
RAPPORT

Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014-2020



Stockholm

2014-06-04

Förord	7
Executive summary	8
The assessment of objectives and the contribution to the objectives of the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth	8
The assessment of the expected result and whether the financial allocation is in line with the objectives and provides a sufficient level of resourcing to attain the desired results	9
The assessment of the consistency with other relevant instruments	9
The assessment of the horizontal principles	9
The assessment of monitoring including management and administrative capacity	10
Sammanfattning	11
Bedömning av mål samt bidrag till Europa 2020-strategins målsättningar om en smart, hållbar och inkluderande tillväxt	11
Bedömning av förväntade resultat samt om den finansiella fördelningen är i linje med målformuleringarna och är tillräcklig för att resultat ska uppnås	11
Bedömning av samstämmighet med andra relevanta instrument	12
Bedömning av horisontella principer	12
Bedömning av uppföljningssystemet samt programförvaltningens administrativa kapacitet	12
Del 1: Introduktion	14
Landsbygdsprogrammet 2014-2020	14
Förhandsutvärderingens syfte och mål	15
Förhandsutvärderingens metodologiska ansats – teoribaserad ansats	19
Metod och material	19
Organisation och genomförande av förhandsutvärderingen i relation till programframtagandet	20
Del 2: Förhandsutvärderingsrapport	23
1 Frågeställningar i relation till bedömning av sammanhang och behov	23
1.1 Bedömning av SWOT- och behovsanalys – metod och material	24
1.2 SWOT-analys: Övergripande bedömning och kommentarer	26
1.3 Behovsbedömning: Övergripande bedömning och kommentarer	27
1.4 Uppsummering bedömning av SWOT-och behovsanalysen samt råd och rekommendationer	32
2 Programmets relevans samt intern och extern sammanhållning	34
2.1 Bedömning av programmets bidrag till Europa 2020-strategin samt övergripande EU målsättningar	34

2.2	Bedömning av överensstämmelse med det gemensamma strategiska ramverket, partnerskapsöverenskommelsen, landsspecifika rekommendationer samt samstämmighet med andra relevanta fonder och instrument	36
2.3	Bedömning av programmets interventionslogik	38
2.4	Bedömning av hur sammanhållen budgetallokeringen är sett till målen	44
2.5	Bedömning av den föreslagna stödformen för de planerade insatserna	46
2.6	Bedömning av hur de valda åtgärdernas förväntade utfall kommer att bidra till resultaten	46
2.7	Bedömning av bestämmelserna för LEADER/CLLD	48
2.8	Bedömning av bestämmelserna för det nationella landsbygdsnätverket	50
2.9	Bedömning av Teknisk Assistans	53
2.10	Rekommendationer relaterade till programmets relevans och sammanhållning	54
3	Uppföljning av programmets genomförande och resultat	56
3.1	Bedömning av programspecifika indikatorer	56
3.2	Bedömning av indikatorernas kvantifierade målvärden	58
3.3	Bedömning av resultatramverkets lämplighet	58
3.4	Bedömning av föreslagna övervaknings- och utvärderingssystem samt utvärderingsplan	59
3.5	Rekommendationer relaterade till att följa programmets genomförande och resultat	62
4	Bedömning av planerade arrangemang för programmets genomförande	63
4.1	Bedömning av administrativ kapacitet för genomförandet	63
4.2	Rekommendationer relaterade till landsbygdsprogrammets genomförande	66
5	Bedömning av horisontella principer	67
5.1	Bedömning av lämplighet för att främja jämställdhet och icke-diskriminering	67
5.2	Bedömning av lämplighet för att främja hållbar utveckling	69
5.3	Bedömning av relevant rådgivningskapacitet	71
5.4	Rekommendationer relaterade till horisontella principer	71
6	Slutsatser bedömning och översikt rekommendationer	73
7	Referenser	74
8	Förkortningar	76
	Del 3: Bilagor	77
	Bilaga 1: Översikt prioriteringar, fokusområden och åtgärder	77
	Förordningens prioriteringar och fokusområden	77
	Åtgärder: Artikelnummer och kod	78

Bilaga 2: Bedömning av interventionslogik, indikatorer samt horisontella mål och principer per fokusområde	84
Prioritering 1: Främja kunskapsöverföring och innovation inom jord- och skogsbruk och på landsbygden	84
Prioritering 2: Förbättra jordbruksföretagens livskraft och konkurrenskraften inom alla typer av jordbruk i alla regioner och främja innovativ jordbruksteknik och hållbart skogsbruk	87
Prioritering 3: Främja organisationen av livsmedelskedjan, inbegripet bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter, djurens välbefinnande och riskhanteringen inom jordbruket	94
Prioritering 4: Återställa, bevara och förbättra ekosystem som är relaterade till jord- och skogsbruket / Fokusområden 4abc	97
Prioritering 5: Främja resurseffektivitet och stödja övergången till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn	102
Prioritering 6: Främja social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden	108
 Bilaga 3: Bedömningsmall fokusområden	 116

Förord

Fokus för strukturfondsperioden som omfattar åren 2014-2020 är investeringar i tillväxt och sysselsättning. Varje operativt program ska förhandsutvärderas (ex-ante) samt miljöbedömas. Förhandsutvärderingen och den strategiska miljöbedömningen ska lämnas in till den Europeiska kommissionen samtidigt som förslag till operativt program.

Efter upphandling fick Sweco tillsammans med Nordregio och Hushållningssällskapet i uppdrag av Jordbruksverket att genomföra förhandsutvärderingen samt att bistå i miljöbedömningsprocessen för det operativa programmet för landsbygdsfonden 2014-2020.

Förhandsutvärderingen och miljöbedömningen har genomförts i dialog med programframtagandet. Föreliggande rapport redovisar förhandsutvärderingens arbete och resultat. Miljöbedömningsprocessen redovisas i en separat rapport.

Kontaktpersoner hos Statens Jordbruksverk har varit Jörgen Fransson, Jonas Fjerstorp och Fredrik Holstein.

Kontaktpersoner för programarbetet har varit Lena Lind och Eva Henriks, Landsbyggsdepartementet.

Från Sweco Strategy har Sigrid Hedin, Kai Böhme och Markus Burman deltagit i förhandsutvärderingsarbetet samt Lova André Nilsson och Geert Schaap (Sweco Environment) i miljöbedömningsprocessen. Från Nordregio har Gunnar Lindberg, Lisa Hörnström, Maria Lindqvist och Kjell Nilsson deltagit. Christer Yrjas, Anita Gunnarsson, Sara Roland, Ann-Charlotte Wallenhammar, Sara Bergström-Nilsson och Sören Eriksson har deltagit från Hushållningssällskapet.

Rapporten inleds med en sammanfattning för att bland annat vid behov underlätta medlemsstaternas summering av förhandsutvärderingens resultat i partnerskapsöverenskommelsen.

Stockholm 4 juni 2014

Executive summary

In connection with the programming of the operative programme for the implementation of the European Agricultural Fund for Rural Development in Sweden 2014-2020 an *ex-ante* evaluation was undertaken with the overarching aim of improving the quality of the programme. This *ex-ante* evaluation has been conducted as an interactive process between the evaluators and the actors involved in the programming, namely, the Ministry for Rural Affairs and the Swedish Board of Agriculture. This implies that the evaluators, in dialogue with the programme makers, have assessed whether the strategies, prioritisations, objectives and monitoring approach are relevant or whether they could be improved. Moreover, the evaluators have also provided ongoing advice and recommendations in accordance with the relevant legislative proposals and regulations, guidelines and knowledge sources relating to the content of the programme.

The assessment of objectives and the contribution to the objectives of the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth

Based on the SWOT analysis the *ex-ante* evaluation confirms that the main territorial challenges have been analysed and satisfactorily addressed in the programme strategy. The results of the SWOT-analysis are viewed as providing a reasonable basis upon which to draw strategic conclusions in relation to the programme's orientation. The programme contributes to the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth and meets the identified national challenges. The identified needs are in line with the objectives of the strategy, the Council's recommendations and the national reform programme. Above all, the programme will provide a contribution to some of the areas which were included in the *Position of the Commission Services*, such as the protection of biological diversity and keeping the open landscape, as well as, investment measures in small infrastructure and local services, the diversification of the agricultural sector and enhanced cooperation between businesses and research and innovation actors. Furthermore, the programme also contributes to the attainment of national-level objectives such as those relating to the environmental objectives.

In relation to implementation however it is important to ensure that the programme also contributes to regional objectives and to the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR). The EUSBSR includes several objectives, priorities and horizontal activities. The rural development programme could, for instance, be more explicitly linked to these objectives and priorities particularly in relation to the EUSBSR's "Save the Sea" and "Increase prosperity" strategy objectives. Within this context, linkages could, among others, be made to such priorities as decreased nutrient emissions and the development of tourism as well as cultural values, innovation and small and medium-sized enterprises. In addition, a horizontal action of interest here is sustainable development and bio-economy, where there are great opportunities to link up with measures in the rural development programme.

The assessment of the expected result and whether the financial allocation is in line with the objectives and provides a sufficient level of resourcing to attain the desired results

A relatively large number of focus areas and measures have been included in the programme. Here the *ex-ante* evaluation notes that the European Commission encourages prioritisation during this programme period in order to really contribute to change. Most of the budget is allocated to priority 4 (Restoring, preserving and enhancing ecosystems related to agriculture and forestry) and to priority 6 (Promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas). The *ex-ante* evaluation assesses that this allocation pattern is in line with the needs and challenges that have been identified and with the legislative proposals and that it is also sufficient, in resourcing level terms, to attain the desired results.

To some extent the programme intervention logic proved rather difficult to understand given the applied programme template. Objectives corresponding to the SMART-criteria (specific, measurable, accepted, relevant/realistic and time-bound) on an intermediate level for the focus areas are, among other things, clearly lacking here, something which would facilitate evaluation of the programme *ex-ante*, ongoing and *ex-post*. In addition, explicit descriptions of the expected outputs and results are also missing. However, the programme's measures and activities are assumed to be relevant and deemed as sufficient to meet national needs and contribute to the stated overarching objectives. External factors, such as national policy and economic development, could however potentially affect both expected results and goal attainment. The proposed support form is relevant in relation to the identified target population and beneficiaries. The programme is internally coherent and opportunities for synergies between measures and priorities are made where relevant.

The assessment of the consistency with other relevant instruments

The relationship of the programme to other relevant instruments and programmes is addressed though only to some extent. The *ex-ante* evaluation assesses that, based on the information in the partnership agreement, the ESI-funds' operative programmes complement and support each other. As such, it is recommended that the rural development programme should closely follow these programmes during their implementation phase in order to ensure that synergies are developed and overlaps avoided. The *ex-ante* evaluation notes that tools focusing on fund integration, such as Integrated Territorial Investment (ITI) will not be applied. However, community-led local development (CLLD) will be available in relation to all funds, suggesting that opportunities to promote synergies between the funds will be sought.

The assessment of the horizontal principles

Issues relating to the horizontal criteria, such as *equal opportunities* and *non-discrimination* have been addressed during the programming, for instance in relation to the SWOT and needs analyses. However, the descriptions regarding special measures in

relation to equal opportunities and non-discrimination could have been further elaborated. During the implementation process it is also important to ensure that these issues are monitored and evaluated and that desk officers are trained to apply the horizontal principles and mainstream sustainable development more thoroughly. In relation to the programming, time pressure has to some extent at least necessitated that the inclusion of stakeholders was not undertaken to a degree that would have been seen as desirable at the beginning of the process.

The assessment of monitoring including management and administrative capacity

The monitoring and implementation organisations are assessed to be in line with the legislative proposal, national legislation and the guidelines. Planned measures in relation to reducing the burden of administrative procedures are considered to be sufficient. Regarding the issue of monitoring in particular some additional indicators should however be developed during the implementation process in order to more clearly identify the change (output and result) the measures are expected to contribute to. The suggested indicators are nevertheless assessed to be 'sufficiently robust', such that they will not be affected by extreme values and will be responsive to the proposed measures.

Sammanfattning

I samband med framtagandet av det operativa programmet för genomförandet av EU:s landsbygdsfond i Sverige 2014-2020 har en förhandsutvärdering genomförts med det övergripande syftet att förbättra programmets kvalitet. Förhandsutvärderingen har skett genom en interaktiv process mellan utvärderarna och de aktörer som har varit involverade i programframtagandet, det vill säga Landsbyggsdepartementet och Statens Jordbruksverk. Detta innebär att förhandsutvärderingen i dialog med programskrivare bedömt om programmets strategier, prioriteringar, mål, uppföljningsverktyg och genomförandeorganisation är relevanta eller kan förbättras. Vidare har utvärderarna löpande gett råd och rekommendationer angående programmets innehåll utifrån angivna regelverk, riktlinjer och kunskapskällor.

Bedömning av mål samt bidrag till Europa 2020-strategins målsättningar om en smart, hållbar och inkluderande tillväxt

Med utgångspunkt i SWOT-arbetet bedömer förhandsutvärderingen att sammantaget har de huvudsakliga territoriella utmaningarna analyserats och inkluderats i programstrategin. SWOT-analysen används som en rimlig motivering för att dra strategiska slutsatser beträffande programmets inriktning. Programmet bidrar till Europa 2020-strategin om smart, hållbar och inkluderande tillväxt och till att möta de identifierade nationella utmaningarna. Behoven är i linje med strategins målsättningar, Rådets rekommendationer och det nationella reformprogrammet. Särskilt innebär programmet ett bidrag till några av de områden som lyfts fram i Kommissionens ståndpunkt, såsom skydd av biologisk mångfald och det öppna landskapet, investeringsåtgärder i mindre infrastruktur och lokal service, diversifiering inom jordbrukssektorn och ett ökat samarbete mellan företag och forsknings- och innovationsaktörer. Dessutom bidrar programmet till att uppnå nationella mål såsom de nationella miljökvalitetsmålen.

I programgenomförandet är det dock viktigt att säkerställa att det även bidrar till regionala målsättningar och EU:s strategi för Östersjöregionen (EUSBSR). EUSBSR innefattar ett flertal mål, prioriteringar och horisontella aktiviteter. Landsbygdsprogrammet skulle exempelvis tydligare kunna länka till målen och prioriteringarna inom "rädda havet" samt "ökat välstånd". Inom dessa återfinns bland annat prioriteringar som kan kopplas till minskat näringsläckage samt utveckling av turism, kulturvärden, innovationer och små- och medelstora företag. En horisontell aktivitet är hållbar utveckling samt bioekonomi, där det finns goda möjligheter att knyta an insatser inom landsbygdsprogrammet.

Bedömning av förväntade resultat samt om den finansiella fördelningen är i linje med målformuleringarna och är tillräcklig för att resultat ska uppnås

Ett relativt stort antal fokusområden med åtgärder har inkluderats i programmet. Här noterar förhandsutvärderingen att den Europeiska kommissionen uppmuntrar till prioritering av insatser denna programperiod för att verkligen kunna bidra till en förändring. Mest budgetmedel allokeras till prioritering 4 (Återställa, bevara och förbättra ekosystem som är relaterade till jord- och skogsbruket) samt prioritering 6 (Främja social

delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden). Förhandsutvärderingen bedömer att allokeringen är i linje med de behov och utmaningar som har identifierats och regelverket samt tillräcklig för att uppnå de resultat som eftersträvas.

Det har i viss mån varit svårt att från utvärderingens sida fånga och få förståelse för programmets interventionslogik givet den programmall som används. Bland annat saknas målformuleringar som motsvarar SMART-kriterierna (specifika, mätbara, accepterade, relevanta/realistiska, och tidssatta) på en mellanliggande nivå för fokusområdena, vilket skulle underlätta en utvärdering av programmet ex-ante, löpande och ex-post. Även explicita beskrivningar av förväntade utfall och resultat saknas. Programmets åtgärder och insatser kan dock antas vara relevanta och till stor del effektiva för att möta de nationella behoven och bidra till de övergripande målen. Det finns dock externa faktorer, till exempel nationell politik och ekonomisk utveckling, som kan påverka både det förväntade resultatet och målluppfyllelsen. Den föreslagna stödformen bedöms också vara relevant för de identifierade målgrupperna och stödmottagarna. Programmet är internt sammanhållet och möjligheter till synergier mellan insatser inom respektive prioritering lyfts fram.

Bedömning av samstämmighet med andra relevanta instrument

Relationen till andra relevanta instrument och program adresseras i viss mån. Förhandsbedömningen bedömer att baserat på den information som återfinns i partnerskapsöverenskommelsen så kompletterar programmen varandra. Det rekommenderas att i genomförandet nogsamt följa andra program för att säkerställa synergier och undvika överlappningar. Förhandsutvärderingen noterar att verktyg för fondsamverkan såsom Integrerad Territoriell Investering (ITI) inte kommer att tillämpas, emellertid kommer lokalt ledd utveckling (LLU) innehålla en flerfondslösning vilket innebär möjligheter till synergier mellan fonderna.

Bedömning av horisontella principer

Hänsyn till horisontella principer såsom *jämställdhet* och *icke-diskriminering* har tagits under programframtagandet, bland annat i behovsanalysen. Dock skulle beskrivningar rörande särskilda arrangemang för ökad jämställdhet och minskad diskriminering kunna förtydligas. I genomförandet är det även viktigt att säkerställa att dessa övervakas och utvärderas samt att handläggare utbildas i tillämpningen av de horisontella principerna och hållbar utveckling. Tidspressen i programframtagandet har i viss mån inneburit att inkluderande av intressenter inte har kunnat genomföras i den utsträckning som skulle ha varit önskvärd.

Bedömning av uppföljningssystemet samt programförvaltningens administrativa kapacitet

Övervaknings- och genomförandeorganisationen bedöms vara fullgod. De åtgärder som planeras för att minska den administrativa bördan anses vara tillräckliga. Beträffande övervakning skulle kompletterande indikatorer kunna utvecklas under genomförandet för

att tydligare fånga den förändring (utfall och resultat) som åtgärderna ska bidra till. De föreslagna indikatorerna bedöms dock vara tillräckligt robusta, det vill säga ej påverkas av extremvärden och responsiva för de föreslagna åtgärderna.

Del 1: Introduktion

I början av 2013 startade framtagandet av landsbygdsprogrammet (LBP) för programperioden 2014-2020. Programförberedelser har även skett under 2012. Landsbygdsdepartementet har varit ansvarigt för att ta fram programmet och har fört en dialog med andra departement, förvaltande myndighet Statens Jordbruksverk samt berörda intressenter under framtagandet. Programframtagningsprocessen ska enligt EU:s riktlinjer följas av en förhandsutvärdering och en strategisk miljöbedömning. Efter upphandling tilldelades Sweco Strategy (fram till 31 december 2013 Sweco Eurofutures) i mars 2013 uppdraget att tillsammans med expertis från Sweco Environment, Nordregio och Hushållningssällskapet genomföra förhandsutvärderingen och den strategiska miljöbedömningen. Föreliggande rapport innehåller förhandsutvärderingens slutliga skriftliga återrapportering. Målgruppen är huvudsakligen de aktörer som är involverade i programframtagningsprocessen, genomförandet samt programmets intressenter.

Rapporten är disponerad i tre delar. En inledande del (Del 1) presenterar förhandsutvärderingens övergripande syfte och bakgrund. I denna del presenteras för det första de frågeställningar som ska besvaras samt den metod som har använts för att bedöma de underlag som har erhållits i programframtagandeprocessen. Del 2 innehåller förhandsutvärderingsrapporten och en redovisning av de bedömningar samt råd och rekommendationer som har framförts. Varje kapitel avslutas med en tabell innehållande slutliga rekommendationer som bör hanteras i antingen programförslaget eller i genomförandet av programmet. Del 2 avslutas med en uppsummering av bedömningen. Del 3 innehåller bland annat en bilaga 2 som mer detaljerat redovisar de bedömningar som har företagits av respektive fokusområde.

Landsbygdsprogrammet 2014-2020

Utgångspunkt för landsbygdsprogrammet är Europa 2020-strategin som ska ge EU en tillväxt som är *smart* (genom effektivare investeringar i utbildning, forskning och innovation), *hållbar* (genom en övergång till en koldioxidsnål ekonomi och ett konkurrenskraftigt näringsliv) och *inkluderande* (genom tydliga satsningar på nya jobb och fattigdomsminskning). Strategin är inriktad på fem överordnade mål för sysselsättning, forskning, utbildning, fattigdomsminskning, klimat och energi. Målen ska uppnås före 2020. Varje medlemsland har antagit egna nationella mål för respektive område.

Det kommande landsbygdsprogrammet bygger även på EU:s jordbruk- och landsbygdspolitik som har följande övergripande mål:

- Främja hållbar livsmedelsproduktion
- Främja hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder
- Främja balanserad territoriell utveckling

- Främja ett effektivt resursutnyttjande för att säkra en smart och hållbar tillväxt som inkluderar alla EU:s jordbruk och landsbygdsområden i linje med Europa 2020-strategin.

De långsiktiga strategiska målen för landsbygdsutvecklingspolitiken 2014-2020 kan i enlighet med Europa 2020-strategin uttryckas genom följande sex prioriteringar som utgör grunden för medlemsstaternas nationella landsbygdsprogram:

1. Uppmuntra till kunskapsöverföring och innovation inom jordbruk och skogsbruk.
2. Öka konkurrenskraften inom alla typer av jordbruk och öka jordbruksföretagens möjlighet att överleva.
3. Främja organisationen av livsmedelskedjan och riskhanteringen inom jordbruket.
4. Återställa, bevara och förbättra de ekosystem som är beroende av jord- och skogsbruk.
5. Främja resursutnyttjandet och omställningen till en koldioxidsnål ekonomi inom jordbruk-, livsmedels- och skogsbrukssektorn.
6. Främja social inkludering, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling i landsbygdsområden.

Den svenska regeringens utgångspunkt för programmet är att det ska ge lönsamma och livskraftiga företag, aktiva bönder och en modern landsbygd¹.

Förhandsutvärderingens syfte och mål

I samband med framtagandet av ett nytt landsbygdsprogram ska medlemsstaterna genomföra förhandsutvärderingar. Förhandsutvärderingen samt den strategiska miljöbedömningen ska lämnas in till Kommissionen samtidigt som förslag till program.

Det övergripande syftet med förhandsutvärderingen är att genom en interaktiv process under programframtagandet förbättra kvaliteten på programmets utformning. Den externa utvärderaren förväntas att löpande ge råd och rekommendationer utifrån angivna regelverk, riktlinjer och kunskapskällor (se textruta 1). Den externa förhandsutvärderingen ska vidare i dialog med programskrivarna bedöma om programmets strategier, prioriteringar, mål, uppföljningsverktyg och genomförandeorganisation är relevanta eller kan förbättras.

Det huvudsakliga målet med förhandsutvärderingen är att bidra till ett framtagande av ett operativt program som ligger i linje med både EU:s och Sveriges prioriteringar. Förhandsutvärderingen ska säkerställa att:

- det finns en tydlig interventionslogik

¹ Pressmeddelande 2 april 2014 Landsbygdsdepartementet, <http://www.regeringen.se/sb/d/7249/a/237754>.

- programmet utgår från en korrekt och väl beskriven ursprungssituation och nuläge
- de föreslagna åtgärderna är relevanta och att förväntade resultat och effekter är realistiska

Figur 1. Översiktlig illustration av en interventionslogik



Således handlar det om att löpande bedöma den interventionslogik som byggs upp för programmet, det vill säga att säkerställa att det finns en "röd tråd" mellan behov, mål, åtgärder, utfall, resultat och effekter (se figur 1).

Textruta 1: Regelverk, riktlinjer och andra kunskapskällor som ska konsulteras i förhandsutvärderingen

Förhandsutvärderingen och den strategiska miljöbedömningen ska bland annat följa riktlinjerna samt innehållet i följande dokument:

- Förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om allmänna bestämmelser för de sammanhållningspolitiska fonderna (artikel 47 om generella bestämmelser för utvärdering och artikel 48 om förhandsutvärdering)
- Getting the most from your RDP: Guidelines for the Ex-ante evaluation of 2014-2020 RDPs (European Evaluation Network for Rural Development, European Commission)
- Europeiska kommissionens vägledning för genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
- Europa 2020, en strategi för smart och hållbar strategi för alla samt Sveriges Nationella Reformprogram
- Partnerskapsöverenskommelsen
- EU:s strategi för Östersjöregionen
- Tekniskt underlag landsbygdsprogram 2014-2020 (Jordbruksverket, Rapport 2012:15)
- Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013

Exempel på ytterligare bedömningar som ska göras i förhandsutvärderingen är:

- Hur väl bidrar programmet till unionens strategi för smart och hållbar utveckling (EU 2020)?
- Hur väl överensstämmer fördelningen av budgetmedel med programmets mål?
- Hur kommer det förväntade utfallet att bidra till resultaten?
- Vilka skäl finns det för de föreslagna formerna av stöd?
- Hur väl har personalen och den administrativa kapaciteten anpassats till programförvaltningen?

Vidare presenteras aspekter och frågeställningar som ska belysas i förhandsutvärderingen enligt förordningen Artikel 55² (se tabell 1). Det är dessutom rekommenderat att se huruvida det nya landsbygdsprogrammet och dess styrning överensstämmer med:

- Partnerskapsöverenskommelsen
- EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy - CAP), Pelare 1
- Andra strategier och policyrekommendationer som finns inom EU
- Fonder och andra instrument som finns på regional och nationell nivå

Det är värt att nämna att utvecklingen inom EU, med strategin Europa 2020 som övergripande strategi och referenspunkt samt introduktionen av makro-regional strategier, såsom EU:s strategi för Östersjöregionen (EUSBSR) har ökat komplexiteten för landsbygdsprogrammet jämfört med starten av perioden 2007-2013.

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013. om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, samt tidigare versioner COM(2013) 246 final. 2011/0276 (COD) 2011/0276 (COD). Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.

Tabell 1. Översikt beträffande aspekter förhandsutvärderingen ska bedöma enligt artikel 55 i Förordning (EU) nr 1305/2013.

