverket
551 82 Jönköping
Tfn 036-15 50 00 (vx)
E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se
www.jordbruksverket.se/utvärdering

UTV19:6