	Förhandsutvärderingen ska bedöma:
Programstrategi	<p>a) hur väl programmet bidrar till unionens strategi för smart och hållbar utveckling för alla, i förhållande till de utvalda tematiska målen och prioriterade områdena och med utgångspunkt i nationella och regionala behov och utvecklingspotential samt erfarenheter från tidigare programplaneringsperioder,</p> <p>b) om det förslagna programmet eller verksamheten är sammanhållen och konsekvent och hur programmet förhåller sig till andra relevanta instrument,</p> <p>f) hur det förväntade utfallet kommer att bidra till resultaten,</p> <p>h) vilka skäl som finns för de förslagna stödformerna,</p> <p>i) hur väl personella resurser och administrativ kapacitet har anpassats till förvaltningen av programmet,</p> <p>j) hur lämpliga förfarandena är för övervakning av programmet och för att samla in de uppgifter som krävs för utvärderingarna,</p> <p>k) hur lämpliga de utvalda delmålen är för resultatramarna,</p> <p>l) hur lämpliga de planerade åtgärderna är för att främja jämställdhet och förhindra eventuell diskriminering, och särskilt när det gäller tillgång för personer med funktionsnedsättning,</p> <p>m) hur lämpliga de planerade åtgärderna är för att främja hållbar utveckling,</p>
Indikatorer, uppföljning och utvärdering	<p>e) hur relevanta och tydliga de föreslagna programindikatorerna är,</p> <p>g) om de kvantifierade målvärdena för indikatorerna är realistiska i förhållande till det planerade stödet från de europeiska struktur- och investeringsfonderna,</p> <p>n) planerade åtgärder för att minska den administrativa bördan för stödmottagarna.</p>
Budgetmedel i relation till programmets mål	<p>c) om fördelningen av budgetmedel överensstämmer med programmets mål,</p>
Bidrag till Europa 2020 strategin	<p>d) om de utvalda tematiska målen, prioriteringarna och motsvarande mål i programmen överensstämmer med den gemensamma strategiska ramen, partnerskapsöverenskommelsen och de relevanta landsspecifika rekommendationerna som antagits i enlighet med artikel 121.2 i EUF-fördraget och, där så är lämpligt på nationell nivå, det nationella reformprogrammet,</p>
Strategisk miljöbedömning	<p>Förhandsutvärderingen för landsbygdsprogrammet ska även utgå från de krav för strategisk miljöbedömning som fastställts i genomförandet av rådets och Europaparlamentets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.</p>

Förhandsutvärderingens metodologiska ansats – teoribaserad ansats

Det metodologiska angreppssättet för förhandsutvärderingen är baserat på en teoribaserad ansats. Denna ansats utgår från den förändringsteori som utgör grunden för den insats som ska bedömas. Kortfattat handlar det att bedöma om denna teori är robust och lämplig för att driva den förändring som önskas och om de antaganden och hypoteser som ligger bakom förändringsteorin kan anses vara rimliga. Inom ansatsen är det även viktigt att förstå och validera interventionslogiken genom att ta hänsyn till kontextuella faktorer som återfinns i det sammanhang som insatsen genomförs i. Sådana kan till exempel vara aktörer, territoriella och institutionella förutsättningar, samt mekanismer som är relaterade till interventionslogiken. Dessutom inkluderas aspekter relaterade till beslutsfattare, tjänstemän och intressenter som är involverade i programmet. Inom den teoribaserade ansatsen ingår även organisation som studieobjekt för att bedöma om interventionslogiken och de utfall, resultat och effekter som eftersträvas med insatsen är rimliga relaterat till den organisation och dess individer, som utvecklar och genomför den.

Beträffande ex-ante utvärderingar är *Prospective Evaluation Synthesis (PES)* den metod inom den teoribaserade ansatsen som lämpar sig för uppgiften att bedöma den sannolika påverkan eller effekten av en insats. En "triad-analys" är utgångspunkt för denna och innebär att ställa frågor beträffande om programförslaget fungerar *logiskt och praktiskt*, samt om aktiviteter antingen operationellt eller begreppsligt har fungerat i tidigare insatser *historiskt*. Självklart genom att ta i beaktande hur situationen beträffande insatsens sammanhang såg ut i dåtid, ser ut i nutid och kan se ut i framtiden. Metoden inkluderar bland annat en textanalys av programmet – för att förtydliga vilka mål som ingår och vad som förväntas vara programmets utfall, resultat och effekter. Vidare ingår en genomgång samt syntes av utvärderingar som har genomförts av liknande program – på samma gång gäller det att relatera dessa till de förutsättningar som råder för tillfället och diskutera hur skillnaden ser ut i nuläget jämfört med hur det var när det utvärderade programmet genomfördes.

Metod och material

Huvudsakligen har dokumentstudier använts för att bedöma de programunderlag som har erhållits. Till grund för förhandsutvärderingen har löpande analyser av relevanta referensdokument, såsom regelverk, riktlinjer och kunskapskällor, genomförts. Dessa dokumentstudier har syftat till att skapa ett analysramverk för förhandsutvärderingen för att kontinuerligt kunna ge råd och rekommendationer beträffande programmets innehåll, till exempel bedömning av identifiering av programmets tematiska inriktning, kontroll och förvaltningssystem och dess koppling till andra program. Exempel på dokument som har ingått presenteras i textruta 1. Under utvärderingsprocessen har det också tillkommit kunskapsunderlag av relevans³ för det kommande landsbygdsprogrammet. Dessa har också ingått som referenser i arbetet att bedöma programunderlag. Dokumentanalysen

³ ESO, 2013, Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet, 2013:6, Författare: Ewa Rabinowicz samt Riksrevisionen, 2013, Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (RiR 2013:13).

syftade även till att skapa en god bild av nu- och utgångsläge samt utmaningar och behov inför programperioden 2014-2020 och för att bedöma om den genomförda SWOT-analysen, som har genomförts som en del av framtagandet av programmet, är aktuell och relevant.

Ett viktigt underlagsdokument har även varit Tekniskt underlag landsbygdsprogram 2014-2020 (TULPAN), som ger en översikt av en möjlig utformning av det kommande landsbygdsprogrammet inklusive grunder för utformning av stöd, syfte, beskrivningar, målgrupper, villkor, förväntade effekter, ersättningar, förenklingsåtgärder etc. Även samhällsekonomiska konsekvensanalyser, prioriteringar, etc. berörs i dokumentet. Förhandsutvärderingen har även tagit del av sammanställningen av de yttranden som inkom i samband med att underlaget var på remiss.

För några bedömningsaspekter har också intervjuer med huvudintressenter företagits. Vidare har deltagande skett på referensgruppsmöten samt fokusgruppsmöten (se nedan).

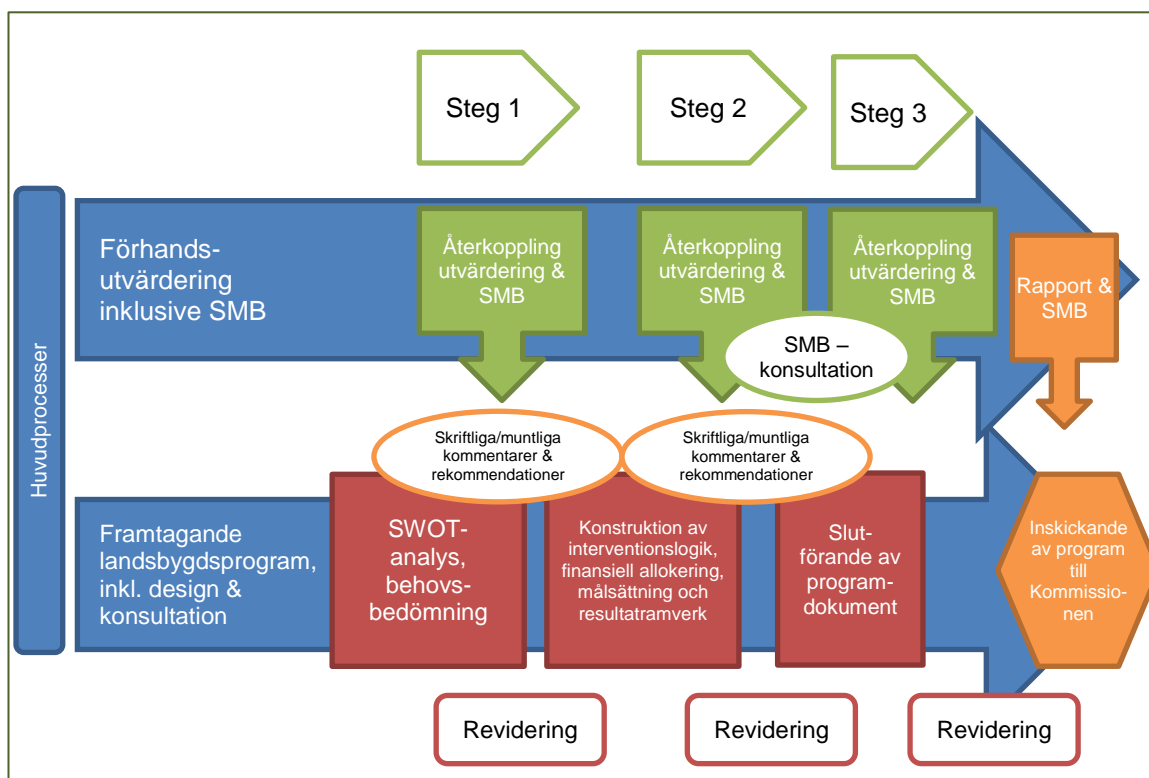
Organisation och genomförande av förhandsutvärderingen i relation till programframtagandet

Sweco Strategy har varit uppdragsansvarig för förhandsutvärderingen och lett det konsortium som har genomfört förhandsutvärderingen. I konsortiet har Sweco Environment (med huvudansvar för den strategiska miljöbedömningen), Nordregio och Hushållningssällskapet ingått. Konsultteamet har haft regelbundna avstämningsmöten för att fördela arbetsuppgifter i bedömningen i takt med att underlag har erhållits samt för att diskutera preliminära bedömningar och sammanställa innehållet i återrapporteringen av de olika stegen.

I den gemensamma förordningen samt i riktlinjer⁴ för genomförande av förhandsutvärderingen framtagna av den Europeiska kommissionen presenteras de övergripande temata och aspekter som förhandsutvärderingen ska bedöma (se tabell 1). Enligt riktlinjer för förhandsutvärderingen består programmeringsprocessen av två huvudprocesser. Den första huvudprocessen är själva *framtagandet av programmet*, medan den andra huvudprocessen handlar om genomförandet av förhandsutvärderingen inklusive den strategiska miljöbedömningen.

⁴ Se European Evaluation Network for Rural Development, 2012, GETTING THE MOST FROM YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE *EX ANTE* EVALUATION OF 2014-2020 RDPs DRAFT AUGUST, 2012

Figur 2. Processer för förhandsutvärdering inklusive strategisk miljöbedömning (SMB) samt framtagande av landsbygdsprogrammet



Förhandsutvärderingens olika moment samt hur relationen mellan de två huvudprocesserna var tänkt att fungera beskrivs i figur 2. Översiktligt skulle förhandsutvärderingen innehålla tre steg:

1. Steg 1: Bedömning av SWOT-analys och behovsbedömning
2. Steg 2: Bedömning av konstruktion av interventionslogik, finansiell allokering, målsättning och resultatram inklusive konsultation med intressenter och allmänheten inom den strategiska miljöbedömningen
3. Steg 3: Bedömning av programdokument

På det hela taget har de föreslagna stegen varit vägledande i bedömningsarbetet. Men under processen har det emellertid inte varit möjligt att bedöma underlag i exakt den ordning som föreslagits i riktlinjerna då underlag inte har funnits tillgängliga i en sådan.

En beslutsgrupp för förhandsutvärderingen har funnits för att styra processen. Beslutsgruppen har bestått av representanter från Jordbruksverket och dess utvärderingssektariat, Landsbyggsdepartementet, och förhandsutvärderare inklusive strategisk miljöbedömning. Beslutsgruppen har sammanträtt regelbundet för att stämma av viktiga skeden i programframtagandet samt förhandsutvärderingen och

miljöbedömningen samt möjliggöra återrapporteringar av bedömningarna. Följande avrapporteringar och möten har genomförts:

- 6 mars 2013 ägde ett inledande möte med delar av beslutsgruppen samt representanter från förhandsutvärderingen rum.
- 13 juni 2013 genomfördes ett avstämningsmöte då information om framdriften av programframtagningsprocessen gavs. Dessutom presenterades förhandsutvärderare översiktligt de dimensioner som ska bedömas i förhandsutvärderingen.
- 28 augusti 2013: Skriftlig rapport och muntlig återrapportering av SWOT- och behovsanalys.
- 7 november 2013: Skriftlig (Power Point-presentation) och muntlig återrapportering av bedömningar med avseende på delar av interventionslogiken.
- 9 december 2013: Skriftlig (Power Point-presentation) och muntlig återrapportering av alternativ inom strategisk miljöbedömning samt landsbygdsnätverket.
- 18 december 2013: Skriftlig återrapportering bedömning av utvärderingsplan.
- 24 april 2014: Skriftlig (Power Point-presentation) och muntlig återrapportering angående programdokument med betoning på interventionslogik och genomförandeorganisation.
- 22 maj 2014 samt 4 juni 2014: Avstämningsmöte och skriftlig slutrapportering förhandsutvärdering och strategisk miljöbedömning i samband med att programmet ska överlämnas till Europeiska kommissionen.

Förhandsutvärderarna har också löpande följt de aktiviteter som företagits av *the European Evaluation Network for Rural Development*⁵. Konsortiet har även haft två avstämningar (6/3 och 27/5 2013) med Tillväxtanalys och Statskontoret som har utfört förhandsutvärderingarna av regionalfondsprogrammen respektive socialfondsprogrammet för att säkerställa erfarenhetsutbyte samt samordning beträffande de fonder som tillhör det gemensamma strategiska ramverket.

Dessutom har förhandsutvärderarna deltagit i två samlingar (8 mars och 17 juni 2013) med den referensgrupp inkluderande intressenter som har funnits som en del av programframtagandet för att diskutera programmets möjliga inriktning. Förhandsutvärderingen har även följt de två hearings (18 juni 2013 samt 5 februari 2014) som genomförts i samband med framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen.

⁵ <http://www.ruralevaluation.eu/>.

Del 2: Förhandsutvärderingsrapport

1 Frågeställningar i relation till bedömning av sammanhang och behov

Det första steget i förhandsutvärderingen var att bedöma den SWOT-analys som har genomförts som en inledande aktivitet i programframtagandet. Denna bedömning skulle enligt riktlinjerna innehålla följande delmoment:

- Bedömning av SWOT-analys och behovsanalys.
 - Hur komplett är SWOT-analysen?
 - Hur rimlig är behovsanalysen?
- Strategisk miljöbedömning
 - Återkoppling beträffande miljömässiga frågor och perspektiv i SWOT-och behovsanalysen.
 - Avgränsning av miljöbedömningen - innehåll, omfattning och detaljeringsgrad⁶

Enligt riktlinjerna skulle även basläget för de valda indikatorerna och de miljömässiga indikatorerna, data och informationskraven bedömas. Men då de underlag som har ingått i bedömningen huvudsakligen presenterar kontextindikatorer som grundar sig på data från kommissionen (för att möjliggöra jämförelser mellan medlemsländerna) har ingen detaljerad bedömning av dessa indikatorer genomförts.

Tanken med att genomföra en SWOT-analys är att ju mer precist problembilden identifieras eller avgränsas, desto lättare ska det vara att utforma mål och åtgärder som är "skräddarsydda" för att lösa problemet. Som regel gäller också att det är viktigt att berörda aktörer är överens om problembilden samt att en förankring med berörda parter sker för att få till en sammanhållen och robust interventionslogik. I förankringsprocessen bör det också ske en prioritering mellan olika problembilder.

Det är också värt att notera att syftet med att ta fram en SWOT-analys och en behovsbedömning är att dessa ska underlätta prioritering, det vill säga arbetet med att ringa in de viktigaste behoven som landsbygdsprogrammet ska adressera under programperioden 2014-2020. Arbetet ska således betraktas som ett första steg i framtagandet av en interventionslogik där *problembild* inklusive *utmaningar och behov* identifieras.

För landsbygdsprogrammet ska SWOT-analysen etablera de utgångsvärden (*baseline*) som ska finnas för alla de gemensamma och programspecifika kontext-, output-, resultat- och effektindikatorer. SWOT-arbetet ska också involvera relevanta intressenter samt koordineras med *partnerskapsöverenskommelsen* och den *strategiska miljöbedömningen*. SWOT-analysen ska sedan följas och kopplas samman med en behovsbedömning.

⁶ Se separat rapport för en redovisning av den strategiska miljöbedömningen.

Landsbygdsprogrammets problembild samt möjliga inriktning är i viss mån redan definierad i och med Europa 2020-strategins övergripande målsättningar samt landsbygdsprogrammets inriktning ska sikta mot att:

1. Uppmuntra till kunskapsöverföring och innovation inom jordbruk och skogsbruk.
2. Öka konkurrenskraften inom alla typer av jordbruk och öka jordbruksföretagens möjlighet att överleva.
3. Främja organisationen av livsmedelskedjan och riskhanteringen inom jordbruket.
4. Återställa, bevara och förbättra de ekosystem som är beroende av jord- och skogsbruk.
5. Främja resursutnyttjandet och omställningen till en koldioxidsnål ekonomi inom jordbruk-, livsmedels- och skogsbrukssektorn.
6. Främja social inkludering, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling i landsbygdsområden.

Genom att tidigt i programframtagandet identifiera utmaningar, möjligheter och behov för Sveriges landsbygd (presenterad som en SWOT-analys) ska en tydlig bild av vilka förutsättningar som råder ges. SWOT-analysen är således ett första steg för att identifiera hur de övergripande prioriteringar (se bilaga 1 för en översikt över prioriteringar och fokusområden) som finns för landsbygdsprogrammet ska anpassas till svenska förhållanden. Behovsanalysen fungerar sedan som en översättning av ursprungssituationen till en programstrategi.

När detta är gjort kan målsättningar som på ett övergripande plan uttrycker vad programmet ska uppnå tas fram. Huvudmålet eller målen kan sedan brytas ned i ett antal underliggande delmål eller resultatmål som är mer konkreta till sitt innehåll och därmed underlättar uppföljning och utvärdering ex-ante, löpande och ex-post. Delmålen kan ses som medel för att nå huvudmålet. Delmålen kan sedan konkretiseras ytterligare genom att målen för de aktiviteter som ska genomföras i programmet identifieras.

Som ett led i arbetet med interventionslogiken och målstrukturen återfinns också att identifiera och definiera programmets förväntade utfall, resultat och effekter samt mätbara resultat, målgrupper och aktiviteter.

Det bör också finnas en utvecklad teori om vilka faktorer, dessa kan vara både interna och externa, som påverkar det möjliga resultatet och effekten. Att teckna en bild av interventionslogiken är målet med programframtagandet och ska illustrera hur "allt" beträffande interventionen är tänkt att fungera och det är denna som förhandsutvärderingen sätts i relation till.

1.1 Bedömning av SWOT- och behovsanalys – metod och material

Förhandsutvärderarna erhöll de första underlagen till SWOT-analysen, behovsanalysen per prioritering samt åtgärdsplaner i mitten av juni 2013. Dessutom mottogs det bakgrundsmaterial som SWOT-arbetet huvudsakligen har grundat sig på. Bedömningen av dessa underlag har skett i olika steg och på olika sätt.

I arbetet med att granska *SWOT-analysen* har förhandsutvärderarna i konsortiet bedömt de ursprungliga punkterna som beskriver ursprungssituationen och nuläget för Sveriges landsbygd. De punkterna var för det första fördelade på styrkor, svagheter, möjligheter och hot. Under dessa kategorier var påstående sedan fördelade på följande rubriker:

- Produktivitet, konkurrenskraft och tillväxt (Underrubriker: Lantbruket, Landsbygden, Kompetensutveckling, Arbeta vs kapital, Innovationer)
- Lantbruket: Miljö, klimat, mark- och vattenkvalitet (Underrubrik: Kollektiva nyttigheter)
- Sysselsättning och näringsliv (Underrubriker: Lantbruket, Landsbygden)
- Infrastruktur och glesa strukturer (Underrubriker: Bredband, Befolkningsutveckling, Försörjnings- och servicestrukturer)

I den slutversion av *SWOT-analysen* som erhöles i april 2014 hade underrubrikerna tagits bort. Den tematiska indelningen följer i stort en tematik som är av relevans för innehållet i de huvudsakliga målen för EU:s jordbruk- och landsbygdsolitik samt de sex prioriteringar som ligger till grund för innehållet i landsbygdsprogrammet. I arbetet med att gå igenom påståendena under respektive kategori har förhandsutvärderingen gått igenom påståendena och bedömt om de kan anses ge en korrekt, meningsfull och stringent beskrivning av ursprungssituationen.

Bedömningarna har grundat sig på den kunskap och expertis som finns i konsultteamet samt vid behov konsultation av skriftliga källor. Observera att påståendena även har bedömts från ett strategiskt miljöbedömningsperspektiv. Bedömningen resulterade dels i en kommenterad sammanställning av samtliga påstående, dels en mer övergripande bedömning som presenteras nedan.

Bedömningen har genomförts genom att markera OK för ett påstående som stämmer. Dessa påståenden markerades med *grönt*. Dock kunde denna bedömning innebära att smärre justeringar kunde krävas. Vidare har de påståenden som har ansetts behöva större förändringar markerats. Dessa påståenden var markerade med *rött*. Detta var en signal för att dessa beskrivningar borde ses över och revideras för att få en korrekt utgångsbild. Medlemmarna i konsortiet har för några påståenden inte varit överens om sin bedömning. Dessa punkter markerades med *gult*. Vi har valt att redovisa detta för att tydliggöra att åsikter kan gå isär beträffande huruvida en bakgrundsbeskrivning är korrekt eller inte, mycket beroende på från vilket perspektiv som en bedömning görs. Förhandsutvärderarna har också fått ange om någon viktigt aspekt saknas. Förslag på *tillägg* presenterades också.

1.1.1 Behovsanalys per prioritering

Efter bedömningen av *SWOT-påståendena* har behovsanalysen bedömts. I det i juni erhållna underlaget presenteras behovsanalysen genom en övergripande *SWOT* för Sveriges landsbygd, följt av en *SWOT* och behovsbeskrivning för respektive prioritering. I

de avsnitt som behandlar behovet för respektive prioritering angavs också vilka fokusområden och åtgärder som potentiellt skulle komma att ingå i prioriteringen (se bilaga 1 för en översikt av prioriteringar och fokusområden). För respektive prioritering återfanns också en grov angivelse beträffande "prioriteringens prioritering", det vill säga om prioriteringen var högt eller lågt prioriterad i programmet.

Från förhandsutvärderingens perspektiv har denna bedömning handlat om att se hur behovsanalysen och den beskrivna problembilden kan kopplas samman med EU:s övergripande och nationella målsättningar för att säkerställa att det finns en koppling mellan behovsbilden och programmets övergripande målsättningar (det vill säga Europa 2020-strategin samt EU:s prioriteringar för jordbruks- och landsbygdspolitiken) samt de specifika målsättningar som utarbetas för respektive prioritering. Denna sammanställning och bedömning är viktig för att säkerställa att det finns en koppling mellan mål och problembild. Om det visar sig vid en sammanställning av mål och problem att en identifierad och prioriterade problembild (behov) inte är kopplad till något mål, eller att ett mål inte relaterar till någon problembild, bör målbilden revideras.

1.2 SWOT-analys: Övergripande bedömning och kommentarer

Metod och material: De underlag förhandsutvärderarna erhöll i juni för bedömning innehöll inte någon beskrivning av hur arbetet med att ta fram SWOT- och behovsanalysen har gått tillväga. En kort beskrivning av hur arbetet har gått till samt vilka som har deltagit (har till exempel intressenter, vilket kommissionen uppmuntrar, varit delaktiga på något sätt) efterfrågades därmed. Dock ansågs det föredömligt att påståenden härleddes till kunskapsunderlag för att underlätta transparens. Även referenser till kontextindikatorerna bedömdes som bra.

Form och presentation: Att redovisa SWOT under dimensionerna styrkor, svagheter, möjligheter och hot under olika teman bedömdes vara ändamålsenligt. Formuleringarna tenderade dock i vissa påståenden att gå mot vilka insatser eller åtgärder som ska genomföras i programmet och inte hur nuläget är, men på det hela taget bedömdes formuleringarna vara anpassade till sitt sammanhang.

Begreppsanvändning: Vidare konstaterade förhandsutvärderingen att begreppen lantbruk, jordbruk och skogsbruk användes i beskrivningen. Här efterfrågades en inledande definition vad som avses med de olika begreppen för att underlätta förståelsen för vissa påståenden. Vidare vore det även förtydligande att ange om det är några särskilda definitioner beträffande landsbygd samt glesbygd som åsyftas när dessa nämns.

Omfattning och inriktning: Förhandsutvärderingen bedömde även huruvida SWOT-analysen innehöll alla relevanta frågor och inte utelämnar några viktiga aspekter. Som helhet så bedömde förhandsutvärderingen att de viktigaste frågorna av betydelse för utvecklingen av Sveriges landsbygd har hanterats. Dock framfördes önskemål om att vissa ytterligare aspekter skulle kunna inkluderas, såsom brukardriven utveckling som en del av innovationsarbetet, betydelsen av en vårdad och brukad kulturmiljö för landsbygdens diversifiering, stad-land relationen och särskilt tätortsnära jord- och skogsbruk samt IT-

lösningar i relation till tillhandhållande av service. Förhandsutvärderingen konstaterade även att SWOT-analysen tog hänsyn till utvärderingar av tidigare landsbygdsprogram och de utmaningar för jordbruket och landsbygden som lyfts fram i kommissionens positionspaper, nämligen svag koppling till innovation, avfolkning, relationen övergivande av mark och intensivt jordbruk samt klimatförändringens konsekvenser.

Placering i de fyra SWOT-kategorierna samt möjlig betoning på kopplingar: Förhandsutvärderarna bedömde att påståendena har placerats i relevanta kategorier avseende styrkor, svagheter, hot och möjligheter. En utmaning med att genomföra en bakgrundsbeskrivning och använda SWOT som redskap är att olika tematiska aspekter relaterade till landsbygdsutveckling ska belysas. Detta innebär att det som betraktas som en styrka för en aspekt kan vara en svaghet i en annan. I och med att SWOT-analysen redovisas uppdelad på för det första styrkor, svagheter, möjligheter och hot och därefter tematiskt under respektive SWOT-kategori har det varit möjligt att redovisa detta dilemma. Dock hade det varit intressant att få en kort beskrivning av hur de olika tematiska rubrikerna har identifierats.

Bas för behovsanalysen och rimlig motivering beträffande strategiska slutsatser avseende programmets målsättningar: Förhandsutvärderingen ansåg på det hela taget att SWOT-analysen reflekterar relevanta frågor och att den är robust. Dock efterfrågades i bedömningen som åiterrapporterades i augusti 2013 vissa justeringar av några påståenden. Men på det hela taget bedömde förhandsutvärderingen att SWOT utgjorde en god grund för behovsanalysen och för att utarbeta programmets målsättningar.

1.3 Behovsbedömning: Övergripande bedömning och kommentarer

Form och presentation: I de underlag som erhöles i juni 2013 låg SWOT-analysen till grund för en första version av behovsanalysen. Behovsanalysen har sedan omarbetats en hel del under hösten 2013. Behovsanalysen som erhöles i juni var uppdelad i ett avsnitt som presenterade en generell beskrivning av situationen för Sveriges landsbygd. Detta avsnitt följdes av en behovsanalys för respektive prioritering. Därmed bedömdes en koppling till de övergripande EU-målsättningarna presenterade i Europa 2020-strategin samt EU:s jordbruk- och landsbygdsolitik finnas.

Textruta 2: Kommissionens ståndpunkt om utvecklingen av partnerskapsöverenskommelsen och program i Sverige för perioden 2014-2020

Kommissionen meddelade hösten 2012 sina ståndpunkter beträffande utvecklingen av partnerskapsöverenskommelsen och program i Sverige för perioden 2014-2020⁷. Beträffande *Stärka en konkurrenskraftig och innovationsdriven ekonomi* av betydelse för landsbygdsprogrammet föreslår kommissionen att producenters konkurrenskraft ska ökas genom ett samarbete mellan företag och forsknings- och innovationsaktörer. Vidare lyfts även affärsmöjligheter beträffande resurseffektivitet fram. Dessutom förspråkas även ett fokus på mikro-företag och små- och mellanstora företag i landsbygdsområden. I sammanhanget nämns *European Innovation Partnerships (EIP)* som en möjlighet.

Gällande att *öka anställbarheten och göra det lättare att ta sig in på arbetsmarknaden* nämns tillväxt och jobbskapande i landsbygdsområden. I detta sammanhang föreslås diversifiering inom jordbrukssektorn genom tillkomsten av mindre företag samt stöd till andra åtgärder för att skapa arbeten i landsbygdsområden. Vidare önskas stöd till kompetenshöjande åtgärder, utbildningsinsatser samt kunskapsöverföring inom jordbruks- och skogsbrukssektorn samt agroindustrin.

För att *främja social inkludering och bekämpning av fattigdom* lyfter även kommissionen fram gemensamt lokalt ledd utveckling enligt LEADER-metoden. Här uppmanas Sverige överväga hur ESI-fonderna kan integreras för att gemensamt bidra till bland annat social inkludering. Beträffande landsbygdsutveckling uppmuntras även stöd till investeringsåtgärder i mindre infrastruktur samt lokal service i glest befolkade områden.

Beträffande *främjandet av en hållbar och effektiv användning av resurser för hållbar utveckling* uppmuntras Sverige att stödja övergången till en koldioxidnsål ekonomi inom alla sektorer. Bland annat ska detta nås genom att främja produktion och användning av förnybar energi, förbättra energieffektiviteten inom jordbruket samt minska utsläpp och öka lagring av CO₂ inom jord- och skogsbruk. Även att öka resiliensen beträffande de negativa konsekvenser klimatförändringen för med sig uppmuntras. Beträffande miljöskydd och främjande av resurseffektivitet lyfts även skydd av biologisk mångfald (särskilt betesmark) och det öppna landskapet fram. Vidare betonas prioritering av miljömässiga kollektiva nyttigheter från jordbruket.

Förhandsutvärderingen kunde konstatera att samstämmighet finns med de ståndpunkter som kommissionen har fört fram beträffande inriktning av partnerskapsöverenskommelsen och program (se textruta 2 *Kommissionens ståndpunkt om utvecklingen av partnerskapsavtal och program i Sverige för perioden 2014-2020*). Dock bedömdes kopplingen till de övergripande målsättningarna mycket översiktligt i de programdokument som erhöles i juni 2013. Här skulle programframtagandet underlättas av en mer tydlig beskrivning beträffande kopplingen mellan de identifierade behoven och de enskilda övergripande EU-målsättningarna. Underlaget innehöll vidare en SWOT per

⁷ Kommissionens ståndpunkt om utvecklingen av partnerskapsavtal och program i Sverige för perioden 2014-2020.

prioritering, med bäring på de påståendena samt övergripande SWOT, följt av en behovsanalys per prioritering. Dessutom angavs vilken prioritering prioriteringen hade i allmänna ordalag. Förhandutvärderingen noterade att beträffande form och presentation utelämnades ibland beskrivningar av vad behovet är, istället lyftes främst förslag på insatser fram. I detta sammanhang presenterades ett exempel (se textruta 3) på hur arbetet med att överföra nulägesanalysen till en beskrivning av behov skulle kunna förtydligas.

Textruta 3: Formulering av problem och behov i relation till val av insats

Ett sätt att förtydliga behovsanalysen, för att i sin tur underlätta och tydliggöra prioriteringarna, skulle kunna vara att arbeta fram en tydligare problemformulering. Ett konkret exempel på en sådan problemformulering skulle kunna vara "ökande medelålder inom jordbrukssektorn".

Därefter identifieras och beskrivs vilka *behov* problemet (eller för den del möjligheter) detta medför, till exempel: *behov av att öka andelen unga i jordbrukssektorn*.

Därefter beskrivs möjliga åtgärder för att hantera behoven, till exempel *underlätta generationsväxling genom investeringsstöd*.

Formuleringar beträffande inriktning och prioritering: I behovsanalysen som erhöles i juni 2013 bedömdes formuleringarna något vaga beträffande inriktning och prioritering, särskilt sett till målsättningarna i EU 2020 och EU:s jordbruks- och landsbygdspolitik. Det beskrevs heller inte hur prioriteringsarbetet hade gått till. Vilka är de viktigaste behoven som landsbygdsprogrammet ska hantera och hur har denna prioritering gjorts? Förhandsutvärderarna noterade också att i programutkast i juni 2013 var i stort sett alla av förordningens prioriteringar/fokusområden valda (med undantag av fokusområde 5A, åtföljd av en rimlig förklaring). Sammantaget bedömdes således "prioritering av prioritering" vara vagt angivet och det var otydligt vilka implikationer prioriteringsgraden hade för genomförandet av åtgärder relaterade till respektive prioritering. Detta bedömdes dock bli tydligare när finansiell resursallokering småningom skulle presenteras som en del av det fortsatta programframtagandet.

Rangordning och prioritering av frågorna i skenet av de övergripande målen i EU 2020 och EU:s gemensamma jordbrukspolitik: Rangordningen och prioriteringen skedde i viss mån i den behovsanalys som presenterades i juni 2013. Behovsanalysen bedömdes utgå från en SWOT beträffande en generell bedömning av situationen i Sveriges landsbygd. Därefter följer en SWOT-analys per prioritering. För samtliga prioriteringar gjordes kopplingar till främst Europa 2020-strategins målsättningar samt i vissa fall EU:s jordbruks- och landsbygdspolitik och ibland nationella mål, såsom det nationella miljö kvalitetsmålsarbetet. Men som nämnts ovan, bedömdes att kopplingen till målsättningarna samt prioriteringens konsekvenser skulle kunna förtydligas ytterligare.

Koppling till andra ESI⁸-fonder, såsom ERUF och ESF, samt Horisont 2020: I de resonemang som presenterades i underlaget i juni 2013 var det otydligt vilken hänsyn som hade tagits till innehållet i de program som utarbetas för de fonder som tillhör det gemensamma strategiska ramverket. Det var emellertid tydligt att ERUF och landsbygdsprogrammets inriktning sammanföll när det gällde vissa tematiska mål (se till exempel tabell 1, PÖ-version 13 juni, sidan 32). I det fortsatta programframtagandet framförde förhandsutvärderingen att det var av yttersta vikt med en nära avstämning med särskilt denna fond för att säkerställa synergier och undvika överlappningar beträffande de åtgärder som ska företas inom respektive program. I PÖ som presenterades i slutet av januari 2014 samt den version som kom i början av april 2014 har också fondernas koppling till identifierade nationella behov förtydligats.

Jämställdhet och icke-diskriminering: SWOT-analysen innehöll i viss mån beskrivningar som adresserar jämställdhetsaspekter och icke-diskriminering. Dock ansåg förhandsutvärderingen att dessa beskrivningar inte togs tillvara till fullo i den första versionen av behovsanalysen i juni 2013. I senare versioner av programunderlag har dock jämställdhetsperspektiv integrerats tydligare i behovsanalysen.

Textruta 4: SMART:a mål och indikatorer

SMART-kriterierna brukar användas för att säkerställa att mål är *utvärderingsbara*. Vad respektive bokstav står för varierar något⁹, men vanligtvis kan SMART-kriterierna förstås på följande sätt:

- **Specifika:** målen ska tydligt ange vad som skall uppnås.
- **Mätbara:** målen ska vara möjliga att följa upp med indikatorer, nyckeltal eller liknande.
- **Accepterade:** målen ska vara accepterade och uppfattas som relevanta av dem som genomför den aktuella verksamheten.
- **Realistiska:** målen ska vara möjliga att uppnå.
- **Tidsatta:** tidpunkten då målen skall vara uppnådda skall anges.

SMART kan även användas för att bedöma indikatorer. Enligt riktlinjerna för förhandsutvärderingen handlar det här om att bedöma huruvida de programspecifika indikatorerna är "specific, measurable, available/achievable in a cost effective way, relevant for the programme and available in a timely manner".

Behovsanalys sett till generell situation och prioritering: På det hela taget bedömde förhandsutvärderingen att den SWOT som används som underlag i behovsanalysen (se

⁸ Dessa är Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

⁹ Se till exempel Doran, G. T., 1981, There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. Management Review, Volume 70, Issue 11, pp. 35–36.

ovan) och den SWOT som finns utarbetad för den generella beskrivningen av situationen för Sveriges landsbygd fungerar. Nedan följer en kort genomgång av SWOT- och behovsanalysen per prioritering 1-6:

- *Prioritering 1: Kunskap och innovation i jordbruk och landsbygdsområden:* Detta var i underlag som erhöles i juni 2013 en av de *högst prioriterade* prioriteringarna. En bred innovationsinsats med hänvisning till den nationella innovationsstrategin eftersträvas och utveckling av innovationssystem förordas. De påståenden som presenteras i SWOT-analysen som explicit kan relateras till innovationsområdet ansågs dock bitvis vara av generell karaktär och förhandsutvärderingen ansåg att dessa skulle kunna utvecklas ytterligare. Här fanns exempelvis möjlighet att följa det arbete som VINNOVA bedriver för att utveckla innovationssystem av olika slag. För denna prioritering ansåg förhandsutvärderingen också att det var viktigt att särskilt säkerställa avstämningen med ERUF-program (nationellt och regionala) samt Horisont 2020 i det fortsatta programframtagandet.
- *Prioritering 2: Ökad konkurrenskraft inom jordbruk och ökad livskraft för jordbruk:* Denna prioritering var *högt prioriterad*. Beträffande denna SWOT bedömdes en del påstående som inte helt korrekta. Således rekommenderades en översyn av denna när de övergripande SWOT-påståendena var genomgångna.
- *Prioritering 3: Främjande av organisation av livsmedelkedjan och riskhantering i jordbruk.* Denna prioritering var en av de *minst prioriterade*. De SWOT-påståenden som används ansågs vara robusta.
- *Prioritering 4: Återskapa, bevara och utöka ekosystem beroende av jordbruk och skogsbruk.* Denna prioritering hade *högst prioritet*. Här kunde förhandsutvärderarna notera att vissa påståenden i den SWOT som presenterades krävde justeringar vilket kunde få följdkonsekvenser för behovsanalysen.
- *Prioritering 5: Främja resurseffektivitet och växling till en låg kolberoende och klimattålig ekonomi.* Denna var en av *minst prioriterade prioriteringarna*. Liksom för prioritet 4 kunde noteras att denna SWOT skulle behöva justeras i och med att revideringar kring vissa påståenden skulle behöva genomföras.
- *Prioritering 6: Främja social inkludering, fattigdomsminskning och ekonomisk utveckling i landsbygdsområden.* Denna var en av de *högst prioriterade prioriteringarna*. Även denna SWOT bedömdes behöva översyn som en konsekvens av att justeringar av påståenden skulle komma att ske. För denna prioritering var det också viktigt att säkerställa en koppling till ERUF, till exempel beträffande bredbandsutbyggnad och tillgång till riskkapital, samt ESF beträffande kompetensutveckling.
- *Integration av horisontella målsättningar i relevanta EU strategier och ansatser för innovation, miljö och klimatförändring:* Enligt riktlinjerna ska behovsanalysen också relatera till kopplingen mellan respektive identifierat behov och de tvärgående temana (miljö, klimat och innovation). I ett kort avsnitt "Speciella behov gällande miljö, klimatanpassning och innovation" påtalades i allmänna ordalag att stöd till

innovationssystem eftersträvas för att öka konkurrenskraften och sysselsättningens möjligheterna på landsbygden. Vidare betonades att "inom samtliga fokusområden beakta miljö- och klimataspekter för att stödja utvecklingen mot en grön ekonomi". Detta pekade mot intentioner i linje med regelverket. Dock var det inte möjligt att utläsa i de underlag vi erhöll i juni 2013 hur detta konkret skulle operationaliseras. Således kunde förhandsutvärderingen vid bedömningen augusti 2013 inte uttala sig om, hur och i vilken utsträckning landsbygdsprogrammet bidrar till innovation i jordbruket och landsbygdsområden samt till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar. I senare versioner av programunderlag har beskrivningen utökats med särskild betoning på hur respektive åtgärd svarar upp mot de horisontella målsättningarna innovation, miljö och klimat. Beskrivningar rörande dessa aspekter återfinns även i åtgärdsmallarna.

1.4 Uppsummering bedömning av SWOT-och behovsanalysen samt råd och rekommendationer

På det hela taget fann förhandsutvärderarna att den presenterade SWOT-analysen var korrekt. Dock efterfrågades vissa justeringar och bearbetningar. Bedömningen av behovsanalysen talade emellertid för att en ytterligare genomgång och förtydligande var nödvändig för att säkerställa en strukturerad och sammanhållen interventionslogik. Till exempel återstod att tydliggöra de största behoven för Sveriges landsbygd samt tydligare redovisa hur dessa behov relaterade till EU:s övergripande målsättningar i Europa 2020-strategin samt EU:s jordbruks- och landsbygdsolitik. När väl de viktigaste behoven hade specificerats och prioriterats kunde specifika mål formuleras och urvalet av relevanta åtgärder ta vid. Vidare framfördes att:

- Kommissionen uppmuntrar för programperioden 2014-2020 prioritering och finner det olämpligt med spridda insatser. Således är det viktigt att tydliggöra vilka som är de viktigaste behoven som ska adresseras i landsbygdsprogrammet.
- Enligt riktlinjer från kommissionen uppmuntras att följa en logik som relaterar till de tre övergripande målsättningarna för den gemensamma jordbrukspolitik. Denna koppling var inte helt tydlig i den första versionen av behovsanalysen, men kan tydliggöras genom att exempelvis tydligare koppla behovsanalysen till EU:s övergripande målsättningar, andra internationella mål, nationella och ev. regionala mål. Genom att tydligare fördela behov till dessa målsättningar undviks intrycket att "allt bidrar till allt". Denna sortering kommer också att underlätta utarbetandet av programspecifika mål och åtgärder och bidra till att öka träffsäkerheten i programmet. Vidare rekommenderades att säkerställa att det finns en målformulering för varje prioriterat behov. Programframtagandet har i viss mån tagit hänsyn till dessa kommentarer i och med att vissa fokusområden har tagits bort (se nedan) samt förtydliganden har gjorts vilka övergripande mål som berörs.
- En vidareutvecklad behovsanalys underlättar även formulering av specifika programmål. I formuleringen av dessa är en hjälp att utgå från de s.k. SMART-

kriterierna (se textruta 4), dvs. att eftersträva att målen är specifika, mätbara, accepterade, relevanta/realistiska och tidsatta.

- Om gången i programframtagandet sker enligt ovan säkerställs interventionslogiken, det vill säga att först uttrycks behov, sedan formuleras specifika mål, därpå följer vad som kan göras (val av åtgärder) för att nå målen och hantera behovet. Förhandsutvärderingen noterar i detta sammanhang att några programspecifika mål på en mellanliggande nivå för respektive fokusområde inte har utformats eftersom programmallen inte efterfrågar några sådana.
- Enligt riktlinjerna är det viktigt att involvera intressenter i arbetet med att ta fram SWOT-analysen. Baserat på de underlag vi erhöll i juni 2013 gick det inte att utläsa på vilket sätt denna dialog har genomförts. Förhandsutvärderarna rekommenderade programframtagarna att komplettera SWOT- och behovsanalysen med en kort beskrivning av hur arbetet genomförts samt om och hur dialog med intressenter har genomförts. En beskrivning av intressentdeltagande har tagits fram och ingår i programdokumentet.
- Förhandsutvärderarna passade också på att påminna om att jämställdhet och icke-diskriminering är perspektiv som bör beaktas i behovsanalysen. Jämställdhetaspekter har lyfts fram tydligare i behovsanalysen och i programdokumentet.
- Under programperioden 2014-2020 efterfrågas en koordinering med övriga ESI-fonder i programframtagandet. I de underlag vi erhöll i juni 2013 saknades en kortfattad beskrivning av hur detta arbete går till. En kort sådan beskrivning skulle underlätta arbetet med att besvara denna frågeställning. Förhandsutvärderingen uppmanade även att säkerställa en fortsatt nära avstämning med innehållet i de andra programmen för att möjliggöra synergier och undvika överlappningar. Koordinering med övriga ESI-fonder under programframtagandet har tydliggjorts i avsnitt i partnerskapsöverenskommelsen.
- I det fortsatta urvalet av och resursallokering för åtgärder – rekommenderade förhandsutvärderingen att kontinuerligt återvända till SWOT- och behovsanalysen för att säkerställa att åtgärderna möter prioriterade behov samt bidrar till att nå de övergripande målen och programspecifika målen.

Slutbedömning: Förhandsutvärderingen bedömer att programmet utgår från en korrekt beskrivning av nuläget och innehåller en rimlig SWOT-analys och behovsbedömning.

Ämne	Rekommendation
SWOT-analys och behovsbedömning	
Behovsanalys och extern överenskommelse	P: Förtydliga om och hur andra offentliga insatser fångar upp de identifierade behov som ej omhändertas i landsbygdsprogrammet.

P= Förändring i programförslag
G= Vaksamhet i genomförandet

2 Programmens relevans samt intern och extern sammanhållning

Förhandsutvärderingen har huvudsakligen haft som syfte att belysa och utvärdera programmets interventionslogik inklusive aspekter som kan kopplas till genomförandet, såsom indikatorer, samt hur det förväntade resultatet kan kopplas till allokering av finansiering. Interventionslogiken ska sammanfattningsvis förstås som:

- Om målen med landsbygdsprogrammet stämmer överens med prioriteringarna som finns inom EU?
- Om kedjan som bygger upp till ett resultat är strukturerad på ett logiskt sätt?
- Om det råder samstämmighet mellan de olika målen?
- I vilken utsträckning är de valda åtgärderna lämpliga för att nå målen i det nya landsbygdsprogrammet?
- Hur de olika åtgärderna kompletterar varandra för att sträva mot målen?

Bland annat ska den interna överensstämmelsen bedömas, det vill säga belysa om interventionslogiken är rätt formulerad och om det finns en fungerande saklogik; en logisk kedja mellan problem- och behovsbild, programmets mål och det förväntade resultatet som programmets insatser ska bidra till att nå. I förhandsutvärderingen har det handlat om att belysa interventionslogiken i omvänd ordning, det vill säga att när mål och prioriteringar är satta samt det förväntade resultatet är specificerat bedöma om logikkedjan från förväntat utfall (output) till valda åtgärder (se bilaga 1 för översikt över åtgärder) samt målsättningar "håller samman" och om målen anses möjliga att nå.

I bedömningen av programstrategin undersöks och bedöms också huruvida programmet kan förväntas "göra rätt saker" samt huruvida programmet förväntas "göra saker rätt". *Att göra rätt saker* handlar om att bedöma vad som ska göras i programmet och bedöma i vilken utsträckning programmets åtgärder bidrar till att uppfylla målen. *Att göra saker rätt* handlar om hur genomförandet kommer att gå till med fokus på regelverket. Genom detta kan man även värdera organisationens funktionalitet. Utvärderingen omfattar således en beskrivning och analys av organisations- och genomförandestruktur (se kapitel 4). Här har syftet varit att bland annat granska och bedöma organisationens sätt att genomföra den verksamhet som ska bedrivas.

I detta steg har även ingått att verifiera huruvida erfarenheter och lärande från perioden 2007-2013 har tagits tillvara i utformningen av det nya programmet, till exempel i motiveringarna till det föreslagna stödet. Utvärderingarna från perioden 2007-2013 såväl som andra kunskapskällor har använts som utgångspunkt i detta bedömningsmoment.

2.1 Bedömning av programmets bidrag till Europa 2020-strategin samt övergripande EU målsättningar

Den övergripande strategin för genomförandet av EU:s politik för perioden 2014-2020 är Europa 2020-strategin. I denna eftersträvas att uppnå hög sysselsättning, god produktivitet och stark social sammanhållning. Vidare har EU fem överordnade mål för

sysselsättning, innovation, utbildning, social sammanhållning samt energi och klimat. Dessa ska uppnås före 2020. Varje medlemsland har antagit egna nationella mål för respektive område som redovisas i nationella reformprogram¹⁰. Konkreta åtgärder på EU-nivå och i medlemsländerna ska bidra till att nå dessa. Under denna rubrik har fokus varit på att bedöma hur programmet förväntas kunna bidra till att nå de europeiska målen för sammanhållning och konkurrenskraft samt de fem målsättningarna.

Beträffande i vilken utsträckning *interventionslogiken säkerställer att utvalda åtgärder bidrar till att uppnå regionala, nationella och EU mål* görs frekventa referenser till de övergripande målsättningarna i Europa 2020-strategin i behovsanalysen samt beskrivningen av strategin. I den bedömningen som presenterades i augusti 2013 påpekades dock att koppling till Europa 2020 och CAP fanns men kunde tydliggöras. Vidare borde också en beskrivning hur bemötande av kommissionens positionspapper har hanterats utvecklas. I senare versioner av programunderlag har detta gjorts och innehåll i partnerskapsöverenskommelsen behandlar också dessa aspekter.

Vidare refereras i programunderlag till nationella mål, främst de nationella miljö kvalitetsmålen. Explicit koppling till regionala mål, såsom sådana som finns i regionala utvecklingsprogram, regionalt miljömålsarbete, regionala klimat- och energistrategier osv. saknas, vilket kan förklaras av att regionala handlingsplaner kommer att tas fram i ett senare skede. I kapitlet som behandlar programimplementeringen uttrycks emellertid att programmet ska ”genomföras på ett sätt som är i samklang med

¹⁰ Sveriges nationella mål är:

- Att eftersträva en höjning av sysselsättningsgraden till väl över 80 procent för kvinnor och män i åldrarna 20-64 till år 2020. Höjningen ska främst ske i grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden, såsom unga och utrikes födda, och genom att motverka långa tider utan arbete. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män ska minska genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad.
- Att öka den sociala delaktigheten genom att minska andelen som är utanför arbetskraften (utom heltidsstudier), långtidsarbetslösa eller långtidssjukskrivna till väl under 14 procent 2020.
- Att andelen 18 till 24-åringar som inte avslutat gymnasiestudier och som inte studerar ska vara mindre än 10 procent 2020 och att andelen 30 till 34-åringar som har minst en tvåårig eftergymnasial utbildning ska uppgå till 40-45 procent 2020.
- Att offentliga och privata investeringarna i FoU ska uppgå till ungefär 4 procent av BNP år 2020.
- På klimat- och energiområdet har Sverige åtagit sig att minska utsläppen av växthusgaser med 17 procent 2020 jämfört med 2005. Sveriges nationella klimatmål är att landets utsläpp bör vara 40 procent lägre 2020 än utsläppen 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsätter inom EU (EU-ETS). Sverige har också åtagit sig att andelen förnybar energi ska öka till 49 procent 2020. Det nationella målet är satt till minst 50 procent av den totala energianvändningen 2020. Riksdagen har dessutom beslutat om ett mål för energieffektivitet, uttryckt som en minskad energiintensitet med 20 procent till 2020 jämfört med 2008.

den regionala utvecklingsplaneringen, med arbetet för att uppnå nationella, regionala och lokala miljö kvalitetsmål samt med andra regionala och lokala initiativ, planer och program”.

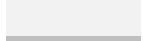


Programmets koppling till *EU:s strategi för Östersjöregionen* kan förtydligas i programdokument. Dock framkommer i partnerskapsöverenskommelsen att denna ska vara en viktig vägledning för valet av insatser i samtliga program inom ESI-fonderna. Dock är det i programunderlagen ottydligt hur denna ansats ska operationaliseras.

2.1.1 Bidrag till miljö, klimatanpassning och innovation

De flesta prioriteringar och fokusområden bedöms kunna bidra till innovation i jordbruket och landsbygdsområden enligt information i åtgärds mallarna. Beträffande bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar bedömer förhandsutvärderingen att dessa är relativt svagt beskrivna för vissa prioriteringar och fokusområden. Det skulle kunna gå att beträffande möjliga bidrag till detta förtydliga skrivningar för fokusområden och deras åtgärder inom till exempel prioriteringar 6, genom att exempelvis diskutera mer kring vilka genomslag åtgärder inom dessa skulle kunna ha på klimatanpassning.

Tabell 2. Sammanställning bedömning av horisontella mål och principer

	Jämställdhet & diskriminering	Innovation	Skydd av miljö & klimatförändringar
Fokusområde 1abc			
Fokusområde 2a			
Fokusområde 2b			
Fokusområde 3a			
Fokusområde 4abc			
Fokusområde 5c			
Fokusområde 5d			
Fokusområde 6a			
Fokusområde 6b			
Fokusområde 6c			

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

2.2 Bedömning av överensstämmelse med det gemensamma strategiska ramverket, partnerskapsöverenskommelsen, landsspecifika rekommendationer samt samstämmighet med andra relevanta fonder och instrument

I bedömningen av programmets externa överensstämmelse har det handlat om att bedöma om programmets innehåll samt de områden som har valts ut för planerat stöd överensstämmer med partnerskapsöverenskommelsen, kommissionens ståndpunkter, CAP Pelare 1 samt andra strategier eller instrument som finns inom EU samt på regional eller nationell nivå. Analysen och bedömningen beträffande denna aspekt har baserat sig på dokumentstudier.

Beträffande de identifierade *målgrupperna och stödmottagarna* så är sett till finansiell allokering programmets fokus främst på lantbruksföretagare då en betydande andel av den totala budgeten, nära 60 procent allokeras till miljöersättningar (prioritering 4) och ytterligare omkring 15 procent till lantbruksföretag via åtgärder inom prioriteringarna 2, 3 och 5. Inom prioritering 1 och 6 kan stödmottagare finnas utanför lantbrukssektorn. Förhandsutvärderingen noterar också att det i programunderlag inte talas om målgrupper. En åtskillnad kan göras mellan stödmottagare och målgrupp, där målgrupp kan ses som gruppering som kan ta del av det utfall eller resultat som en insats genererar utan att vara stödmottagare, till exempel allmänheten och de kollektiva nyttigheter som vissa insatser bidrar till. En diskussion kring målgrupper skulle kunna utvecklas för att synliggöra denna dimension.

Vidare har bedömts vilket bidrag landsbygdsprogrammet medför i relation till andra relevanta policys eller program, särskilt hur programmet kompletterar insatser inom andra ESI-fonder samt CAP Pelare 1, samt hur programmet också påverkas av andra policys eller program. Finns till exempel andra instrument med liknande prioriteringar, inriktning och arbetssätt, det vill säga konkurrerar programmet snarare med än kompletterar andra program.

Framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen har pågått parallellt med framtagandet av landsbygdsprogrammet och har fungerat som en mekanism för att säkerställa samordningen mellan ESI-fonderna på nationell nivå. Det är också i PÖ som landsbygdsprogrammets komplementaritet med program tillhörande de andra ESI-fonderna samt andra insatser tydliggörs. Förhandsbedömningen bedömer att baserat på den information som återfinns i partnerskapsöverenskommelsen så kompletterar programmen varandra. Kopplingar till ERUF finns särskilt avseende prioriteringarna 1, 2, 5 och 6 samt ERUF och ESF beträffande prioritering 6. Dock noteras att landsbygdsprogrammet adresserar ett explicit definierat territorium, "landsbygd", medan de andra programmen saknar geografisk avgränsning, vilket innebär att dessa program täcker Sveriges hela territorium, det vill säga även landsbygden. Förhandsutvärderingen noterar också att samtliga ESI-fonder kommer att allokera stöd till CLLD. Förhandsutvärderingen bedömer att den fondsamordningsgrupp som kommer att finnas under genomförandet är en mekanism som säkerställer att överlappningar undviks och att synergier möjliggörs under själva genomförandet mellan program tillhörande ESI-fonderna.

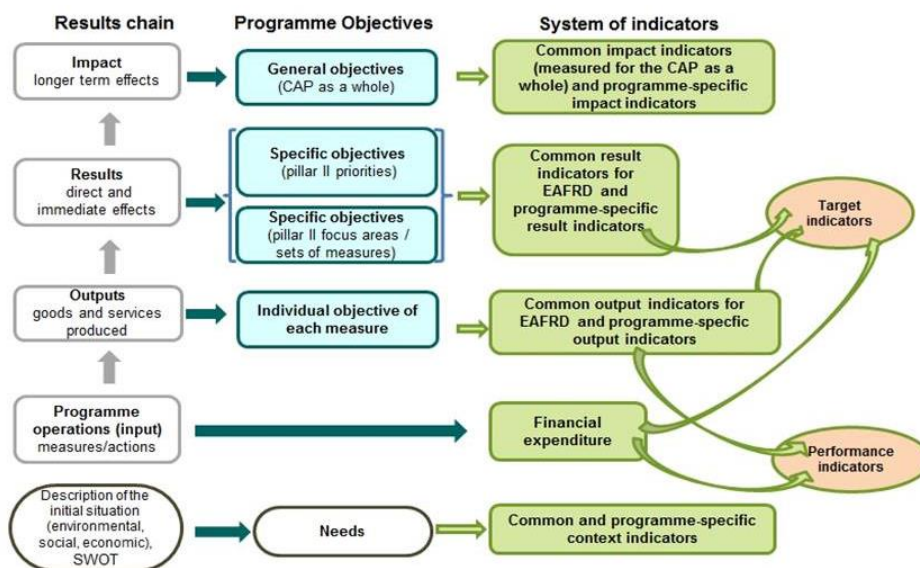
Beskrivningar av programmets överensstämmelse med andra satsningar återfinns i olika delar av programunderlaget. I programdokument finns ett särskilt kapitel om komplementaritet som adresserar de instrument vars innehåll angränsar till landsbygdsprogrammets. Hänvisningar till CAP pelare 1 görs främst i relation till generationsväxling. Kopplingar finns med åtgärder inom prioritering 4. Andra instrument inom CAP som berörs är stöd inom det nationella kuvertet, stöd inom marknadsordningarna, frukt, bär och grönt, biodling samt Norrlandsstödet. Även kopplingar till Horisont 2020 berörs beträffande samarbetsinsatser mellan praktiker, rådgivare och forskare samt LIFE angående åtgärder relaterade till miljö, klimatförändringar och hållbart resursutnyttjande. I åtgärdsmodellerna görs också kopplingar

till relevant lagstiftning. Vidare innehåller också delar av programmets kapitel 5 hur åtgärder kan kopplas till varandra. Även kapitlet om implementering innehåller beskrivningar som behandlar hur samordning mellan åtgärderna 7, 16 och 19 säkerställs.

Rörande om det finns onödiga överskott på grund av överlappningar med innehållet i andra program eller insatser som kan orsaka "dödvikt" eller tappad effektivitet har förhandsutvärderingen främst använt sig av PÖ för att bedöma denna aspekt. Beträffande landsbygdsprogrammets inriktning i relation till andra program inom ESI-fonderna så är det främst inom området innovation och förnyelse, företagsfrämjande insatser av olika slag samt utbyggnad av bredband som det finns ett explicit gränssnitt. I PÖ samt även i diskussioner med personer ansvariga för programframtagandet av landsbygdsprogrammet har det också framkommit att det finns en medveten uppdelning mellan de insatser som planeras inom respektive program. När det gäller landsbygdsprogrammets åtgärder är de inriktade mot huvudsakligen lantbrukare och landsbygden, medan ansatsen är geografiskt bredare i program relaterade till social- och regionalfonden. Förhandsutvärderingen vill dock betona att det under genomförandet är viktigt att nogsamt följa andra insatser med ett liknande innehåll för att säkerställa att överlappningar undviks och synergier möjliggörs. I detta arbete är den löpande uppföljningen och utvärderingen av stor betydelse för att bedöma om programmets inriktning bör justeras av någon anledning.

2.3 Bedömning av programmets interventionslogik

Förhandsutvärderingen har i analysen av den tilltänkta förändringsteorin undersökt om det finns en tydlig logik mellan programmets mål, prioriteringar samt föreslagna åtgärder. I förhandsutvärderingen har varje prioritering och fokusområde bedömts enligt en mall (se bilaga 3) inkluderande en översikt över respektive prioritering och de fokusområden som har valts för detta innehållande en beskrivning av behov, finansiell allokering, åtgärder och indikatorer. Denna typ av översikt över programmets interventionslogik har inte funnits i själva programdokumentet utan är någonting som förhandsutvärderarna skapat baserat på riktlinjer för programmeringen och förhandsutvärderingen (se figur 3 för hur mål- och resultatkedjan presenteras i riktlinjer för förhandsutvärderingen).



Figur 3. Översiktlig beskrivning av mål- och resultatkedja i landsbygdsprogrammet.

Nedan presenteras övergripande resultat från detta bedömningsarbete. Bedömningen av respektive prioritering och fokusområde presenteras i bilaga 2.

2.3.1 Övergripande kommentarer beträffande bedömning av interventionslogiken

Förhandsutvärderingen noterar inledningsvis att det som inte efterfrågas i programdokument inte presenteras i programunderlag, vilket innebär att det bitvis är svårt att följa interventionslogiken. En utmaning i den programmall som Europeiska kommissionen har för programmet är att det saknas utrymme att formulera nedbrutna delmål per fokusområde på en mellanliggande nivå. Detta gäller särskilt formulering av mål som är utvärderingsbara (det vill säga tillgodoser SMART-kriterierna, vilket innebär att de är specifika, mätbara, accepterade, relevanta/realistiska och tidssatta) samt redovisning av förväntat utfall och resultat. I riktlinjerna anges förvisso att fokusområdena fungerar som specifika mål för resultatnivån. Dock noterar förhandsutvärderingen att dessa inte är formulerade som SMART:a mål. Som en lösning på detta har förhandsutvärderingen formulerat om fokusområdena till något mer målliknade lydelse för att därmed underlätta en bedömning av interventionslogiken. Beträffande förväntat utfall och resultat fyller indikatorsvärden en funktion. Förhandsutvärderarna vill dock lyfta fram att en indikator varken bör ses som ett mål eller förväntat utfall och resultat, utan som en *proxy* för att följa upp ett utfall eller resultat som en insats är tänkt att generera i syfte att nå ett mål.

Nedan redovisas uppsummerande bedömningar av prioriteringarna (längre beskrivningar finns i bilaga 2). Inom *prioritering 1* så konstaterar förhandsutvärderingen att det föreligger en relativt linjär syn på "forskning-rådgivning-implementering" som präglar beskrivningen i både SWOT- och behovsanalysen. Enbart fortbildning av rådgivare

kommer inte att leda till en förändring. Istället krävs till exempel förutsättningar för att skapa (arenor eller forum för) brukardriven kunskapsutveckling och interaktiv forskning. Detta kräver en förändrad syn på kunskapsutveckling och innovationsstimulans för att säkerställa en koppling mellan medel till forskning och medel till kompetensutveckling. Denna prioritering ska också agera på tvären över alla andra områden och genomsyra hela programmet. Dock är det svårt att se idag hur frågor relaterade till ett innovationssystem knyts samman och integreras i relation till åtgärder inom de andra prioriteringarna.

De viktigaste behoven för omstrukturering av jordbrukssektorn anses vara lönsamhet, kunskap, innovation (goda idéer) och finansiering inom ramen för *prioritering 2*. Dessa är väl förankrade i det SWOT-arbete som finns redovisat samt vedertagen forskning. Bedömningen blir därmed att behoven har identifierats och använts i tillfredställande omfattning/utsträckning för att definiera åtgärderna. Dock bör noteras att en logisk koppling görs mellan säkerställd lönsamhet och säkerställd leverans av framtida ekosystemtjänster. Det är något oklart om detta är kopplat till ett lyckosamt generationsskifte, men det bör noteras att detta är betydligt mer komplicerat än bara lönsamhetsfrågan. Enbart god lönsamhet säkerställer inte att unga vill ta över jordbruk, speciellt inte i glesbygden. Det handlar även om attityder, livskvalitet på landsbygden, mm.

Den stödform som finns för att stödja omstrukturering i form av fysisk investeringar är investeringsstöd. Det anses att valet av stödform väl motsvarar fokusområdets inriktning. Dock bör resultatet från halvtidsutvärderingen samt ESO-rapport 2013:6 tas i beaktande. Dessa resultat pekar på att investeringsstöden i föregående programperiod inte varit effektiva och i många fall troligtvis trängt ut privata investeringar. Inom programframtagandet förs ändå ett resonemang om vilka fördelar som kan finnas med investeringsstöd, i form av till exempel tidiga investeringar, riktade investeringar, ökad miljö- och djurhänsyn. Härmed har frågan om investeringsstöd visserligen adresserats, men frågan kvarstår ändå delvis om investeringsstöd är den bästa stödformen för att möta de utvecklingsbehov som identifierats inom fokusområdet. Visst stöd för investeringsstödens positiva effekter återfinns i en ny rapport från Jordbruksverket (SJV Rapport 2013:37). I rapporten med titeln "Investeringsstöden ger resultat, rapport från enkät svar om företagsstöd 2007-2011" framgår att ...

"... en majoritet av stödmottagarna upplever att stödet är viktigt, bland annat med avseende på företagets fortlevande (59 %) och förbättringar i arbetsmiljön (68 %)".

Man har försökt undersöka på en detaljerad nivå hur investeringar påverkas av stöd. Det handlar till exempel om i vilken utsträckning pengar betalas ut till företag som skulle genomfört sina investeringar även utan stöd. Man rapporterar att ...

"... en knapp tredjedel (29 %) av respondenterna uppger att de inte hade genomfört sina investeringar om de inte fått investeringsstöd. Nästan hälften (45 %) anger att de inte hade kunnat göra lika stora investeringar och/eller att de hade fått göra investeringarna vid ett senare tillfälle om

företaget inte fått investeringsstöd. Svaren tyder därför på att en fjärdedel (26 %) av investeringarna i landsbygdsprogrammet leder till total dödvikt”.

Behovet av insatser rörande generationsväxling verkar inte ha undersökts i någon större utsträckning i programframtagandet eller redovisas i vilket fall inte tydligt i SWOT-arbetet, behovsbedömning eller strategin. Därmed skulle de logiska sambanden mellan åtgärder på detta område och utvecklingsbehovet kunna belysas mer ingående. Startstödet fyller emellertid troligen delar av behovet, men resultaten från tidigare utvärderingar pekar tydligt på stödets brister och snarare kompletterande karaktär. Det är inte belyst vad som hade hänt utan pengar, hur viktig är egentligen denna ”insats” och hur den samspelar med andra åtgärder.

Beträffande *prioritering 3* så ställer sig förhandsutvärderingen något tveksam till kopplingen mellan program mål och valda åtgärder då bland annat behovet att integrera primärproducenter i livsmedelskedjan inte är tydligt grundat i SWOT-analysen. Relativt lite finansiella resurser är också allokerade till fokusområdet. Här skulle en tydligare koppling till andra prioriteringar och fokusområden dock kunna medföra en hävstång i genomförandet.

Prioritering 4 är den budgetmässigt största insatsen inom landsbygdsprogrammet. Eftersom stöden motiveras främst utifrån miljömålen och det svenska miljöarbetet så är bedömningens utgångspunkt om åtgärdsvalet och budgetnivåerna kan förväntas bidra till en positiv utveckling inom områdena biologisk mångfald, ekosystem, landskapens karaktär, vatten- och markkvalitet, samt förbättrad gödsel- och bekämpningsmedelshanteringen.

Åtgärder inom fokusområdet bedöms kunna medföra direkt och indirekt positivt bidrag till flera nationella miljö kvalitetsmål (till exempel Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv, Giffri miljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt Levande kust och skärgård, Storslagen fjällmiljö, Levande skogar, Begränsad klimatpåverkan) samt till mål om klimat och energi i EU2020 samt Hållbar livsmedelsproduktion, Hållbar förvaltning av naturresurser och klimat.

Förhandsutvärderingen noterar att budgetnivåerna är på i stort sett oförändrade nivåer jämfört med föregående period. Noteras bör dock att implementering och genomförande kommer att skilja sig åt och att samverkansinsatser för att styra åtgärder till rätt plats och förbättra helhetstänket utifrån ett landskapsperspektiv kommer att finansieras. Förhoppningen är att detta ska förstärka de (överlag) positiva resultat som observerades i halvtidsutvärderingen.

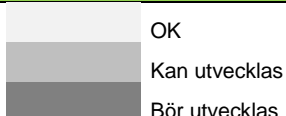
För *prioritering 5* ingår fokusområdena 5c och 5d. För denna prioritering noterar förhandsutvärderingen att fokus främst är på övergång till koldioxid snål och klimattålig ekonomi inklusive energieffektivitet och mindre på resurseffektivitet. Skrivningar i programunderlag pekar således mot en smalare inriktning än vad som skulle vara möjlig. Vidare återfinns relativt lite finansiella resurser inom denna prioritering. Här skulle

landsbygdsprogrammets tydligare kunna uttrycka vilket bidrag programmet gör i relation till andra pågående eller kommande satsningar.

Inom *prioritering 6* och fokusområde 6a har man valt att fokusera på investeringar, kunskapsbyggande och samarbete. Eftersom vissa åtgärder är öppna för alla företag på landsbygden så har man skapat förutsättningar för bredare inriktning vad investeringar och kunskapsuppbyggnad. En osäkerhet som noteras är hur kunskapsöverföring och rådgivning ska adressera utvecklingsbehoven som har med marknadsunderlag att göra. Mixen av åtgärder inom fokusområdet kan skapa förutsättningar för både ny kunskap, innovationer, nya sätt att angripa marknader och produktion, samt möjliggöra finansiering av dessa projekt. Därmed bedöms att valet av stödformer väl motsvarar fokusområdets inriktning. Dock bör ändå tas i beaktande resultatet från halvtidsutvärderingen (samt ESO-rapport 2013:6) som pekar på att investeringsstöden i den föregående programperioden inte har varit effektiva och i många fall troligtvis trängt ut privata investeringar. Här förs ändå ett resonemang inom programframtagandet (som påpekats under prioritering 2) om vilka fördelar som kan finnas med investeringsstöd och vilka marknadsmisslyckanden man från programframtagarnas sida identifierar och som motiverar stödformen trots tidigare kritik.

Tabell 3. Sammanställning bedömning av interventionslogik per fokusområde

	Programmål & valda åtgärder	Budget	Åtgärder	Förväntade utfall och resultat	
				Åtgärder & förväntat utfall	Utfall & resultat
Fokusområde 1abc					
Fokusområde 2a					
Fokusområde 2b					
Fokusområde 3a					
Fokusområde 4abc					
Fokusområde 5c					
Fokusområde 5d					
Fokusområde 6a					
Fokusområde 6b					
Fokusområde 6c					



2.3.2 Programmålen sammanhållning

Beträffande programmålen relevans och lämplighet kan konstateras att det är ett relativt stort antal fokusområden med åtgärder som har identifierats i programförslaget. En fråga som kan ställas i sammanhanget är om resurserna kommer att räcka, särskilt med hänsyn till att kommissionen uppmuntrar till prioritering av insatser denna programperiod för att verkligen kunna bidra till en förändring.

Beträffande identifikation och val som har gjorts beträffande utmaningar och behov framfördes i den första återrapporteringen i augusti med bas i behovsanalysen och de övergripande målen att prioritera igen bland fokusområdena och åtgärderna samt att tydliggöra kopplingen till programmets övergripande målsättningar. Om inte antalet

fokusområden och åtgärder kunde minskas var det viktigt att med stöd i SWOT- och behovsanalysen föra fram argument varför en bred ansats behövs i programmet. I prioriteringsarbetet gällde det också att säkerställa att identifierade och prioriterade behov inte möts av åtgärder i exempelvis de andra strukturfondsprogrammen. I viss mån har denna rekommendation följts i och med att något fokusområde har valts bort. Men fortfarande görs insatser inom ett flertal fokusområden, men med den i särklass största finansiella allokeringen till prioritering 4.

Med utgångspunkt i SWOT-arbetet bedömer förhandsutvärderingen att sammantaget har de huvudsakliga territoriella utmaningarna analyserats och inkluderats i programstrategin. SWOT-analysen används som en rimlig motivering för att dra strategiska slutsatser beträffande programmets inriktning.

Förhandsutvärderingen bedömer att programframtagandet har identifierat de behov som finns och som lämpligast hanteras av landsbygdsprogrammets prioriteringar och fokusområden. Förhandsutvärderingen bedömer att de argument som har förts fram bakom dessa val är rimliga, dock är det inte helt transparent på vilka grunder prioriteringen har gjorts. Detta skulle kunna förtydligas.

Beträffande hur programmets prioriteringar kompletterar varandra och om potentiella synergier mellan de specifika målsättningarna identifieras pekas i programmallen tydligt ut på vilka sätt programmets identifierade behov hanteras av valda prioriteringar och i viss mån kompletterar varandra samt vilka synergier som finns. Kopplingar görs även när det kommer till själva genomförandet av olika åtgärder inom fokusområdena. Förhandsutvärderingen bedömer således att programmet adresserar hur programmets prioriteringar kompletterar varandra och där det finns synergier.

Förhandsutvärderingen bedömer inte att programmet har en helt tydlig målstruktur. Som nämns ovan saknas specifika målsättningar på en mellanliggande nivå för fokusområdena som uppfyller de s.k. SMART-kriterierna. Detta kan delvis förklaras av att programmallen saknar avsnitt där sådana ska redovisas. Avsaknaden av mål på en mellanliggande nivå försvårar bedömningen om det finns logiska kopplingar och synergier mellan olika mål på samma eller olika hierarkiska nivåer och i vilken utsträckning målen motsäger alternativt överlappar varandra.

2.3.3 Programmål och valda åtgärder

Förhandsutvärderarna noterar att när det gäller framtagande av en interventionslogik i allmänhet så tenderar många program att påbörjas där lösningarna (åtgärderna) är givna utan att man först har analyserat problemet och dess orsaker. Så har i viss mån varit fallet i framtagandet av landsbygdsprogrammet där en åtgärds katalog redan finns framtagen på EU-nivå. Dock gäller det att föra resonemang kring hur de föreslagna åtgärderna relaterar till den identifierade behovsbilden och de mål som ska uppnås.

På det hela taget bedömer förhandsutvärderingen att kopplingen mellan de valda åtgärderna och utvecklingsbehoven är logisk i programförslaget. Dock finns det prioriteringar och fokusområden där förtydliganden kan göras (se tabell 2 för en översikt).

Den multi-kriterieansats som kommer att användas i urvalet av stödmottagare ger förutsättningar till en välgrundad samt balanserad beviljning av stöd där hänsyn till relevanta parametrar såsom dödsvikt, miljö, jämställdhet etc. tas.

2.4 Bedömning av hur sammanhållen budgetallokeringen är sett till målen

Förhandsutvärderingen har också haft som uppgift att bedöma om fördelningen av budgetmedel överensstämmer med programmets mål. Beträffande denna punkt har vi bedömt om fördelningen av budgetmedel är rimlig i relation till programmets övergripande mål och för att nå det förväntade utfallet och resultatet som kan utläsas i åtgärdsmodellerna. Frågor som har tagits i beaktande här är till exempel den möjliga påverkan det planerade stödet har för att nå de uppsatta målen. Kommer de uppsatta målen realistiskt sett att kunna nås baserat på de resurser som allokeras för programmets olika insatsområden? Koncentreras allokeringen av budgeten till de viktigaste målsättningarna kopplade till de identifierade utmaningarna och behoven samt om koncentrationen är i linje med regelverket?

2.4.1 Den interna finansiella överensstämmelsen

Sammantaget bedömer förhandsutvärderingen att budgetallokeringen stämmer överens med programmets prioriteringar. Rangordningen av prioriteringar har gjorts genom allokering av budgetmedel. Beslut om budgetfördelningen har fattats av politiker på den nationella nivån. Det är i viss mån otydligt i programunderlag hur prioriteringen har gått till och vilken betydelse EU-kommissionen positionspapper har spelat i denna process samt vilka mål samt andra insatser prioriteringen sätts i relation till och om det finns en hierarkisk ordning beträffande de övergripande målen.

2.4.2 Distribution av finansiella medel med hänsyn till målgrupper, regioner och tematiska områden

I åtgärdsmodellerna förtydligas vilka som är möjliga stödmottagare för åtgärden. Dock är det otydligt om det genomförts någon djupare analys vilka som är stödmottagare för de planerade insatserna. Förhandsutvärderingen noterar också att målgrupp kan förstås som någonting bredare än stödmottagare, till exempel är företag en målgrupp för kompetensutveckling som en annan aktör erhåller stöd för att genomföra. Ett annat exempel är boende på landsbygden som kan ta del av en utökad bredbandstillgång utan att vara direkta stödmottagare. Ett förtydligande av vilka målgrupper som de olika åtgärderna har skulle bidra med en ökad belysning och förståelse för insatsens betydelse i ett större sammanhang och därmed stärka legitimiteten för satsningarna. Främst är det artikel 31, Stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar som explicit adresserar särskilda geografiska områden. Förhandsutvärderingen förstår att den regionala ansatsen kommer att förtydligas i de regionala handlingsplanerna.

2.4.3 Extern finansiell samstämmighet

Beträffande i vilken utsträckning allokeringen av finansiella resurser genom landsbygdsprogrammet stämmer överens med resursallokeringen i andra europeiska

finansieringsinstrument (ESF, ERUF och EHFF) och i andra nationella eller regionala finansiella instrument innehåller partnerskapsöverenskommelsen ett avsnitt som presenterar hur de olika programmen bemöter de behov som har identifierats i den socio-ekonomiska analysen. Vidare återfinns i landsbygdsprogrammet ett avsnitt som behandlar komplementaritet med andra unionsinstrument på ett mer övergripande plan. Avseende inriktning och allokering av finansiella resurser i de andra ESI-fonderna bör också beaktas att denna i viss mån är indikativ eftersom det är oklart om det kommer att genomföras projekt enligt allokeringen då det kräver att ansökningar kommer in. Således är det viktigt att landsbygdsprogrammet även nogsamt följer utvecklingen av genomförandet av respektive program.

Vid genomförandet av förhandsutvärderingen är detaljer kring fördelningen av medel för CAP pelare 1 ännu inte beslutade. Särskilt kan förgröningen komma att påverka landsbygdsprogrammets arbete med miljöersättningar. Inom avsnittet "Komplementaritet" berörs utformningen av de stöd som kan finansieras inom ramen för både pelare I och pelare II, således bedömer förhandsutvärderingen att det finns en medvetenhet och att hänsyn till detta kommer att tas.

2.4.4 Risker i det finansiella genomförandet

Beträffande aktiviteter som kan kopplas till en förhöjd genomföranderisk noteras att allmänna risker vid implementering av åtgärden har adresserats för samtliga artiklar. Främst är det erfarenheter från perioden 2007-2013 som lyfts fram. Enligt uppgifter i åtgärdsmodellerna ska åtgärder ha vidtagits för att minimera risken för felaktigheter. Det nämns dock inte explicit vilka åtgärder dessa är, varför det är svårt att verifiera att så är fallet.

Åtgärder som är kopplade till en ökad genomföranderisk är särskilt åtgärder som kan betecknas som "nya" jämfört med det tidigare programmet. I åtgärdsmodellerna betonas särskilt Artikel 31 "Stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar" samt Artikel 33 "Djurens välbefinnande". Förhandsutvärderingen vill dock betona att även stöd till förnybar energi, biogasanläggningar, bredband och innovationssystem i viss mån innehåller nya inslag. Här rekommenderar förhandsutvärderingen att följa dessa nogsamt i genomförandet.

Enhetskostnader och klumpsummor beskrivs kunna användas där så är relevant och möjligt. I programunderlag anges att schabloner kommer att införas för vissa åtgärder och kostnadstyper. Motivet till detta är att minska de administrativa kostnaderna för både sökande och myndigheter och för att minimera felaktigheter. Schabloniserade kostnader delas in i enhetskostnad, klumpsumma och schablonersättning för indirekta kostnader. För många åtgärder kommer stödmottagaren också ha möjlighet att välja mellan faktisk kostnad eller schablon.

2.5 Bedömning av den föreslagna stödformen för de planerade insatserna

Under denna punkt har bedömts om de föreslagna stödformerna, till exempel i form av projektbidrag, finansieringsinstrument, etc. är lämpliga och relevanta sett till programmets målgrupper, specifika mål och utvalda insatser och planerade aktiviteter.

På det hela taget bedömer förhandsutvärderingen att den föreslagna stödformen är relevant. Möjligheten att använda revolverande fond har utretts men inte inkluderats i programmet. Förhandsutvärderingen noterar också att ansatser som Integrerad Territoriell Investering (ITI) inte har använts. Exempelvis skulle denna ansats ha varit möjlig inom prioritering 4 i arbetet med att tillämpa ett landskapsperspektiv och med fokus på samarbete och lokalkännedom.

Förenklade kostnadsalternativ föreslås där så är möjligt för ett flertal åtgärder med syfte att medföra förenklingar. Förhandsutvärderingen bedömer således att programmet har maximerat de möjligheter som finns för detta.

2.6 Bedömning av hur de valda åtgärdernas förväntade utfall kommer att bidra till resultaten

I detta avsnitt bedöms och diskuteras överensstämmelsen mellan program mål och det förväntade resultatet. Det operativa programmet ska innehålla programmets mål och förväntade resultat och information om på vilka sätt genomförandeorganisationen ska stödja arbetet med att nå programmets resultat. Programmets övergripande resultat och mervärde genereras, när stödmottagare, projektägare och projektdeltagare genomför aktiviteter. Programmets sammanlagda stödåtgärder och projektportfölj är således en grundbult för att nå programmets övergripande mål. Initieras och finansieras samt genomförs till exempel inga stödåtgärder eller projekt inriktade på innovation är sannolikheten låg för att nå exempelvis ett mål om detta. Det finns olika typer av resultat och mervärden som kan beaktas i ett program. Resultat och mervärden kan uppstå på olika nivåer, (program-, region-, kommun-, företags-, projekt-, individnivå). Resultat och mervärden kan också konstateras för olika aktörer, till exempel förvaltningen, stödmottagaren, befolkningen, besökare, företag och projektdeltagare. Beträffande landsbygdsprogrammet är frågan således även om resultat och mervärde kommer olika områden och målgrupper olika till del. Tidsaspekten är också av betydelse för att se på resultat och mervärden. Till exempel kan resultat och mervärden uppstå omedelbart eller med stor tidsfördröjning (kortsiktiga eller långsiktiga effekter). Beträffande tid kan också ett resultats eller mervärdes varaktighet belysas, är det kortvarigt eller bestående.

I detta moment har bedömts hur programmålen och förväntat utfall och resultat kommer att förhålla sig till varandra. Bland annat ingår att se om kausalitetskriteriet är uppfyllt, det vill säga om det förväntade utfallet av insatserna är av den storleksordningen och karaktären att de kan antas ge förväntat resultat och effekt (ett mindre projekt kan till exempel knappast påverka utvecklingen i en hel region).

2.6.1 Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall och resultat logisk?

I programunderlag saknas detaljerad information om vilka antaganden som kopplingen mellan åtgärderna och det förväntade utfallet och resultatet grundar sig på. I viss mån återfinns denna information i SWOT-analysen. Men det skulle kunna gå att förklara kopplingarna mellan åtgärderna och det förväntade utfallet utifrån teori, empiri, utvärderingar, logik, mm. på ett mer stringent sätt. Programmet skulle också kunna innehålla några reflektioner kring vilka externa faktorer som kan komma att påverka programmets förväntade utfall och resultat positivt eller negativt för att därmed också om nödvändigt och möjligt vidta åtgärder. Det är i viss mån även otydligt i programunderlagen hur programframtagandet har tagit hänsyn till resultat i halvtidsutvärderingen och andra rapporter som har publicerats, såsom den ESO-rapport som presenterades i augusti 2013, vid val av inriktning och åtgärder. Viss information återfinns dock i åtgärdsmodellerna samt i behovsanalysen.

Förhandsutvärderingen har haft svårt att bedöma om förväntat utfall och resultat som åtgärderna ska generera då en explicit redovisning av förväntat utfall och resultat samt de antaganden som ligger till grund för kopplingen saknas. Denna information återfinns inte explicit i programmallen eller i andra programdokument förhandsutvärderingen har kunnat ta del av. Således har förhandsutvärderingen fått konstruera denna själv genom att främst använda information som anges i åtgärdsmodeller.

Programmet bör tydligare redovisa vilka förväntade utfall och resultat som förväntas av åtgärderna, bland annat för att underlätta övervakning, uppföljning och utvärdering av programmet. Ett tydligare åskådliggörande av utfall och resultat i programdokumenten hade också underlättat bedömningen samt även för programframtagarna själva att bedöma huruvida satsningarna är rimliga eller inte. Men baserat på informationen i åtgärdsmodellerna bedöms på de stora taget *kopplingen mellan åtgärder och det förväntade utfallet* att vara logisk.

För att förstå en insats resultat och effekter bör de även sättas i relation till det som kunde ha uppnåtts utan insatsen. Förhandsutvärderingen rekommenderar här att tillämpa begreppet *additionalitet* (mervärde) i samband med urval av aktiviteter samt uppföljning och utvärdering. Utvärderingar av olika program, inklusive det nuvarande landsbygdsprogrammet, visar ofta att satsningar och insatser hade genomförts ändå. *Additionalitet* handlar om att få till en utveckling som annars inte skett, till exempel bidra till ökad kvalitet (*kvalitetsadditionalitet*), påskynda satsningar (*tidsadditionalitet*) eller genomföra insatser i större omfattning (*volymadditionalitet*).

Då som angivits ovan saknas en explicit beskrivning av de resultat som fokusområdena och dess åtgärder syftar till har denna bedömning varit utmanande. Men baserat på information i åtgärdsmodellerna bedöms det finnas en rimlig *logisk koppling mellan förväntat utfall och resultat* för prioriteringarna och dessa fokusområden.

2.7 Bedömning av bestämmelserna för LEADER/CLLD

Under programperioden 2014-2020 uppmuntras tillämpning av LEADER-metoden i landsbygdsprogrammet. Integrationen av ESI-fonderna i det gemensamma strategiska ramverket innebär även att *lokalt ledd utveckling* (LLU) (Community-Led Local Development, CLLD) även kan ingå i dessa fonder. För svenskt vidkommande kommer CLLD ingå i samtliga ESI-fonder. Enligt PÖ-version 10 april 2014 kommer den huvudsakliga finansieringen redovisat som EU-finansiering och övrig offentlig medfinansiering) komma från EJFLU (200 miljoner euro). Finansieringen från ERUF beräknas till 17 miljoner euro och ESF 16,7 miljoner euro (finansiering från EHFF var ej klar i april 2014). Trots en medverkan från andra fonder kommer den totala summan allokerad för CLLD vara mindre jämfört med de resurser som funnits för LEADER under programperioden 2007-2013.

2.7.1 Överensstämmelse med Unionens prioriteringar och specifika behov på regional och subregional nivå

Delåtgärderna inom CLLD beskrivs i åtgärdsmallen kunna "bidra till att genomföra insatser som hjälper till att uppnå alla mål (prioriteringar) i landsbygdsprogrammet". Ansatsen är således mycket bred och respektive LAG (Local Action Group) har ansvaret att identifiera hur man avser att arbeta för att säkerställa att projekt skapas från respektive områdes behov och inriktningen kommer inte att styras från nationella aktörer.

Information om principer för urvalskriterier för LAG och lokala utvecklingsstrategier återfinns inte i erhållna programunderlag. Dock framgår att lokala utvecklingsstrategier ska fastställas av en LAG och ska vara förenliga med kommunala och regionala planer och program. I utarbetandet av en lokal utvecklingsstrategi ingår bland annat finansiering av analyser och SWOT med syfte att identifiera lokala behov.

Enligt innehållet i principer för urvalskriterier i åtgärdsmallarna, som är den information om urvalskriterier som ges i programunderlagen återfinns inga explicita skrivningar om hur innovationsprincipen ska översättas för urvalet av lokala aktionsgrupper och lokala utvecklingsstrategier. Dock anges i avsnittet som behandlar strategi att "Leaderåtgärden (18) bidrar till det horisontella kriteriet för innovation genom att det beaktas i de lokala utvecklingsstrategierna vilka sedan förverkligas genom de lokala projekt som genomförs". Således bedöms möjligheter att tillämpa en innovationsprincip finnas, dock går det att förtydliga detta något i framtagandet av urvalskriterier.

2.7.2 CLLD:s komplementaritet med CAP-instrument och sammanhållningspolitiken

Som har nämnts ovan så kommer lokalt ledd utveckling att tillämpas i samtliga ESI-fonder. Därmed anses det vara möjligt att bilda fondintegrerade lokala utvecklingsstrategier. Utformningen och sammansättningen av de så kallade "urvalskommittéerna", som kommer att bedöma och prioritera de lokala utvecklingsstrategierna och enligt partnerskapsöverenskommelsen ska innehålla kompetens från de relevanta fonderna, representanter från den lokala och regionala

nivån samt privat och ideell sektor, är av yttersta vikt för att säkerställa att strategierna motsvarar lokala behov. Dock har inga lead funds för vissa typer av områden identifierats. Lokala aktörer kommer istället att geografiskt avgränsa områden baserat på identifierade behov. I PÖ framkommer att alla typer av områden kan ingå i LLU, till exempel städer, stadsdelar, landsbygdsområden. Ett område som finansieras av fler än en fond anses till exempel ge möjligheter till samverkan mellan territoriella områden såsom stad och landsbygd. Baserat på erfarenheter anses dock att ett område kräver en viss administrativ styrka vilket begränsar antalet möjliga områden. Ambitionen är att hålla sig till Europeiska kommissionens riktlinje på 10 000-150 000 invånare per område. Avsteg kan dock göras i särskilt glesa områden och om befolkningsrika tätorter inkluderas.

2.7.3 CLLD:s budgetära överensstämmelse med landsbygdsprogrammets målsättningar

Förhandsutvärderingens noterar att jämfört med perioden 2007-2013 sker en minskning för CLLD inom landsbygdsprogrammet. Dock tillkommer medel från de andra ESI-fonderna. Visserligen behövs inte stöd för uppbyggnad denna period, men behovsanalysen belyser inte varför denna minskning görs. I programdokument framkommer att cirka 500 miljoner förväntas komma från övrig offentlig medfinansiering (ÖOF), främst i form av kommunala medel. Förhandsutvärderingen har stämt av med representanter från Sveriges kommuner och landsting (SKL) huruvida denna summa är rimlig. SKL anser detta baserat på att under den nuvarande programperioden så har, enligt Jordbruksverket, kommuner bidragit med omkring 600 miljoner kronor. Förhandsbedömningen bedömer baserat på denna information att den angivna summan för övrig offentlig medfinansiering är rimlig. SKL framför dock att även om LEADER-metoden har varit tillämpad under programperioden 2007-2013 så kan nya geografiska områden, såsom tätorter, och målgrupper, tillkomma, i och med att den tematiska inriktningen blir bredare, till exempel kan arbetsmarknad adresseras. Detta kan kräva särskilda insatser för att säkerställa att dessa nya inslag har möjlighet att inkluderas i genomförandet. Förhandsutvärderingen noterar också att det finns en viss oro hos intressenter för att samordningen mellan fonderna och uppmanar förvaltningsmyndigheterna att snarast möjligt och nogsamt ta sig an arbetet med denna samordning för att möjliggöra en flerfondsfinansiering av LAG och lokala utvecklingsstrategier när så är relevant.

2.7.4 LAG, nätverksstyrning och förvaltningskapacitet

Jordbruksverket kommer att ansvara för att fatta myndighetsbeslut om stöd inom CLLD samt administrera och fatta beslut om utbetalningar. Lokala aktionsgrupper är ansvariga för att ta emot, välja ut, handlägga och prioritera projektansökningar inom CLLD. Allmänna principer för urvalskriterier är beskrivna i åtgärdsmodellerna. Enligt dessa ska de ansökningar som ger bäst måluppfyllelse enligt den lokala utvecklingsstrategin erhålla stöd och därmed prioriteras av LAG. Förhandsutvärderingen noterar att det är viktigt att Jordbruksverket säkerställer att urvalskriterier reflekterar LEADER-ansatsens särart.

Detta kan till exempel göras genom riktlinjer till den urvalskommitté som deltar i urvalet av de lokala utvecklingsstrategierna.

2.7.5 Koordineringsmekanismer mellan lokala utvecklingsstrategier och territoriellt samarbete

Beträffande territoriellt samarbete och landsbygdsprogrammet beskrivs i PÖ att fondsamverkan och fondgemensamma insatser för Östersjösamarbete, till exempel utlysningar, partnersök, transnationell komponent, kommer att finnas, vilket bör vara av betydelse även för CLLD. I beskrivningen av landsbygdsnätverkets huvudsakliga aktiviteter ingår bland annat att involvera andra fonders aktörer i nätverksaktiviteter samt vara kontaktpunkt mot det europeiska nätverket och stimulera transnationellt utbyte. Således bedömer förhandsutvärderingen att det finns möjligheter att koppla arbetet inom landsbygdsnätverket till territoriellt samarbete. Dock är det av betydelse att till exempel de territoriella samarbetsprogrammen inom ERUF följer utvecklingen av CLLD i Sverige samt att LAG erhåller information om möjligheterna till samarbete inom dessa.

2.7.6 Övervakning och utvärdering

CLLD anges som ett av de övergripande och tvärgående utvärderingsämnen i utvärderingsplanen, och då särskilt avseende (i) Leader-metodens ändamålsenlighet för lokalt utvecklingsarbete, (ii) Måluppfyllelsen för lokala utvecklingsstrategier och deras bidrag till programmets måluppfyllelse samt (iii) Omfattningen och effekter av erfarenhetsutbyte, lärande och samarbete mellan LAG-grupper. Förhandsutvärderingen bedömer därmed att det finns möjligheter att följa upp och utvärdera utfall, resultat och effekter från CLLD.

Då det saknas detaljerad information om processer för hur uppföljning och utvärdering ska matchas mot programmen för de andra ESI-fonderna, kan förhandsutvärderingen inte bedöma i vilken utsträckning processer för uppföljning och utvärdering och de programspecifika indikatorerna kommer att matchas med dem som finns i dessa. Dock kommer aspekten att beröras av den fondsamordningsgrupp som nu finns etablerad mellan de förvaltande myndigheterna.

2.8 Bedömning av bestämmelserna för det nationella landsbygdsnätverket

För perioden 2007-2013 inrättades ett landsbygdsnätverk som en del av genomförandet av landsbygdsprogrammet. Ett sådant ska även finnas under perioden 2014-2020. Syftet med nätverken är att främja nätverkande och samarbete mellan landsbygdsområden, regioner, medlemsstater samt mellan administrativa styrvivåer och organisationer som är involverade i landsbygdsutveckling. Vidare ska nätverken främja erfarenhets- och kunskapsutbyte samt förmedling av "good practice" mellan landsbygdsområden och landsbygdsintressenter. Samtidigt eftersträvas ett generellt stöd för genomförande av landsbygdspolicy samt främjande av lokal och regional nätverksstyrning (*governance*) i landsbygdsområden.

Förhandsutvärderingen ska bedöma nätverkets båda funktioner, det vill säga som främjare av nätverksstyrning samt som stöd till genomförande av landsbygdsprogrammet. När det gäller det senare, handlar det om att bedöma om organisationen kan förväntas bidra till att uppnå policymålsättningar samt öka kvaliteten på genomförandet av landsbygdsprogrammet. Kriterier som ska uppfyllas beträffande förbättrad nätverksstyrning i landsbygdsområden handlar om kapacitetsökning hos olika landsbygdsintressenter, erfarenhetsutbyte och överföring av "good practice", insamling av information och data inom landsbygdsutvecklingsområdet, förmedling av information, involvering av intressenter och allmänheten, utformning av transnationella samarbetsinitiativ, utveckling av LAG-grupper, möjliggörande av utbyte av expertis och "good practice" beträffande utvärdering, utveckling av utvärderingsmetoder och verktyg, stöd till utvärderingsprocesser samt datainsamling, identifiering av relevanta forskningsresultat samt främjande av innovation i landsbygdsutvecklingssammanhang.

Förutom att utgå från regelverk och riktlinjer har även fyra intervjuer med dels den nuvarande verksamhetsorganisationen, dels olika typer av intressenter (lantbruksintressen, offentliga aktörer samt den ideella sektorn) som potentiellt kan komma att ingå i det kommande nätverket genomförts för att samla in reflektioner och perspektiv på det underlag som erhållits.

2.8.1 Governance-arrangemang och mekanismer

Underlaget som har bedömts omfattar en kortfattad och översiktlig beskrivning av landsbygdsnätverket enligt de rubriker som finns i programmallen. I programunderlaget framkommer inte hur nätverket relaterar och inkluderas i SWOT- och behovsanalysen. I intervjuer framkommer att ambitionen är att bygga vidare på det nätverk och den kunskap som har byggts upp under perioden 2007-2013 och eftersträva kontinuitet i bemanning och organisation.

En utmaning som framkommer under intervjuerna är nätverkets duala funktion att både arbeta med genomförandet av landsbygdsprogrammet samt främja lokal och regional nätverksstyrning (*governance*) i landsbygdsområden ("landsbygden i stort"). Dessa funktioner skulle kunna tydliggöras i programdokumentet. Det är också viktigt att lyfta fram och tydliggöra dessa funktioner under programgenomförandet, då det handlar om delvis olika förväntningar bland intressenterna. Tyngdpunkten i funktion kan också förändras under genomförandet. En sådan förändring sker förslagsvis med stöd i en löpande utvärderingsansats för att exempelvis kunna ringa in när en justering av inriktning är lämplig.

Enligt regelverket ska nätverkets partnerskap bestå av intressenter som har varit med i framtagandet av landsbygdsprogrammet och partnerskapsöverenskommelsen (version januari 2014). Förhandsutvärderingen bedömer att relevanta intressenter och i viss mån allmänheten kommer att kunna involveras i nätverksstrukturen, dock kan det förtydligas hur allmänheten ska inkluderas.

Kopplingen till aktörer involverade i genomförandet av andra ESI-fonder nämns som en aktivitet (involvera andra fonders aktörer i nätverksaktiviteter), dock inte explicit i

sammanhanget fondsamordning. Även om regelverket inte kräver det, så ansåg förhandsutvärderingen i en första bedömning att beskrivningen skulle kunna tydliggöra nätverkets koppling till de andra ESI-fonderna för att möjliggöra synergier och undvika överlappningar i genomförandet av aktiviteter. I en ny version av beskrivningen återfanns också ett tillägg att aktörer inom partnerskapsöverenskommelsens samarbete ska knytas till nätverket.

I partnerskapsöverenskommelsen (version januari 2014) framgår också att den fondsamordningsgrupp mellan de förvaltande myndigheterna för ESI-fonderna, det vill säga ESF-rådet, Jordbruksverket och Tillväxtverket, som formaliserades genom ett regeringsuppdrag hösten 2013 också kommer att knyta till sig ett nätverk med aktörer som sannolikt också kommer att ingå i landsbygdsnätverket, vilket möjliggör en koppling mellan programmen.

Inom landsbygdsnätverket kommer ett innovationsnätverk bildas. Detta kommer att vara länken mellan det europeiska innovationsnätverket och de svenska operativa grupperna. Således bedömer förhandsutvärderingen att det kommer att finnas stöd för sådana operativa grupper under genomförandet. Innovationsnätverket ska bland annat inventera fokusområden och uppmuntra till bildandet av operativa grupper och underlätta bildandet av klusterinitiativ, pilot- och demonstrationsprojekt.

Det aktiviteter som översiktligt anges bedöms kunna bidra till att underlätta kompetensuppbyggnad, utbyte av expertis och belysning av "good practice" etc. Det är dock oklart hur förslagen på aktiviteter relaterar till nätverkets i viss mån två olika funktioner. Detta skulle kunna förtydligas. I programgenomförandet bör det också eftersträvas att genomföra aktiviteter som integrerar nätverkets två funktioner.

Beträffande stöd till nätverksutvärderingar och hur information och data för övervakning ska samlas in och vilka som ska involveras i utvärderingar nämns framförallt att landsbygdsnätverket ska sprida utvärderingsresultat samt genomföra analyser. Det ges dock inga detaljer kring nätverksutvärderingarna och eventuell medverkan i datainsamling. Beträffande bestämmelser för utveckling av utvärderingsmetoder och verktyg för utvärdering nämns i *utvärderingsplanen* att landsbygdsnätverket är viktigt att involvera i uppföljnings- och utvärderingsarbetet och återfinns som en aktör i organisationsplanen. Nätverket ingår också som ett förslag till övergripande och tvärgående utvärderingsämne "Landsbygdsnätverkets bidrag till programmets måluppfyllelse". Nätverket är också relevant i relation till utvärderingsämnena kopplade till programmets utformning och genomförande.

2.8.2 Managementkapacitet

Rörande administrativ kapacitet konstateras att erfarenheter från perioden 2007-2013 talar för att tillräckligt med personell och administrativ kapacitet behövs för att uppnå ett effektivt genomförande och för att kunna genomföra aktiviteter. Förhandsutvärderingen har haft som uppgift att bedöma om riggningen så långt det är möjligt möjliggör de mervärden som nätverket förväntas bidra till rörande exempelvis stöd till utveckling av nätverks- och flernivåstyrning. Det har också handlat om att bedöma hur utvecklingen av

programmets genomförande kan följas med hjälp av övervakning och indikatorer samt utvärderingar. Förhandsutvärderingen noterar att i programdokumentet saknas detaljbeskrivningar kring dessa aspekter för att kunna göra en grundlig bedömning beträffande till exempel hur effektiv organisationen är för att möjliggöra erfarenhetsutbyte, datainsamling och informationsflöde. Förhandsutvärderingen noterar också att det avsnitt som funnits i den första versionen rörande nätverket som behandlar den planerade strukturen och procedurer för att sätta upp den stödjande enheten har utgått i senare versioner av programmallen som Kommissionen har utarbetat.

En av nätverkets uppgifter är att övervaka och rapportera om forskningsresultat. Ett vetenskapligt råd kommer att inrättas 2015 för att knyta an till nätverkets prioriterade inriktningar som nätverkets styrgrupp ska prioritera. Förhandsutvärderingen bedömer därmed att det finns grundförutsättningar för att identifiera relevanta forskningsaktiviteter och resultat.

2.8.3 Tillgängliga resurser

Nätverket ska finansieras som en del av den tekniska assistansbudgeten. Förhandsbedömningen bedömer att förslagen till teknisk assistans överensstämmer med bestämmelserna. Förhandsutvärderingen anser emellertid att det är mycket viktigt att säkerställa att de reducerade budgetära insatserna de två första åren av programgenomförandet inte medför att "fart tappas", det vill säga att det så långt det går möjliggör involvering av nya och gamla aktörer samt att erfarenheter från perioden 2007-2013 tas tillvara.

2.9 Bedömning av Teknisk Assistans

Medel för Teknisk Assistans (TA) kommer att utgöra 1 313 miljoner kronor (cirka 3,6 procent av programmets totala budget). Utgifter som är stödberättigande för finansiering med tekniskt stöd är:

"Förberedelser, förvaltning, uppföljning och utvärdering, information och kommunikation, kontroll och revision (dock inte kostnader för attesterande organ), nätverksarbete, beslut om klagomål, insatser för att minska administrativ börda för stödmottagarna inklusive system för elektroniskt datautbyte samt insatser för att öka kapaciteten hos myndigheter och stödmottagare när det gäller förvaltning och användning av fondens medel – både tidigare och senare."

I ett avsnitt (2.5) i partnerskapsöverenskommelsen beskrivs hur den administrativa kapaciteten kommer att förstärkas i respektive fond. Baserat på erfarenheter från perioden 2007-2013 konkluderas att det finns möjligheter att samarbeta mer mellan de förvaltande myndigheterna och arbeta med fondsamordning. Samverkan föreslås bland annat beträffande arbetet med de horisontella kriterierna, till exempel genom processtöd, utformning av mål och indikatorer och allmän kunskapsuppbyggnad samt frågor rörande EU:s strategi för Östersjöregionen. Även förebyggande arbete och riskhantering när det gäller bedrägerier och oriktigheter samt förenklad redovisning nämns. En slutsats är

också att de förvaltande myndigheterna måste ta en kunskapsproducerande roll. Här handlar det om samarbete mellan myndigheterna rörande exempelvis omvärldsbevakning samt analys av projektresultat och programutveckling. Förhandsutvärderingen ställer sig positiva till den föreslagna ansatsen för fondsamordning och hoppas att den också ska gå att genomföra i praktiken. Landsbygdsnätverket lyfts för landsbygdsprogrammet fram som en viktig instans för att bidra till ett effektivt genomförande av programmet. I detta sammanhang betonas att det under programperioden ska vara större fokus på kunskapsspridning inom detta.

Förhandsutvärderingen noterar avslutningsvis att relativt stora satsningar görs på utvärdering och uppföljning inom programmet. Under genomförandet gäller det att säkerställa att de resultat och den kunskap som framkommer i detta arbete kommer till nytta i genomförandet av programmet samt vid utformandet av liknande framtida satsningar.

2.10 Rekommendationer relaterade till programmets relevans och sammanhållning

Slutbedömning: Med utgångspunkt i SWOT-arbetet bedömer förhandsutvärderingen att sammantaget har de huvudsakliga territoriella utmaningarna analyserats och inkluderats i programstrategin. SWOT-analysen används som en rimlig motivering för att dra strategiska slutsatser beträffande programmets inriktning. Programmet bidrar till Europa 2020-strategin om smart, hållbar och inkluderande tillväxt och till att möta de identifierade nationella utmaningarna. Behoven är i linje med strategins målsättningar, Rådets rekommendationer och det nationella reformprogrammet. Särskilt innebär programmet ett bidrag till några av de områden som lyfts fram i Kommissionens ståndpunkt, såsom skydd av biologisk mångfald och det öppna landskapet, investeringsåtgärder i mindre infrastruktur och lokal service, diversifiering inom jordbrukssektorn och ett ökat samarbete mellan företag och forsknings- och innovationsaktörer. Dessutom bidrar programmet till att uppnå nationella mål såsom de nationella miljökvalitetsmålen.

Ämne	Rekommendation
Konstruktion av interventionslogik	
Förväntat utfall och resultat	P: Förväntat utfall och resultat som åtgärderna ska bidra till bör tydligare redovisas i programdokument.
Åtgärder	G: I genomförandet bör åtgärder som inkluderar nya inslag följas särskilt noggrant i övervaknings-, uppföljning- och utvärderingsarbetet.
CLLD	G: Säkerställ lokal förvaltningskapacitet kring vissa aspekter. För det första föreslås ett "landskapsperspektiv" inom genomförande av prioritering 4. För det andra föreslås att CLLD ska kunna spela roll inom innovationer och samverkan. För att kunna arbeta med dessa aspekter krävs ett säkerställande att det finns nödvändig kompetens och kapacitet inom LAG.

CLLD	G: Säkerställ att urvalskriterier av lokala utvecklingsstrategier svarar upp mot ett strategiskt sammanhang, till exempel innehållet i lokala och regionala planer och program.
CLLD	G: Säkerställ att innovationsprincipen adresseras och inkluderas i lokala utvecklingsstrategier.
CLLD	G: Säkerställ en samordning med fiskeri-, regional- och socialfonden under genomförandet för att möjliggöra en flerfundsfinansiering av insatser när behov finns.
Etablering av mål och fördelning av finansiell allokering	
Målformulering	P: SMART:a mål på en mellanliggande nivå för fokusområdena bör utvecklas för att underlätta uppföljning och utvärdering löpande och ex-post.
Extern överensstämmelse	G: Vid framtagandet av regionala handlingsplaner bör möjligheterna att relatera programmet till lokala och regionala mål säkerställas.
Extern överensstämmelse	G: Säkerställ en koppling till EU:s strategi för Östersjöregionen i programgenomförandet.
Extern överensstämmelse	G: Förhandsutvärderingen uppmanar att nogsamt följa genomförandet av insatser med en liknande inriktning för att säkerställa en minimering av överlappningar som skulle kunna leda till onödiga överskott eller tappad effektivitet samt möjliggöra synergier. I detta arbete är den löpande uppföljningen och utvärderingen av stor betydelse för att bedöma om programmets inriktning bör justeras av någon anledning.

P= Förändring i programförslag

G= Vaksamhet i genomförandet

3 Uppföljning av programmets genomförande och resultat

För att kunna följa upp en interventionslogik behövs indikatorer som följer upp programmets aktiviteter samt dess utfall och resultat. För varje prioritering ska indikatorer definieras för att bedöma hur programmets genomförande och utveckling arbetar mot att nå de uppsatta målen. Indikatorerna utgör en bas för övervakning, utvärdering och uppföljning av insatserna. I bedömningen av indikatorerna har uppgifter för vissa indikatorer saknats. Ett sådant exempel är för miljöersättningarna där det inte har gått att ange hektar m.m. eftersom det saknas information från Kommissionen vad ersättningarna får innehålla, bland annat beroende på att det finns en koppling till en eventuell förgröning inom CAP:s första pelare

3.1 Bedömning av programspecifika indikatorer

Enligt regelverket önskar kommissionen en interventionslogik som indikerar olika typer av indikatorer, såsom **kontext- och programrelaterade indikatorer**. De senare ska användas för att mäta landsbygdsprogrammets interventionslogik.

Output-indikatorerna (utfallsindikator) ska relatera till direkt produktion (output) från de stöttade aktiviteterna, till exempel vad som är direkt producerat av en genomförd åtgärd. Output-indikatorer kommer också att vara så kallade gemensamma indikatorer, som ska koppla till aktiviteter som stöds och ska kunna aggregeras upp till EU-nivån och därmed vara gemensamma för alla landsbygdsprogram.

Resultatindikatorerna ska relateras till de specifika målen och ska fånga den önskade förändringen som ska uppnås med hjälp av insatserna. Enligt riktlinjerna kan det handla om förändringar avseende beteende, kapacitet och prestation hos de direkta stödmottagarna. **Effektindikatorerna** kopplar an till övergripanden mål i CAP och Europa 2020-strategin.

Dessutom finns så kallade **performance indicators** som är utfallsindikatorer som uttrycker en förväntad utveckling *för varje prioritering* för 2016 och 2018 (delmål). **Target indicators** är resultat- eller utfallsindikatorer som används för att etablera *kvantifierade mål för varje fokusområde* på programnivå.

Under denna punkt har vi bedömt indikatorernas kvalitet och möjligheter att mäta utfall och resultat. Beträffande output-indikatorerna har bedömts huruvida erfarenheter från tidigare program har påverkat utformningen av dessa. Rörande de gemensamma indikatorerna har bedömts om dessa används på ett relevant sätt sett till prioriteringar och specifika målsättningar. Beträffande output-indikatorer har frågor ställts hur relevanta dessa är sett till de insatser som ska stödjas och om output även bidrar till förändring i resultatindikatorerna. Avseende resultatindikatorer har bedömts om dessa reflekterar aktiviteter och målsättningar inom prioriteringsområdet samt om de är relevanta och belyser den förändring som programmet avser att leda till.

Nedan presenteras den övergripande bedömningen. Detaljerade bedömningar av indikatorer för respektive fokusområde presenteras i bilaga 2.

3.1.1 Indikatorsystemets relevans

Programmet använder sig av de av Kommissionen föreslagna indikatorerna och i den bemärkelsen kan indikatorssystemet betraktas som relevant. Dock skulle fler indikatorer kunna användas för att på ett mer sofistikerat sätt fånga den förändring som eftersträvas med åtgärderna (se tabell 4 och avsnitt 3.1.2-4).

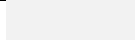
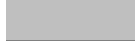

Gender-perspektiv går att tillämpa på främst några utfallsresultatindikatorer, såsom antal deltagare och rådgivna stödmottagare (Artikel 14 kunskapsöverföring) och startstöd. Inga särskilda indikatorer finns i nuläget angivna för att reflektera särskilda förhållanden i vissa samhällen eller geografiska områden.

3.1.2 Individuella indikatorers tydlighet

Samtliga föreslagna gemensamma och programspecifika indikatorerna är tydligt definierade. Förhandsutvärderingen har ovan konstaterat att förväntat utfall och resultat inte beskrivs explicit i programunderlagen. Dessa har således fått rekonstrueras av förhandsutvärderingen genom att använda information som återfinns i åtgärdsmodellerna. Baserat på detta bedömer förhandsutvärderingen att *utfalls- och resultatindikatorerna* generellt sett relativt svagt fångar ett möjligt utfall respektive resultat (se tabell 4). Definitioner är emellertid tydliga och motsvarar i stort sett SMART-kriterierna, i den bemärkelsen att de är specifika, mätbara och tillgängliga på ett kostnadseffektivt sätt. Dock råder tveksamhet för "R" sett som relevanta, då indikatorerna inte till fullo följer den förändring som eftersträvas med insatsen och "A" för accepterade – i den bemärkelsen att kännedom saknas om intressenter finner förslagen relevanta.

Tabell 4. Sammanställning bedömning av indikatorer per fokusområde

	Mätbarhet utfall och resultat	
	Utfallsindikator	Resultatindikator
Fokusområde 1abc		
Fokusområde 2a		
Fokusområde 2b		
Fokusområde 3a		
Fokusområde 4abc		
Fokusområde 5c		
Fokusområde 5d		
Fokusområde 6a		
Fokusområde 6b		
Fokusområde 6c		

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

3.1.3 Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Förhandsutvärderingen anser att de föreslagna utfallsindikatorerna relativt svagt fångar det utfall som insatsen ska bidra till. Detta förklaras delvis av de riktlinjer som anges av EU-kommissionen. Rörande exempelvis samarbete (35) anges utfallsindikatorn vanligtvis i form av finansiering. Förhandsutvärderingen bedömer att det skulle kunna utarbetas

några exempel på utfallsindikatorer vad denna typ av finansiering skulle kunna ha som förväntat utfall som ett komplement till finansiering.

3.1.4 Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Förhandsutvärderingen noterar att för många fokusområden saknas lämpliga förslag på resultatindikatorer. En förklaring till detta är de riktlinjer som anges av EU-kommissionen. Förhandsutvärderingen noterar att det är möjligt att lägga till indikatorer för att följa utvecklingen av programmet. Halvtidsutvärderingen av programmet för perioden 2007-2013 påpekade också behovet av att lägga till relevanta indikatorer för att på ett bättre sätt kunna följa programmets resultat.

3.2 Bedömning av indikatorernas kvantifierade målvärden

Beträffande de kvantifierade målvärdena har bedömts huruvida dessa är satta på ett relevant sätt för resultatindikatorerna med nuläget i Sverige som utgångspunkt, om utgångspunkten är korrekt och om aktuell data används. Förhandsbedömningen bedömer att utgångsvärdena som används är korrekta.

Rörande de kvantifierade målvärdena för gemensamma eller programspecifika indikatorer har bedömts om värdena är realistiska sett till de insatser och stödform som programmet kommer att erbjuda samt sett till såväl det finansiella stödet för olika prioriteringsområden som den indikativa allokeringen till olika prioriteringar. Förhandsutvärderingen noterar beträffande denna bedömning att metoden och antaganden för hur målvärdena har räknats fram inte är redovisad i underlag. Således är det svårt att bedöma målvärdena relevans. Emellertid utgår vi ifrån att värdena för åtgärder som förekommit i det nuvarande programmet relaterar till erfarenheter gjorda under genomförandet av detta program och dessa torde således vara rimliga. Det är särskilt utmanande att sätta målvärden för de åtgärder som innehåller nya inslag. I detta sammanhang är det särskilt värdefullt att dokumentera den metod och de antaganden som ligger bakom värdet samt att nogsamt följa utvecklingen genom övervakning och uppföljning för att se om målvärdet är realistiskt satt eller inte en bit in i programgenomförandet för att vid behov kunna möjliggöra en justering.

Förhandsutvärderingen vill även lyfta fram att i uppföljningsarbete kan förutom kvantitativa målvärden även kvalitativa målvärden förekomma. Dessa resultatindikatorer kan till exempel utformas för att försöka följa en utvecklingsriktning. Några sådana finns inte i programförslaget i nuläget.

3.3 Bedömning av resultatramverkets lämplighet

Enligt PÖ är viktiga principer för resultatramverket att indikatorer, milstolpar och mål i programmen är *realistiska*, *relevanta* det vill säga att de fångar väsentlig information om insatserna; *konsistenta och överensstämmande* med de specifika målen för insatserna; *transparenta* – med objektivt verifierbara mål, identifierbar data samt där det är möjligt offentligt tillgängliga; *kontrollerbara* – utan att lägga till en proportionerlig administrativ börda samt *konsekventa och jämförbara* mellan programmen där så är lämpligt.

Ett antal ekonomiska, utfalls- och resultatindikatorer ska användas för att fånga om programmet är på väg att uppnå delmål och mål. I resultatramverket ingår endast ekonomiska och utfallsindikatorer. Inom landsbygdsprogrammet handlar det om ett på förhand definierade indikatorer.

3.3.1 Resultatramverkets utvalda indikatorer samt definierade milstolpar och målvärden

Förhandsutvärderingen bedömer att relevanta indikatorer används för resultatramverket. I PÖ anges att det är en utmaning att identifiera målvärden för milstolpar i landsbygdsprogrammet då vissa åtgärder kommer att starta en bit in i programperioden. Enligt programunderlag grundar sig procentsatsen (andel av slutmålvärdet) i allmänhet på profilen för motsvarande åtgärder i tidigare programperiod. Viss justering har gjorts för helt nya delåtgärder som förväntas ha en långsammare takt inledningsvis. Dessutom anges att åtgärderna har viktats i förhållande till andel av budget. Dessutom har förväntad starttidpunkt beaktats. Baserat på denna information bedömer förhandsutvärderingen att de definierade milstolparna och målen är sannolika.

Förhandsutvärderingen noterar att när det gäller målvärden för den finansiella allokeringen samt indikatorer anges samma procentsats. I allmänhet skulle procentandelen för utfallsindikatorn kunna vara något lägre än det finansiella utfallet då det kan antas finnas en viss tidsmässig fördröjning tills utfallet kan vara producerat i relation till beviljade alternativt utbetalda medel. Men då utfallsindikatorerna som ingår i resultatramverket är inriktade mot att exempelvis följa "operations supported" bedöms den angivna procentsatsen vara rimligt.

3.4 Bedömning av förslagna övervaknings- och utvärderingssystem samt utvärderingsplan

Förhandsutvärderingen har bedömt hur lämpliga förfarandena är för övervakning av programmet och för att samla in de uppgifter som krävs för utvärderingarna.

3.4.1 Bedömning av databehov

Utvärderingsplanen erbjuder en bra översikt över databehov och datakällor. Diskussioner och presentationer under olika möten tyder också på en god förståelse av de begränsningar som finns rörande olika datakällor. I utvärderingsplanen presenteras även idéer kring hur olika datakällor kan kombineras för att följa programmets resultat och effekter, och hur en del administrativa problem kan kringgås. De stora frågorna rör tillgänglighet och insamling av data för kontrafaktiska analyser (kontrollgrupper) av både miljö- och investeringsstöd. Möjligen skulle det gå att förtydliga i utvärderingsplanen hur man ämnar arbeta med detta, skrivningen är att detta ska kartläggas. Denna kommentar bemöttes med förklaringen att då det är osäkert vilka vägar som är framkomliga och i nuläget kvarstår skrivningen. Ett alternativ till kontrollgrupp är så kallad *subjektiv kontrafaktisk metodik*. Denna innebär att deltagarna/företag/andra aktörer ombeds att göra en subjektiv bedömning av eventuella resultat och effekter som insatsen har haft på

olika delar av verksamheten. Respondenterna uppmanas att bedöma i vilken utsträckning insatsen har varit betydelsefull för att uppnå de observerade resultaten. Hade det överhuvudtaget varit möjligt att uppnå de observerade resultaten utan insatsen? Har till exempel insatsen bidragit till ett snabbare eller ett mer omfattande förlopp än vad som annars skulle ha varit möjligt? I ett andra steg får respondenterna bedöma om det har funnits alternativa insatser för utveckling. Detta följs sedan upp genom att bedöma om dessa alternativ har varit lika bra, sämre eller bättre än de insatser som man tagit del av via landsbygdsprogrammet.

Information som behövs för utvärdering, till exempel system för datainsamling både internt och externt, är väl beskrivet och källor finns redovisade. Det handlar både om Jordbruksverkets interna elektroniska system och externa datakällor. Användbarhet hos "key information" beträffande aktualitet, relevans, analytiskt värde, etc. berörs inte direkt i utvärderingsplanen. Men sammantaget ger utvärderingsplanen en bra överblick över vilken övervakningsdata som finns tillgänglig. Utvärderingssekreteriatet har och planerar att ha kontakter såväl internt som externt för att integrera så mycket information som möjligt från datakällor i genomförandet av utvärderingar.

Förhandsutvärderingen har inte varit direkt aktivt involverad i utformningen av övervakningssystemet. Förhandsutvärderingsmedlemmar har dock varit inbjudna till den fokusgrupp som anordnades den 17 oktober 2013. Under denna reflekterades kring erfarenheter från programmet 2007-2013 och det kommande programmet. Tillfälligheter medförde även att medlemmar i utvärderingsteamet har kunnat framföra vissa synpunkter genom deltagande i andra fokusgrupper. Men det handlade främst om allmänna kommentarer och synpunkter på utvärderingar under förra programperioden. Vidare har förhandsutvärderingen fört en dialog med representanter från utvärderingssekreteriatet kring hur detaljeringsgraden för utvärderingsplanen ska förstås enligt riktlinjerna. Men själva utformningen av övervakningssystemet, sekretariat, struktur för styrning, samordning och inriktning av utvärderingar, har förhandsutvärderingen inte varit inblandade i.

3.4.2 Bedömning av övervakningssystem

Det bedömdes något oklart i vilken utsträckning erfarenheter från tidigare utvärderingar har tagits tillvara för att bedöma eventuella flaskhalsar i systemet baserat på innehållet i den första versionen av utvärderingsplanen som erhöles. Här bedömde förhandsutvärderingen att det skulle kunna gå att utveckla resonemang kring vad som varit problematiskt i tidigare utvärderingar och hur detta ska bemötas i det kommande arbetet. Det som kortfattat beskrevs var till exempel tillgången på kontrollgrupper. Om man går igenom metoder och vilken typ av resultat man kunnat visa i halvtidsutvärderingen så är det tydligt att även andra frågor kan definieras som "flaskhalsar" för att kunna dra slutsatser – och använda dessa. Det rör sig exempelvis om huruvida det finns adekvata metoder för utvärdering (modeller, andra metoder, data, etc.), timing för utvärdering, användande av resultaten (kommunikation etc.). Sammantaget ansåg förhandsutvärderingen vid en första bedömning av underlagen att utvärderingsplanen skulle kunna förhålla sig mer konstruktivt kritisk till tidigare

utvärderingar vad gäller samtliga perspektiv på utvärderingen. Denna kommentar hanterades av Jordbruksverket genom att förtydliga skrivning under avsnittet "Övergripande utvärderingsansats".

Beskrivningen avseende hur funktionella verktygen är, berörs främst i de avsnitt som har med datainsamling och lagring att göra. Dock adresseras inte bearbetning och analysmetoder ingående. Utifrån listan med utvärderingsämnen så kommer metoder och bearbetning att variera och anpassas utifrån frågeställningar och tillgängligt material. Dock skulle, i anslutning till denna aspekt, kunna redovisas vilka förändringsbehov som konstateras avseende data- och databearbetning. Utvärderingssektariatet kommer att arbeta över en lång tid så det finns stora möjligheter att löpande påverka detta i en riktning som är fördelaktig för utvärderingar av programmet. Under rubriken "Utvärderingsaktiviteter" bemöttes denna kommentar genom att lägga till en skrivning att även systemen för insamling och hantering kan bli föremål för översyn under programperioden.

Användning av ansökningar och projektrapportering beskrivs på ett övergripande sätt och ger intrycket att det finns en tanke kring hur de elektroniska insamlingssystemen kan integreras som datakälla för framtida utvärdering. Detta har ju Jordbruksverket också arbetat med i tidigare program och nödvändig erfarenhet bedöms därmed finnas.

Möjliga aktiviteter hos intermediära, utbetalande myndighet är inte beskrivna i dokument. Det framgår inte om utvärderingsplanen beretts i samverkan med länsstyrelser och lokala aktionsgrupper. Denna kommentar har hanterats genom att Jordbruksverket har förtydligat att avsikten är att IT-systemet utvecklas på ett bättre sätt än tidigare, vilket ska möjliggöra för till exempel LAG att få fram rapporter som avser deras verksamhet, så att de kan använda den information som finns på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller själva utformningen av utvärderingsplanen har inte länsstyrelser och LAG varit involverade. Däremot har Landsbygdsnätverkets kansli och vetenskapliga råd deltagit i arbetet vid flera tillfällen. Avsikten är också att utvärderingsplanen ska operationaliseras i en mer detaljerad rullande flerårsplan. I det arbetet kan det finnas anledning att involvera såväl LAG som länsstyrelser.

3.4.3 Extern överensstämmelse övervakning och utvärdering

Beträffande kopplingar till utvärderingar inom ESI-fonderna och övervakningsrapporter, till exempel AIR (Annual Implementation Report), så nämns detta som ett område för utvärdering i samband med att programmets bidrag till partnerskapsöverenskommelsen föreslås som ett ämne. I övrigt berörs inte denna fråga specifikt. Förhandsutvärderarna betonar dock att det finns möjlighet att utveckla hur till exempel samverkan med utvärderingar av regional-, social- och fiskerifonden kan utvecklas avseende ansatser och metoder. Detta bör hanteras i ett genomförande av utvärderingsplanen. I bemötandet av denna kommentar poängterades att dessa frågor hanteras genom den struktur som utvärderingsverksamheten är utformad på. Det finns för det första *en rådgivande myndighetsgrupp* som möjliggör en naturlig koppling till utvärderingar inom övriga strukturfonder. Utvärderingssektariatet har för det andra till uppgift att arbeta med

omvärldsbevakning. En del av detta arbete består av att följa uppföljningar och utvärderingar av övriga program som berörs av det gemensamma strategiska ramverket. Texten justerades i viss mån genom ett förtydligande tillägg under rubriken "Rådgivande myndighetsgrupp". I partnerskapsöverenskommelsen ges också "Återföring av resultat och erfarenhet från projekt, dvs. lärande" samt "Gemensamt metodarbete, uppföljning och utvärdering" som exempel på områden som kommer att ingå i fondsamordningsgruppen mellan de förvaltande myndigheterna ESF-rådet, Jordbruksverket och Tillväxtverket. Denna gruppering formaliserades genom ett regeringsuppdrag hösten 2013.

3.4.4 Bedömning av utvärderingsplan

Utvärderingsplanen bedöms vara ett användbart dokument som ger en solid grund för den inriktning som utvärderingssekreteriatets arbete ska ha i uppstartsfasen av utvärderingsarbetet. I planen finns styrning och samverkansformer definierade och ett stort spektrum av möjliga aktiviteter och utvärderingsämnen presenteras. Datakällor som måste integreras identifieras samt en tidplan introduceras. Planen utgör därmed en god grund för att starta arbetet med den löpande utvärderingen av landsbygdsprogrammet. De prioriterade ämnena och aktiviteterna samt förvaltande myndighets specifika informationsbehov stämmer överens sett utifrån tidigare och framtida utvärderingar av programmet.

3.5 Rekommendationer relaterade till att följa programmets genomförande och resultat

Slutbedömning: Övervaknings- och utvärderingsorganisationen bedöms vara fullgod.

Ämne	Rekommendation
Annat: Uppföljning av programmets genomförande och resultat	
Indikatorer	P: Kompletterande utfallsindikatorer bör tas fram för att följa programgenomförandet, särskilt beträffande prioriteringarna 1, 3, 4 och 5.
Indikatorer	P: Kompletterande resultatindikatorer bör tas fram för samtliga fokusområden för att tydligare kunna följa den <i>förändring</i> som programmet eftersträvar att uppnå.
Indikatorer	G: Samverkan och erfarenhetsutbyte beträffande ansatser för att fånga resultat bör bedrivas med andra ESI-fonder. Rörande indikatorer inom prioritering 1 och 6 uppmuntras särskild avstämning.
Uppföljning och utvärdering	G: Övervakningskommittén och förvaltningsmyndigheten bör använda sig av uppföljnings- och utvärderingsresultat för att vid behov justera insatser samt som grund för framtagandet av liknande framtida satsningar.

P= Förändring i programförslag

G= Vaksamhet i genomförandet

4 Bedömning av planerade arrangemang för programmets genomförande

Under denna punkt har bedömts om programmets administrativa struktur och organisation samt de resurser som allokeras för dessa. Beträffande aspekter kopplade till genomförande och administration kommer genomförandet av EU:s fonder under perioden 2014-2020 att vara mer inriktat på att underlätta samt förenkla administrativa processer.

4.1 Bedömning av administrativ kapacitet för genomförandet

Genomförandeorganisationens aktiviteter har bedömts på ett övergripande plan. Det har således handlat om att bedöma och utvärdera hur processen löper och i vilken utsträckning programmets genomförandeorganisation förväntas fungera smidigt, till exempel beträffande rollfördelning.

4.1.1 Involverade myndigheter och förvaltnings- och kontrollsystem

Beskrivning av genomförandeorganisation följer regelverket och svensk förvaltningsrätt. Statens Jordbruksverk har en huvudroll i genomförandet. Med tanke på myndighetens dominerande roll är det rimligt att ett utvärderingssekretariat har inrättats och att utvärderingar i hög grad ska genomföras av oberoende aktörer. En särskild enhet för internrevision möjliggör också en relativt oberoende funktion.

En del uppgifter kommer också att delegeras ut till intermediärer såsom länsstyrelser, Sametinget och Skogsstyrelsen. Det regionala och lokala inflytandet i genomförandet ska framförallt ske genom att delegera ansvar för att ta emot, välja ut och handlägga ansökningar, besluta om stöd och utbetalningar av ärenden till 21 länsstyrelser (regional nivå) samt sametinget (i samband med utvecklingen av det samiska samhället). Skogsstyrelsen har ett särskilt ansvar inom de delar som rör skog, vilket innebär att ta emot, välja ut och handlägga ärenden samt besluta om stöd och utbetalningar inom skogssektorn. En särskild internkontrollenhet kommer att etableras för att övervaka uppgifter som delegerats ut till andra enheter, organ eller myndigheter och som påverkar utbetalningarna samt för att säkerställa att ackrediteringsvillkoren uppfylls internt och externt.

Betydelsen av lokal och regional förankring lyfts fram. Förhandsutvärderingen noterar dock att programframtagandet har skett huvudsakligen inom Landsbyggsdepartementet med stöd av Jordbruksverket och att regionala och lokala aktörer har haft relativt lite inflytande på programutformningen, vilket kan få konsekvenser för genomförandet, till exempel en längre startsträcka. På samma gång innebär det faktum att man i mångt och mycket bygger vidare på det nuvarande programmet att kännedom om programmets möjligheter kommer att vara goda. Regionala och lokala aktörer har också varit involverade i framtagande genom att länsstyrelserna ansvarat för framtagandet av regionala SWOT som i sin tur ska utgöra grunden till de regionala handlingsplanerna. Dock har det regionala SWOT-arbetet skett efter det att SWOT-arbetet för programmet genomfördes. De regionala handlingsplanerna anges bli ett viktigt verktyg i genomförandet och ska ske genom ett partnerskap. Dock konstaterar

förhandsutvärderingen att frihetsgraderna i planernas innehåll är något begränsade i och med att allt måste "stämma på toppen".

Samordning med ESI-fonder påtalas och i partnerskapsöverenskommelsen nämns den fondsamordningsgrupp som har etablerats mellan de tre förvaltande myndigheterna. Ett flertal samarbetsområden¹¹ nämns där det finns möjligheter till samverkan för att nå en effektivare och samordnad förvaltning. Dessutom nämns att samarbetet mellan fonderna också är av betydelse för att minska den administrativa bördan för stödmottagare genom att tillämpa schabloner, klumpsummor och standardlönekostnader.

Förhandsutvärderingen noterar att det är Jordbruksverket som kommer att fatta myndighetsbeslut om stöd inom CLLD. I partnerskapsöverenskommelsen framkommer att Jordbruksverket har utsetts för att de lokala aktionsgrupperna bara ska ha en förvaltande myndighet att vända sig till om finansiering av flera fonder är aktuell. Därmed ska administrationen för grupperna och projektägarna underlättas. Förhandsutvärderingen har förståelse för detta argument, men finner det något anmärkningsvärt att just administrationen av denna del av programmet centraliseras när andra delar delegeras ut till aktörer på regional nivå och ser en risk i att administrationen centraliseras för en insats som per definition strävar efter decentralisering och underifrånperspektiv. Förhandsutvärderingen hänvisar även till de yttranden som inkom under remissen av TULPAN. I TULPAN förespråkades att Leader skulle få en centraliserad modell där största möjliga administrativa börda skulle lyftas från LAG och istället hanteras av Jordbruksverket. I remissammanställningen framgår att detta alternativ får stöd från flertalet instanser, medan däremot få Leader-grupper och länsstyrelser förordar detta alternativ, utan dessa ville istället ha det administrativa ansvaret.

Rörande Europeiska innovationspartnerskapet (EIP) så är det Jordbruksverket som fattar beslut om ansökningarna för att bilda operativa grupper. Här vill förhandsutvärderingen lyfta fram att det är möjligt att inkludera aktörer med god kännedom om innovationsprocesser i detta arbete, såsom VINNOVA och SP.

4.1.2 Administrativ kapacitet för att förvalta programmet

I programunderlag anges inga detaljer kring behov av personella resurser och administrativ kapacitet, samt vilka förmågor och kompetens som behövs vilket innebär att förhandsutvärderingen inte har kunnat bedöma om dessa är i rätt proportion för förvaltning av programmet.

¹¹ Områden som nämns är: Gemensam webbportal, Förenklingar, Bedrägerier och oegentligheter, Horisontella kriterier, Samarbete inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen (EUSBSR), Gemensamma utbildningar, Gemensamma processtöd för horisontella kriterier, It-utveckling, Återföring av resultat och erfarenhet från projekt, dvs. lärande, Gemensamt metodarbete, uppföljning och utvärdering och Regionala samverkansprocesser.

4.1.3 Åtgärder för att säkerställa programmets offentliggörande inklusive det nationella landsbygdsnätverket

Förhandsutvärderingen bedömer att åtgärder för att säkerställa programmets offentliggörande inklusive landsbygdsnätverket är fullgott beskrivet. Programunderlaget innehåller en gedigen beskrivning av kommunikationsansats- och strategi. En särskild satsning på mångfald och integration samt allmänt ökat intresse för landsbygden nämns. Dock presenteras ej några konkreta planer för hur detta ska genomföras.

Jämställdhetsperspektiv påpekas som en viktig del att integrera i genomförandet. Bland annat ska informationsmaterial om programmet jämställdhets-integreras. Uppfyllelsen av mål för jämställdhet ska också följas. Här anser förhandsutvärderingen att särskilda åtgärder kan behövas, och några sådana presenteras inte i åtgärdsmodellerna i nuläget. Statistik ska redovisas könsuppdelad samt även möjliggöra inkluderandet av medsökande i ansökningar, vilket ska medföra en ökad synlighet i programmets genomförande sett från ett jämställdhetsperspektiv.

Jordbruksverket är ansvarig för att sprida gemenskapstexter till berörda myndigheter samt information till stödmottagare. Även intermediärer ska sprida information om programmet. Även aktiviteter kopplade till utvärderingsplanen genom förmedling av resultat och effekter berörs. Förhandsutvärderingen noterar att spridning av utvärderingsresultat och lärdomar från programgenomförandet är en viktig uppgift för utvärderingssektariatet.

Landsbygdsnätverket pekas också ut som en viktig part för att genomföra kommunikationskampanjer. Det påtalas dock att landsbygdsnätverket har en självständig roll men att dess kommunikationsplan är en viktig beståndsdel i kommunikationsarbetet.

4.1.4 Insatser för rådgivningskapacitet

Som nämnts ovan är beskrivningen beträffande själva genomförandet främst inriktad på att belysa informations- och kommunikationsinsatser. Explicit information om vilken rådgivningskapacitet som finns avsatt till projekten och om det motsvarar de förväntade behoven saknas. Men förhandsutvärderingen bedömer att implicit ligger rådgivning om programmet i kommunikationsansatsen, men beskrivningen av hur rådgivning ska bedrivas kan tydliggöras. En något mer detaljerad beskrivning görs också i kapitel 5 – Beskrivning av strategi, då det i kapitlets avslutande avsnitt beskrivs vilka åtgärder som ska vidtas för att garantera tillgänglighet till rådgivning, inkluderande bland annat en inledande utbildning av handläggarna.

4.1.5 Planerade åtgärder för att minska den administrativa bördan för stödmottagarna

Förenkling ingår som ett tema i det arbete som kommer att företas gemensamt av de förvaltande myndigheterna för ESI-fonderna. I PÖ återfinns i avsnitt 2.6 en sammanfattning av åtgärder som genomförs för att minska den administrativa bördan, bland annat nämns områdena schabloner, klumpsummor samt uppföljning och

utvärdering. I landsbygdsprogrammet lyfts också urvalskriterier, beslutsomgångar, nytt IT-stöd med e-ansökan, en elektronisk akt för varje ansökan vilket kommer att underlätta handläggning av ärenden samt även transparens i ärendehantering fram som exempel på några av de förenklingar som kommer under programperioden. Förhandsutvärderingen bedömer därmed att de åtgärder som planeras för att minska den administrativa bördan är tillräckliga dock gäller det att se till att de verkligen medför en reell förenkling.

4.2 Rekommendationer relaterade till landsbygdsprogrammets genomförande

Slutbedömning: Övervaknings- och genomförandeorganisationen bedöms vara fullgod. De åtgärder som planeras för att minska den administrativa bördan anses vara tillräckliga.

Ämne	Rekommendation
Programgenomförande	
Rådgivning	G: Tydliggör hur rådgivning om programmets möjligheter ingår som en del i kommunikationsansatsen.
Administrativ börda	G: Säkerställ att de åtgärder som planeras för att minska den administrativa bördan verkligen medför en reell förenkling.
CLLD	G: Jordbruksverket bör säkerställa att det finns en god förståelse för lokala behov i genomförandet av CLLD. Här är utformningen och sammansättningen av urvalskommittéerna, som kommer att bedöma och prioritera de lokala utvecklingsstrategierna, av yttersta vikt.
CLLD	G: Vidta åtgärder för att minimera risken för finansieringsglapp av LAG för att säkerställa att kompetens och kapacitet vidmakthålls.

P= Förändring i programförslag

G= Vaksamhet i genomförandet

5 Bedömning av horisontella principer

I förhandsutvärderingen ska involvering av intressenter och överväganden beträffande jämställdhet och icke-diskriminering bedömas. Förhandsutvärderingen ska bland annat besvara i vilka steg relevanta intressenter har varit involverade för att identifiera utmaningar/behov, definiera mål samt deltagit i beslutsfattande beträffande resursallokering och urval av aktiviteter som ska stödjas.

5.1 Bedömning av lämplighet för att främja jämställdhet och icke-diskriminering

I förhandsutvärderingen ska programmets bidrag till jämställdhet och icke-diskriminering även bedömas. Frågor som ska besvaras är till exempel i vilken utsträckning programstrategin adresserar särskilda behov hos grupper som riskerar diskriminering och om det finns särskilda arrangemang för att öka stödet för jämställda möjligheter och social inkludering.

Textruta 5: Horisontella principer i den gemensamma förordningen

I den gemensamma förordningen för genomförandet av ESI-fonderna betonas att den Europeiska Unionen ska "i alla skeden av genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna sträva efter att undanröja ojämlikhet, främja jämställdhet och integrera ett jämställdhetsperspektiv, liksom att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning."

Vidare innehåller Artikel 7 förtydligande skrivningar beträffande "Jämställdhet och icke-diskriminering". Här anges att Medlemsstaterna och kommissionen ska se till att jämställdhet och integration av jämställdhetsperspektivet genomgående beaktas och främjas vid förberedelse och genomförande av program, vad gäller övervakning, rapportering och utvärdering. Medlemsstaterna och kommissionen ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra varje form av diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning i samband med förberedelser inför och genomförandet av programmen. Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning ska särskilt beaktas under förberedelserna inför och genomförandet av programmen.

I Artikel 8 förtydligas hur hållbar utveckling ska adresseras. Främst finns kopplingar till den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Kortfattat innebär det att "Målen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna ska eftersträvas i linje med principen om hållbar utveckling och med unionens mål att bevara, skydda och förbättra miljöns kvalitet enligt artiklarna 11 och 191.1 i EUF-fördraget, med hänsyn till principen att förorenaren betalar."

5.1.1 Programdesign: involvering av intressenter och överväganden beträffande jämställdhet och icke-diskriminering

Enligt programunderlag har intressenter varit involverade i programframtagningens olika delar, främst i det förberedande arbetet och sedan i form av informationsmöten och i viss mån diskussioner om innehållet. Men beslut beträffande inriktning och resursallokering har tagits av politiker på nationell nivå. I den beskrivning som finns beträffande grupperingar som har varit involverade i programframtagandet framkommer att intressenter har medverkat i programutformningen genom olika typer av aktiviteter, såsom möten, samlingar och konsultationer. Bland annat har intressenter bidragit med "tankar och idéer" kring hur man i programmet kan utforma och arbeta med EIP. Förhandsutvärderingen anser att de är något vagt angivet vad detta inneburit i praktiken för programmets utformning.

Det saknas också detaljerade beskrivningar hur intressenterna kommer att involveras i genomförandet i de underlag som erhållits. Emellertid lär intressenterna utgöra en del av landsbygdsnätverket och ingå i övervakningskommittén. Här noterar förhandsutvärderingen att det är otydligt om en analys av potentiella mottagare har genomförts i programframtagandet. Vissa åtgärder är öppna för företag utanför lantbruket, medan de åtgärder som är inriktade mot miljö främst riktas mot de som bedriver lantbruk.

I förslaget till miljökonsekvensbeskrivning konstateras också att samrådsprocessen kring programmet har fungerat på ett sätt som möter lagens krav. Till exempel har programskrivarna sammantaget bjudit in flera hundra aktörer att medverka i processen, och information har tillgängliggjorts på Internet såsom Jordbruksverkets hemsida.

5.1.2 Programmets bidrag till jämställdhet och icke-diskriminering

Vidare har bedömts hur jämställdhet och icke-diskriminering adresserats i SWOT- och behovsanalysen och beaktas i de planerade åtgärderna. I detta avseende handlar det till exempel om hänsyn tas till en fördelning av insatser sett till olika typer av grupperingar såsom unga-gamla och kvinnor-män. För att säkerställa att dessa perspektiv även kommer med tidigt i programskrivningsprocessen ingick delar av denna bedömning, i bedömning av SWOT- och behovsanalysen (se kapitel 1). SWOT-analysen innehåller i viss mån beskrivningar av särskilda behov hos exempelvis kvinnor och män, samt unga och gamla. Jämställdhetsrelevanta frågor lyfts i programmets behovsanalys och strategidel och har förtydligats avsevärt i senare versioner av programunderlag som förhandsutvärderingen har tagit del av jämfört med de första versionerna, vilket förhandsutvärderingen har rekommenderat och uppmuntrat. Detta tyder på att frågorna fått en ökad uppmärksamhet. Aspekter rörande religion, ras och funktionshinder berörs emellertid inte explicit.

I PÖ framkommer att jämställdhetsperspektivet ska integreras i förberedelser, genomförande, övervakning och utvärdering av programmen. I PÖ nämns att det finns ett behov av förbättrad kommunikation och informationsspridning kring dessa aspekter. Det övergripande målet för landsbygdsprogrammet är att "kvinnor och män ska ha lika

förutsättningar, rättigheter och möjligheter att arbeta inom lantbruket samt bo och verka på landsbygden”. Men liksom de andra övergripande målen bryts det inte ned på en mellanliggande nivå. I landsbygdsprogrammet betonas vidare synliggörande av kvinnors och mäns deltagande i programmet och en ambition är att verka för ett jämnare deltagande. Dessutom ska insatser genomföras för att öka jämställdheten på landsbygden. Konkret vilka dessa är framgår emellertid inte i de programunderlag som har erhållits.

Programstrategin adresserar inte explicit några särskilda behov hos grupper som riskerar diskriminering. Inom åtgärdsförslagen saknas också särskilda mål och insatser och arrangemang för att öka stödet för jämställda möjligheter och icke-diskriminering. I det kapitel som berör programimplementeringen återfinns en skrivning som skulle kunna förtydligas. Som det står nu ges intrycket att särskilda åtgärder först kommer att genomföras om man upptäcker att programmets mål om jämställdhet inte uppnås. Här noterar förhandsutvärderingen att vi i programunderlagen inte finner några målsättningar rörande jämställdhet och icke-diskriminering som uppfyller de så kallade SMART-kriterierna, det vill säga går att följa upp och utvärdera ex-ante, löpande och ex-post. Detta skulle kunna utvecklas i programförslaget.

5.2 Bedömning av lämplighet för att främja hållbar utveckling

Vidare har även bedömts hur lämpliga programmets planerade åtgärder är för att främja hållbar utveckling. Hållbar utveckling innebär att hänsyn ska tas till miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensioner. Beträffande detta perspektiv finns också en mer detaljerad bedömning i den strategiska miljöbedömningen av programmet som har genomförts (se separat rapport).

Frågor som har ställts i detta sammanhang är hur de planerade åtgärderna tar social, ekonomisk och miljömässig hänsyn, såsom exempelvis resurseffektivitet, klimatpåverkan samt hantering av risker som kan kopplas till naturkatastrofer. Beträffande sociala och ekonomiska aspekter finns delvis en överlappning till om fördelningen av de planerade insatserna tar hänsyn till olika typer av grupperingar såsom unga - gamla, kvinnor - män (se avsnitt 5.1.2).

5.2.1 De planerade åtgärdernas lämplighet för att främja hållbar utveckling

Sammanfattningsvis konstaterar den strategiska miljöbedömningen att förslaget till landsbygdsprogram 2014-2020 bedöms medföra betydande positiv miljöpåverkan och inte bedöms innebära betydande negativ miljöpåverkan.

Beträffande hur åtgärderna som direkt adresserar mål relaterade till den *miljömässiga* dimensionen av hållbar utveckling (prioriteringar 4 och 5) passar interventionslogiken görs bedömningen att programmet tydligt har prioriterat dessa. I programmet kommer omkring 62 procent av budgetmedlen (varav prioritering 4, 60 procent och prioritering 5, 1,8 procent) att användas för insatser inom dessa, och bidra till arbetet att nå några av de svenska miljökvalitetsmålen såsom Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv samt Begränsad klimatpåverkan.

Programmets fokus på prioritering 4 (Återställa, bevara och främja ekosystem som är beroende av jord- och skogsbruket) innebär en tydlig satsning på miljömässig hållbarhet inom jord- och skogsbruket. Här återfinns åtgärder inom exempelvis betesmarker och slätterängar, vällersättning och insatser för att minska växtnäring förluster. Även stöd till ekologiskt jordbruk liksom LFA (stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar) återfinns inom denna prioritering.

Samtidigt innebär programmets satsning på prioritering 6 (Främja social inkludering och ekonomisk utveckling i landsbygdsområden) med cirka 21 procent av total budget att även social och ekonomisk utveckling på landsbygden prioriteras i programmet. Här finns stöd till investering i bredband på landsbygden, stöd till jordbruks- och affärsutveckling och även offentlig och kommersiell service, liksom stöd till lokal samhällsservice. Även stöd till lokalt ledd utveckling (CLLD) återfinns inom prioritering 6, vilket innebär möjligheter för lokala grupper att utveckla och driva projekt som är angelägna för den lokala utvecklingen. Således bedömer den strategiska miljöbedömningen att programmet kommer att bidra positivt till exempelvis nya eller bibehållna arbetstillfällen samt bibehållen eller ökad tillgång till samhällsservice, utbildning, information, marknader för varor och tjänster, och möjlighet att påverka/delta i samhällsutvecklingen vilket kan komma unga och gamla samt kvinnor och män till del.

Förhandsutvärderingen noterar att programmets beskrivning av åtgärder (i åtgärdsmodellerna) ofta är relativt generellt hållen. Detaljerad information om exempelvis stödnivåer, urvalskriterier, indikatorer för uppföljning eller förväntade resultat/effekt av respektive åtgärd eller åtgärder i samverkan saknas. Bedömningen är att samtidigt som skrivningarna skapar flexibilitet för programmets genomförande, så skapas också en otydlighet och risk för ett mindre fokuserat och mindre effektivt program. Det tekniska underlaget för landsbygdsprogrammet (TULPAN) 2014-2020 som Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har tagit fram har utgjort ett viktigt underlag i processen att ta fram ett nytt program. I detta underlag finns emellertid betydligt mer detaljerade beskrivningar. Det finns dock inget direkt åtagande i programmet att använda sig av underlaget (i helhet eller delar), och det är inte givet att de beskrivningar som finns i det tekniska underlaget kommer att användas i programmets genomförande. Det är även oklart om andra insatser fångar upp de behov som identifieras. Programmets åtgärdsområden och inriktning kan stimulera hållbarhetsinriktning för samtliga prioriteringar. Utfallet, det vill säga hur stor hållbarhetsmålsuppfyllelsen är, beror till stor del på hur *effektiva styrmekanismerna* är (om ineffektiva kan utfallet bli negativt). Den multi-kriterieansats som kommer att användas i urvalet av stödmottagare ska dock möjliggöra en välgrundad samt balanserad beviljning av stöd där hänsyn till relevanta parametrar såsom dödvikt, miljö, jämställdhet etc. tas.

Insatser inom samtliga målområden kan utformas och genomföras på ett sätt som främjar samtliga dimensioner, det vill säga miljömässiga, ekonomiska och sociala perspektiv, inom hållbar utveckling. Programmet har formuleringar som tyder på sådana intentioner. Till exempel finns ambitioner om utvecklingen av ett konkurrenskraftigt jordbruk (prioritering 2) som tar miljöansvar och bevarar den biologiska mångfalden på landsbygden, och skrivningar om att insatser kring information och kunskapsuppbyggnad

ska bidra till ett konkurrenskraftigt och klimatsmart jordbruk. Vidare görs kopplingen mellan kortare leveranskedjor och minskad klimatpåverkan från transporter (prioritering 3). Vidare ska hänsyn till jämställdhet tas på olika sätt.

Både den strategiska miljöbedömningen och förhandsutvärderingen vill dock framföra att programmets åtaganden kring uppföljning och utvärdering inte är tillräckliga för att kunna visa om programmet bidrar positivt på det sätt som det är tänkt beträffande jämställdhet, icke-diskriminering och hållbar utveckling, och inte heller tillräcklig för att kunna säkerställa att eventuella oväntade negativa konsekvenser upptäckts och korrigeras. Det är därför viktigt att Jordbruksverket i sitt fortsatta arbete kring uppföljning och utvärdering kompletterar programmet i dessa avseenden, till exempel övervakning, uppföljning och utvärdering av utfall och resultat i relation till olika grupper.

5.3 Bedömning av relevant rådgivningskapacitet

I programunderlag förekommer inte några detaljer kring den rådgivningskapacitet som finns rörande tillämpningen av de horisontella principerna och hållbar utveckling. I PÖ återfinns skrivningar om att horisontella kriterier, bland annat som gemensamt processtödd, ingår i den etablerade fondssamordningsgruppen med syfte att stärka och få till en mer effektiv och samordnad förvaltningskapacitet. Dessutom inkluderas utformning av mål och indikatorer, gemensam kunskapsuppbyggnad, metodutveckling och erfarenhetsutbyte i samarbetet. Förhandsutvärderingen vill betona vikten av att det under bland annat den utbildning av handläggare som ska ske i början av programmet ingår en gedigen utbildning om hur de horisontella principerna och hållbar utveckling ska tillämpas i programgenomförandet. Baserat på det som anges i PÖ bedömer förhandsutvärderingen att förutsättningar för att erbjuda en relevant rådgivningskapacitet finns. I genomförandet gäller det dock att säkerställa att dessa förutsättningar översätts i konkreta aktiviteter.

5.4 Rekommendationer relaterade till horisontella principer

Slutbedömning: Hänsyn till horisontella principer såsom *jämställdhet* och *icke-diskriminering* har tagits under programframtagandet, bland annat i behovsanalysen. Dock skulle beskrivningar rörande särskilda arrangemang för ökad jämställdhet och minskad diskriminering kunna förtydligas. Tidspressen i programframtagandet har i viss mån inneburit att inkluderande av intressenter inte har kunnat genomföras i den utsträckning som skulle ha varit önskvärd.

Ämne	Rekommendation
Annat: Horisontella principer och hållbar utveckling	
Målformuleringar och åtgärder	P: Mål på en mellanliggande nivå som uppfyller SMART-kriterierna saknas för de horisontella principerna. Sådana bör utformas. Därefter bör bedömas om särskilda åtgärder krävs för att nå dessa mål.
Jämställdhet och icke-	P: Rörande programmets bidrag till ökad jämställdhet och

diskriminering	minskad diskriminering bedömer förhandsutvärderingen att denna koppling skulle kunna förtydligas för samtliga prioriteringar.
Hållbar utveckling	P: För vissa av programmets fokusområden bör ses över om och hur kopplingen till hantering av klimatförändringar kan utvecklas.
Hållbar utveckling	G: Framförallt prioriteringarna 1, 2 och 6 kan styras så att de bidrar till hållbar utveckling. Här bör Jordbruksverket vara aktiv i genomförandet så att exempelvis diversifiering av verksamheter, utveckling av innovation, kunskap, forskning, nyföretagande, it etc. sker på ett sätt och inom områden som aktivt bidrar till hållbar utveckling.
Genomförande	G: Jordbruksverket bör som förvaltande myndighet säkerställa att handläggare löpande utbildas i tillämpningen av de horisontella principerna och hållbar utveckling. I detta inbegrips även att säkerställa att information når alla berörda samt att hänsyn till språkval tas, i exempelvis kunskapsöverförings- och informationsåtgärder, rådgivningstjänster, jordbruks- och affärsutveckling.
Uppföljning och övervakning	G: En explicit uppföljning och utvärdering av målen för de horisontella principerna och hållbar utveckling bör genomföras. Resultat och information från denna bör återföras till ansvariga för programgenomförandet för att möjliggöra justering av insatser under genomförandet. Det kan både handla om att förstärka positiva effekter och minimera eller undvika negativa effekter.

P= Förändring i programförslag

G= Vaksamhet i genomförandet

6 Slutsatser bedömning och översikt rekommendationer

Sammantaget bedömer förhandsutvärderingen att landsbygdsprogrammet utgår från en korrekt och väl beskriven ursprungssituation och nuläge. Programmets interventionslogik är rimligt tydlig givet de riktlinjer och regelverk som finns. De föreslagna åtgärderna är relevanta och realistiska för att nå förväntat utfall och resultat.

Följande justeringar och tillägg skulle ytterligare kunna förtydliga interventionslogiken:

SWOT- och behovsanalys samt strategi

- Förtydliga om och hur andra offentliga insatser fångar upp de identifierade behov som ej omhändertas i landsbygdsprogrammet.
- Förtydliga om det finns synergier mellan prioriteringar och de åtgärder som föreslås.

Interventionslogik

- Utarbeta SMART:a mål på en mellanliggande nivå för fokusområdena, dvs. eftersträva att målen är specifika, mätbara, accepterade, relevanta/realistiska och tidsatta.
- Definiera tydligare vad som är förväntat utfall och resultat.
- Förtydliga om det finns annan påverkan som kan påverka utfallet och resultatet.
- Inom lokalt ledd utveckling kommer urval av områden och framtagande av lokala utvecklingsstrategier vara av betydelse för att säkerställa kännedom om lokala och regionala behov i urvalskommittéerna.

Utvärdering och uppföljning

- Ta fram kompletterande utfalls- och resultatindikatorer för att följa genomförandet av programmet.
- Säkerställ att resultat och kunskap tas tillvara i programgenomförandet samt utformandet av liknande framtida program.

Horisontella principer

- Programmet bör se över om och hur kopplingen till ökad jämställdhet och minskad diskriminering kan förstärkas.
- Utveckla SMART:a mål på en mellanliggande nivå för jämställdhet, icke-diskriminering och hållbar utveckling och överväg om särskilda åtgärder behövs i genomförandet.
- Säkerställ att handläggare löpande utbildas i tillämpningen av de horisontella principerna och hållbar utveckling.

7 Referenser

COM, 2010, Europa 2020, En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN.

COM, 2013, 246 final. 2011/0276 (COD) 2011/0276 (COD). Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006.

Doran, G. T., 1981, There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. Management Review, Volume 70, Issue 11, pp. 35–36.

ESO, 2013, Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet, 2013:6, Författare: Ewa Rabinowicz.

EU:s strategi för Östersjöregionen, <http://www.balticsea-region-strategy.eu/>

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

European Evaluation Network for Rural Development, 2012, GETTING THE MOST FROM YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE *EX ANTE* EVALUATION OF 2014-2020 RDPs DRAFT AUGUST, 2012.

Jordbruksverket, 2012, Tekniskt underlag landsbygdsprogram 2014-2020, Rapport 2012:15.

Jordbruksverket, 2013, Investeringsstöden ger resultat, rapport från enkätsvar om företagsstöd 2007-2011, SJV Rapport 2013:37.

Kommissionens ståndpunkt om utvecklingen av partnerskapsavtal och program i Sverige för perioden 2014-2020.

Landsbygdsdepartementet, 2012, Remissammanställning, Sammanställning av remissyttrande över tekniskt underlag landsbygdsprogram 2014-2020, TULPAN, L2012/1449.

Regeringen, 2013, Partnerskapsöverenskommelsen, Promemoria, 2013-06-13.

Regeringen, 2014a, Partnerskapsöverenskommelsen, Promemoria, 2014-04-10.

Regeringen, 2014b, Partnerskapsöverenskommelsen, Promemoria, 2014-01-31.

Riksrevisionen, 2013, Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (RiR 2013:13).

Sveriges lantbruksuniversitet, 2010, Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013.

Sveriges Nationella Reformprogram, <http://www.regeringen.se/sb/d/18641/a/238844>

Tillväxtanalys, 2014, Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik, Rapport 2014:04.

8 Förkortningar

AIR= Annual Implementation Report

CAP= Common Agricultural Policy

EHFF=Europeiska havs- och fiskerifonden

EIP=Europeiska innovationspartnerskapet

EJFLU=Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling

ERUF=Europeiska regionala utvecklingsfonden

ESF=Europeiska socialfonden

ESI-fonder= Europeiska struktur- och investeringsfonderna

EUSBSR=EU:s strategi för Östersjöregionen

GSR= Gemensamt strategiskt ramverk

ITI=Integrerad Territoriell Investering

LAG=Local Action Group / lokala aktionsgrupper

LBP=Landsbygdsprogrammet

LDS=Local development strategies

LFA= Less Favoured Areas

LLU=Lokalt ledd utveckling

PÖ=Parterskapsöverenskommelsen

SFC= Structural Funds Common Database

SMART= specifika, mätbara, accepterade, realistiska/relevanta, tidsatta

SWOT=Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TA=Teknisk assistans

TULPAN=Tekniskt underlag landsbygdsprogram 2014-2020

ÖOF=övrig offentlig medfinansiering

Del 3: Bilagor

Bilaga 1: Översikt prioriteringar, fokusområden och åtgärder

Förordningens prioriteringar och fokusområden

1. Främja kunskapsöverföring och innovation inom jord- och skogsbruk och på landsbygden, med särskild inriktning på följande:
 - a) Främja innovation, samarbete och utveckling av kunskap på landsbygden.
 - b) Stärka banden mellan jordbruk, livsmedelsproduktion och skogsbruk samt forskning och innovation, även för att få till stånd förbättrad miljöförvaltning och miljöprestanda.
 - c) Främja livslångt lärande och yrkesutbildning inom jord- och skogsbruk.

2. Förbättra jordbruksföretagens livskraft och konkurrenskraften inom alla typer av jordbruk i alla regioner och främja innovativ jordbruksteknik och hållbart skogsbruk, med särskild inriktning på följande:
 - a) Förbättra jordbruksföretagens ekonomiska resultat och underlätta omstrukturering och modernisering av jordbruksföretagen särskilt i syfte att öka marknadsdeltagande och marknadsinriktning samt diversifiering av jordbruksverksamhet.
 - b) Underlätta inträdet i jordbrukssektorn för jordbrukare med tillräcklig kompetens och i synnerhet generationsskiften.

3. Främja organisationen av livsmedelskedjan, inbegripet bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter, djurens välbefinnande och riskhanteringen inom jordbruket, med särskild inriktning på följande:
 - a) Förbättra primärproducenternas konkurrenskraft genom att på ett bättre sätt integrera dem i livsmedelskedjan med hjälp av kvalitetssystem, skapa mervärde för jordbruksprodukter, säljfrämjande åtgärder på lokala marknader och inom korta leveranskedjor, producentgrupper och producentorganisationer samt branschorganisationer.
 - b) Stödja riskförebyggande insatser och riskhantering inom jordbruket.

4. Återställa, bevara och förbättra ekosystem som är relaterade till jord- och skogsbruket, med särskild inriktning på följande:
 - a) Återställa, bevara och förstärka den biologiska mångfalden, inklusive inom Natura 2000-områden, och i områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar, samt jordbruk med höga naturvärden samt de europeiska landskapens karaktär.
 - b) Förbättra vattenförvaltningen, inbegripet hanteringen av gödselmedel och växtskyddsmedel.

- c) Förebygga markerosion och förbättra markskötseln.
5. Främja resurseffektivitet och stödja övergången till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn, med särskild inriktning på följande:
- a) Effektivisera vattenanvändningen inom jordbruket.
- b) Effektivisera energianvändningen inom jordbruket och vid livsmedelsbearbetning.
- c) Främja en hållbar samhällsekonomi genom att underlätta tillgången till och användningen av energi från förnybara källor och öka användningen av biprodukter, avfall, restprodukter och andra råvaror som inte är avsedda till livsmedel.
- d) Minska jordbrukens utsläpp av växthusgaser och ammoniak.
- e) Främja bevarande av kolsänkor och kolinbindning inom jord- och skogsbruk.
6. Främja social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden, med särskild inriktning på följande:
- a) Främja diversifiering, skapande samt utveckling av småföretag och arbetstillfällen.
- b) Främja lokal utveckling på landsbygden.
- c) Öka tillgängligheten till, användningen av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik på landsbygden. SV L 347/500 Europeiska unionens officiella tidning 20.12.2013

Därtill anges att alla prioriteringarna ska bidra till de tvärgående målen gällande innovation, miljö och begränsning av och anpassning till klimatförändringar.

Åtgärder: Artikelnummer och kod

Measure under Regulation		Measure code	Sub-measure	Sub-measure code
[RD] art 14	knowledge transfer and information actions	1	support for vocational training and skills acquisition actions	1.1
			support for demonstration activities and information actions	1.2
			support for short-term farm and forest management exchange as well as farm and forest visits	1.3
[RD] art 15	advisory services, farm management and farm relief	2	support to help benefiting from the use of advisory services	2.1
			support for the setting up of farm management, farm relief and farm advisory services as well as forestry	2.2

	services		advisory services	
			support for training of advisors	2.3
[RD] art 16	quality schemes for agricultural products and foodstuffs	3	support for new participation in quality schemes	3.1
			Support for information and promotion activities implemented by groups of producers in the internal market	3.2
[RD] art 17	investments in physical assets	4	support for investments in agricultural holdings	4.1
			support for investments in processing/marketing and/or development of agricultural products	4.2
			support for investments in infrastructure related to development, modernisation or adaptation of agriculture and forestry	4.3
			support for non-productive investments linked to the achievement of agri-environment-climate objectives	4.4
[RD] art 18	restoring agricultural production potential damaged by natural disasters and introduction of appropriate prevention	5	support for investments in preventive actions aimed at reducing the consequences of probable natural disasters, adverse climatic events and catastrophic events	5.1
			support for investments for the restoration of agricultural land and production potential damaged by natural disasters, adverse climatic events and catastrophic events	5.2
[RD] art 19	farm and business development	6	business start up aid for young farmers	6.1
			business start up aid for non-agricultural activities in rural areas	6.2
			business start up aid for the development of small farms	6.3
			support for investments in creation and development of non-agricultural activities	6.4
			payments for farmers eligible for the small farmers scheme who permanently transfer their holding to another farmer	6.5
[RD] art 20	basic services and village renewal in	7	support for drawing up and updating of plans for the development of municipalities and villages in rural areas and their basic services and of protection and management plans relating to N2000 sites and other	7.1

	rural areas		areas of high nature value	
			support for investments in the creation, improvement or expansion of all types of small scale infrastructure, including investments in renewable energy and energy saving	7.2
			support for broadband infrastructure, including its creation, improvement and expansion, passive broadband infrastructure and provision of access to broadband and public e-government	7.3
			support for investments in the setting-up, improvement or expansion of local basic services for the rural population including leisure and culture, and the related infrastructure	7.4
			support for investments for public use in recreational infrastructure, tourist information and small scale tourism infrastructure	7.5
			support for studies/investments associated with the maintenance, restoration and upgrading of the cultural and natural heritage of villages, rural landscapes and high nature value sites including related socio-economics aspects, as well as environmental awareness actions	7.6
			support for investments targeting the relocation of activities and conversion of buildings or other facilities located inside or close to rural settlements, with a view to improving the quality of life or increasing the environmental performance of the settlement	7.7
[RD] art 21	investments in forest area development and improvement of the viability of forests	8	support for afforestation/creation of woodland establishment cost	8.1
			support for afforestation/creation of woodland maintenance/income foregone premium per ha	8.2
			support for establishment of agro-forestry systems cost	8.3
			support for maintenance of agro-forestry systems	8.4
			support for prevention and restoration of damage to forests from forest fires and natural disasters and catastrophic events	8.5
			support for investments improving the resilience and environmental value of forest ecosystems	8.6

			support for investments in forestry technologies and in processing, mobilising and marketing of forest products	8.7
[RD] art 27	setting up of producer groups and organisations	9	setting up of producer groups and organisations in the agriculture and forestry sectors	9
[RD] art 28	agri-environment-climate	10	payment for agri-environment-climate commitments	10.1
			support for conservation and sustainable use and development of genetic resources in agriculture	10.2
[RD] art 29	organic farming	11	payment to convert to organic farming practices and methods	11.1
			payment to maintain organic farming practices and methods	11.2
[RD] art 30	Natura 2000 and Water Framework Directive payments	12	compensation payment for Natura 2000 agricultural areas	12.1
			compensation payment for Natura 2000 forest areas	12.2
			compensation payment for agricultural areas included in river basin management plans	12.3
[RD] art 31	payments to areas facing natural or other specific constraints	13	compensation payment in mountain areas	13.1
			compensation payment for other areas facing significant natural constraints	13.2
			compensation payment to other areas affected by specific constraints	13.3
[RD] art 33	animal welfare	14	payment for animal welfare	14
[RD] art 34	Forest environmental and climate services and forest conservation	15	payment for forest environment commitments	15.1
			support for the conservation and promotion of forest genetic resources	15.2
[RD] art 35	cooperation	16	support for the establishment and operation of operational groups of the EIP for agricultural productivity and sustainability	16.1
			support for pilot projects	16.2
			support for the development of new products,	

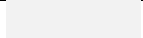


			practices, processes and technologies	
			(other) co-operation among malls operators in organising joint work processes and sharing facilities and resources, and for developing/marketing tourism	16.3
			support for horizontal and vertical co-operation among supply chain actors for the establishment and development of short supply chains and local markets	16.4
			support for promotion activities in a local context relating to the development of short supply chains and local markets	
			support for joint action undertaken with a view to mitigating or adapting to climate change	16.5
			support for joint approaches to environmental projects and ongoing environmental practices	
			support for cooperation among supply chain actors for sustainable provision of biomass for use in food and energy production and industrial processes	16.6
			support for non-CLLD local development strategies	16.7
			support for drawing up of forest management plans or equivalent instruments	16.8
			support for diversification of farming activities into activities concerning health care, social integration, community-supported agriculture and education about the environment and food	16.9
			others	16.0
[RD] art 36	risk management	17	Crop, animal and plant insurance premium	17.1
			Mutual funds for adverse climatic events, animal and plant diseases, pest infestations and environmental incidents	17.2
			Income stabilisation tool	17.3
[RD] art. 40	Financing of complementary national direct payments for Croatia	18	Financing of complementary national direct payments for Croatia	18
[CPR]	support from CSF Funds for	19	support for preparation of LDS	19.1

art 32	local development (CLLD)		LEADER start-up kit	19.2
			support for implementation of operations under the LDS	19.3
			preparatory technical support for cooperation	19.4
			support for inter-territorial cooperation (projects)	19.5
			support for transnational cooperation (projects)	19.6
			support for running costs of the LDS	19.7
			Support for animation costs of the LDS	19.8
[RD] art 51 - 54 (RD)	Technical assistance	20	support technical assistance (other than NRN)	20.1
			support for set up and running of the NRN	20.2

Bilaga 2: Bedömning av interventionslogik, indikatorer samt horisontella mål och principer per fokusområde

Prioritering 1: Främja kunskapsöverföring och innovation inom jord- och skogsbruk och på landsbygden

				Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgärder	Åtgär-der & för-väntat utfall	Utfall & resultat	Utfalls-indikator	Resultat-indikator	Jämställ-dhet & diskrimi-nering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-föränd-ringar
Fokus-område 1 abc										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Förhandsutvärderingen konstaterar att det är en relativt linjär syn på forskning-rådgivning-implementering som präglar beskrivningen i SWOT- och behovsanalysen. Enbart fortbildning av rådgivare kommer inte att bidra med en förändring. Istället krävs till exempel förutsättningar för att skapa brukardriven kunskapsutveckling och interaktiv forskning. Detta kräver en förändrad syn på kunskapsutveckling och innovationsstimulans för att säkerställa en koppling mellan medel till forskning och medel till kompetensutveckling.

En utmaning med denna prioritering är att den återfinns på tvärs i andra prioriteringar vilket innebär att det är svårt att se var till exempel frågor relaterade till "innovationssystem" återfinns operationellt i åtgärderna och i vilket sammanhang åtgärden. Dessutom är det en skillnad på att "erbjuda åtgärder/stöd" och att ta ett "helhetsgrepp" om innovationssystem.

Notering: Säkerställ en bred syn på innovation och innovationsprocesser i genomförandet.

Budgetallokering

Prioriteringen är högt prioriterad i programmet och motsvarande medel allokeras i budgeten för denna prioritering. Behov lär också finnas för detta. En fråga är dock hur samordning sker med andra offentligt finansierade verksamheter inom innovation (särskilt nationellt och regionala ERUF-program) samt forskningsfinansiering (särskilt tillämpad forskning).

Notering: Säkerställ löpande avstämning med andra finansiärer för att undvika överlappningar och säkerställa synergier.

Valda åtgärder

Se avsnittet program mål och valda åtgärder ovan för bedömning.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Förväntat utfall är oklart beskrivet.

Notering: Tydliggör om möjligt det förväntade utfallet.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

Förväntat utfall är oklart beskrivet.

Notering: Tydliggör om möjligt det förväntade resultatet.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Finansiering samt antalet samarbeten är det enda som mäts för att fånga utfallet, här skulle det vara möjligt att försöka utveckla hur det skulle kunna gå att fånga utfall som är kopplade till olika typer av samarbeten som programmet avser att stödja.

Notering: Utveckla om möjligt ytterligare utfallsindikatorer.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

De föreslagna indikatorerna fångar svagt det breda resultat som kan komma att vara möjligt.

Notering: Utveckla om möjligt ytterligare resultatindikatorer.

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Enligt programdokument anges att en jämnare fördelning av mellan kvinnor och män ska eftersträvas och ska uppnås inom dessa stöd vilket kommer att följas upp. Här skulle det underlätta om det gjordes en referens till vad som är baseline.

Notering: Tydliggör hur nuläget ser ut beträffande fördelningen.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Se avsnittet program mål och valda åtgärder ovan för bedömning.

Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

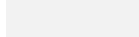


Satsningar kan rätt styrda bidra till skydd av miljö och klimatförändringar.

Notering: Säkerställ att miljö och klimatingår som parametrar för urval.

Prioritering 2: Förbättra jordbruksföretagens livskraft och konkurrenskraften inom alla typer av jordbruk i alla regioner och främja innovativ jordbruksteknik och hållbart skogsbruk

Fokusområde 2a

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgärder & förväntat utfall	Utfall & resultat	Utfalls-indikator	Resultat-indikator	Jämställd-het & diskri-minering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-förändringar
Fokus-område 2a										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Förhandsutvärderingen anser att kopplingen mellan programmål, behovsbild och valda åtgärder är något tveksam. De viktigaste behoven för omstrukturering av jordbrukssektorn anses vara lönsamhet, kunskap, innovation (goda idéer) och finansiering. Dessa är väl förankrade i det SWOT-arbete som finns redovisat samt vedertagen forskning. Bedömningen blir därmed att behoven har identifierats och använts i tillfredställande omfattning/utsträckning för att definiera åtgärderna.

Dock bör noteras att en logisk koppling görs mellan säkerställd lönsamhet och säkerställd leverans av framtida ekosystemtjänster. Det är något oklart om detta är kopplat till generationsskiftet. Men om så är fallet så bör noteras att detta är betydligt mer komplicerat än bara lönsamhetsfrågan. God lönsamhet säkerställer inte att unga vill ta över jordbruk, speciellt inte i glesbygden. Det handlar även om attityder, livskvalitet på landsbygden, mm (se även kommentar under fokusområde 2b).

Blandningen av åtgärder, det vill säga en kombination av rådgivning, kunskapsöverföring samt investeringar i fysiska tillgångar, inom 2a känns dock tilltalande då en kombination av rådgivning (attitydskapande och kunskap) och fysiska investeringar samt en relativt stor del av budgeten allokera till EIP kan bidra till innovations- och utvecklingsarbete. Detta kan i sin tur förhoppningsvis öka attraktionskraften för att bedriva jordbruk och därmed möjligheterna till generationsskifte. Dock finns en viss risk för dödvikt, det vill säga satsningar skulle ha gjorts ändå. Ett sätt att försöka hantera detta i programmet är att dödvikt ingår som övergripande princip för urvalskriterier, dock är det otydligt hur denna princip kommer att operationaliseras.

Notering: Säkerställ att dödvikt undviks i programgenomförandet genom att ingå som urvalskriterium. Överväg också att tillämpa begreppet additionalitet i samband med bedömningar av beviljning samt uppföljning och utvärdering. Additionalitet handlar om att få till en utveckling som annars inte skett, till exempel bidra till ökad kvalitet

(kvalitetsadditionalitet), påskynda satsningar (tidsadditionalitet) eller genomföra insatser i större omfattning (volymadditionalitet).

Budgetallokering

Förhandsutvärderingen anser att den finansiella ramen för detta fokusområde är tillräcklig. Det är dock svårt att bedöma allokeringens storlek i relation till andra åtgärder i programmet samt vilket exakt utfall som kan förväntas av till exempel finansiering av rådgivningsverksamhet beträffande ökad lönsamhet. Dock är balansen mellan finansiering för rådgivning, fysiska investeringar och samarbeten (inklusive EIP) god.

Notering: i.a.

Valda åtgärder

Den stödform som finns för att stödja omstrukturering i form av fysisk investeringar är investeringsstöd. Det anses att valet av stödform väl motsvarar fokusområdets inriktning. Dock bör resultatet från halvtidsutvärderingen samt ESO-rapport 2013:6 tas i beaktande. Dessa resultat pekar på att investeringsstöden i föregående programperiod inte varit effektiva och i många fall troligtvis trängt ut privata investeringar. Här förs ändå ett resonemang inom programframtagandet om vilka fördelar som kan finnas med investeringsstöd, i form av till exempel tidiga investeringar, riktade investeringar, ökad miljö- och djurhänsyn. Härmed har frågan om investeringsstöd adresserats, men frågan kvarstår ändå delvis om investeringsstöd är den bästa stödformen för att möta de utvecklingsbehov som identifierats inom fokusområdet. Förhandsutvärderingen noterar även att användning av revolverande fond har utretts men inte inkluderats.

Notering: Stödformen bifalles men det hade funnits möjligheter att nyttja revolverande fond inom detta fokusområde. Förhandsutvärderingen noterar även att urvalet av verksamheter och satsningar som får stöd är av yttersta vikt för ett framgångsrikt genomförande.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Det är svårt att göra en bedömning rörande kopplingen mellan åtgärderna och det förväntade utfallet då det har varit svårt att konstruera förväntat utfall baserat på de underlag som erhållits. De beskrivningar som återfinns i åtgärdsmodellerna handlar mest om att beskriva bidrag till resultat och till och med effekt och relaterar därmed inte direkt till de utfallsindikatorer som ska bedömas. Det förväntade utfallet skulle kunna betraktas som att jordbrukets konkurrenskraft stärks genom informationsinsatser, rådgivning, eller investeringar i rationella byggnader, utrustning, eller utnyttjar nya metoder etc. Detta handlar om en logisk koppling mellan åtgärderna och det förväntade utfallet som har mycket att göra med resultatet eller till och med effekten.

Notering: Programframtagarna bör se över möjliga utfall av de åtgärder som ska stötts samt vilket resultat som de ska bidra till.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

Angivelse om resultat saknas (se ovan). Om resultat ska ses som något som återspelas i resultatindikator saknas angivelse beträffande mätbar förändring i de företag som erhåller stöd. En möjlighet är att etablera ett nuläge och sedan följa utvecklingen i dessa. Sådan information saknas.

Notering: Programframtagarna bör se över möjliga utfall av de åtgärder som ska stötts samt vilket resultat som de ska bidra till.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Förhandsutvärderingen anser inte att utfallsindikatorerna mäter det förväntade utfallet på ett fullgott sätt. Utfallsindikatorerna formulerade i termer av antal deltagare i kurser, antal rådgivna brukare och antal som fått investeringsstöd relaterar dock till de förslagna åtgärderna. Att mäta antalet deltagare och rådgivningar anger bara en volym och påminner om en aktivitetsindikator, inte en kvalitet till förbättrad konkurrenskraft (se även nedan). Det är också otydligt om det handlar om unika företag. Hur går det att särskilja de som har fått stödåtgärd inom detta fokusområde mot om de också får en stödåtgärd inom andra fokusområden.

Notering: Definiera tydligare det utfall som aktiviteten ska bidra till och se över utfallsindikatorerna.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Då det förväntade resultat inte återfinns tydligt beskrivit i programunderlag är det svårt att bedöma den logiska kopplingen. Dock är kopplingen mellan resultatindikatorn och de förväntade utfallen relativt god då resultatindikatorn handlar om ändrad produktion per AWU (Change in Agricultural output on supported farms/AWU, vilket relaterar till konkurrenskraft och lönsamhet.) Om möjligt skulle det gå att ändra denna till agricultural output of supported farms (ju högre desto bättre). *Target indikator* grundar sig på föreslagna utfallsindikatorer och inte vad som kan antas vara det förväntade resultatet (förändringen) av åtgärderna.

Notering: Överväg att utveckla ytterligare resultatindikatorer. En sådan skulle exempelvis kunna vara "Stödberoendet i jordbrukssektorn (ju mindre stöd i relation till total omsättningen desto bättre)".

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Det är otydligt om åtgärderna inom fokusområdet lämnar ett bidrag till att öka jämställdhet och minska diskriminering, endast generella skrivningar om att öppna för medsökande som skulle stärka jämställdhet återfinns.

Notering: Förtydliga om och hur åtgärder inom fokusområdet bidrar till att öka jämställdhet och minska diskriminering.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Förhandsutvärderingen anser att flera av de åtgärder som ingår i fokusområdet har innovation som mål. Främst är fokus på tillämpning och genomförande av pilotprojekt. Insatser för ökad diversifiering kan också leda till att innovationer utvecklas och sprids.

Notering: i.a.

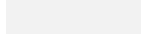


Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

Fokusområdets direkta bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar bedöms som begränsade. Dock bedöms att indirekt och på sikt kan åtgärderna inom fokusområdet komma att ge stor positiv påverkan för skydd av miljö, exempelvis skydd av landskapsbild, biologisk mångfald, samt klimatanpassning (till exempel via diversifiering, bibehållen jordbruksnäring).

Notering: Säkerställ att åtgärder inom fokusområdet genomförs med hänsyn till miljö eller climateffekter för att undvika att insatserna orsakar negativa konsekvenser för klimat/miljö.

Fokusområde 2b

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgärder & förväntat utfall	Utfall & resultat	Utfalls-indikator	Resultat-indikator	Jämställd-het & diskrimi-nering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-föränd-ringar
Fokus-område 2b										

-  OK
-  Kan utvecklas
-  Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Förhandsutvärderingen konstaterar att kopplingarna mellan de valda åtgärderna och utvecklingsbehoven inte är helt logiska. Under utvecklingsbehovet nämns att det finns många skäl till varför generationsskiftet inom jordbruket behövs underlättas. Dock är det inte troligt att enbart åtgärden startstöd leder till att unga lockas till att ta över eller starta jordbruk på egen hand. Behovet av insatser rörande generationsväxling har inte undersökts i någon större utsträckning (i vilket fall redovisas det inte) i vare sig SWOT-arbetet, behovsanalysen eller strategin. Därmed är inte de logiska sambanden mellan åtgärder på detta område och utvecklingsbehovet tillräckligt belyst. Startstödet fyller troligen delar av behovet, men resultaten från tidigare utvärderingar pekar tydligt på stödets brister och snarare kompletterande karaktär. Det är inte belyst vad som hade

hämt utan pengar, hur viktig är egentligen denna "insats" och hur den samspelar med andra åtgärder.

Notering: Åtgärder inom ramen för samarbete (35) hade varit relevanta att komplettera stödet med, men återfinns inte i programförslag. Det behövs också ökad kunskap om de mekanismer som ligger bakom utvecklingsbehovet. Det är viktigt att belysa hur stödet samspelar med andra åtgärder.

Budgetallokering

Procentuellt sett är detta det minst prioriterade fokusområdet. Förhandsutvärderingen är tveksam om den budget som finns avsatt möter de behov av generationsskiften som föreligger som anses vara stort, då åldersstrukturen ser ut som den gör. Med utgångspunkt i åtgärdsmodellerna kommer det att handla om ett schablonbelopp på 250 000 kronor. Det är relativt lågt i förhållanden till investeringsvolymerna för att omstrukturera ett jordbruksföretag (byggnader, maskiner, större arealer, etc.). När det gäller startstödet drogs slutsatsen i halvtidsutvärderingen att stödet inte kan anses bidra till en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen, strukturanpassning, ökning av den mänskliga potentialen eller sektorns konkurrenskraft, vilket förefaller varit nödvändigt för att stödet ska anses ha bidragit till att omstrukturera och modernisera jordbruket. Ytterligare ett resultat var att investeringarna bara ökar marginellt hos de som fick stödet. Möjligen kan man anta att högre stödnivåer till de företag som får stödet skulle skapa mer omfattande förändringar hos dessa företag och därmed leda till mer långsiktiga och lönsamhetsstödande effekter. Emellertid är det också av betydelse att beakta att stödet även riktar sig mot trädgårds- och samiska näringar, där beloppen kan ha en annan betydelse jämfört med övertagande av ett jordbruk.

Notering: Tydliggör hur fokusområdets åtgärder samspelar med andra föreslagna insatser för att ha möjlighet att bidra till en omfattande förändring rörande ökad konkurrenskraft.

Valda åtgärder

Fokusområdets inriktning är fler nyetableringar i sektorn. Troligtvis uppnås delvis detta genom stödformen, sedan är frågan hur man ser på generationsskifte på befintliga gårdar och om det ska ses som en nyetablering. I sammanhanget skulle stödet kunna utgå som en form av lån.

Notering: Överväg om lån kan vara en alternativ stödform, det ger också en signal till andra kreditgivare att en aktör tror på företaget.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Kopplingen mellan åtgärderna och det förväntade utfallet anses på det hela taget vara logiskt. Kopplingen mellan åtgärden (19) är logisk då det underlättar inträde och generationsskifte.

Notering: i.a.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

I programunderlagen finns inget förväntat resultat beskrivet för detta fokusområde. Se dock kommentarer i samband med bedömning av budgetallokering med avseende på halvtidsutvärderingens slutsatser och dess bedömning av resultat från liknande stöd under programperioden 2007-2013.

Notering: Programframtagarna bör se över möjliga utfall av de åtgärder som ska stöttas samt vilket resultat som de ska bidra till.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Utfallsindikatorerna anses kunna mäta det som kan tänkas falla ut av finansieringen.

Notering: i.a.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Egentlig resultatindikator saknas och de föreslagna *target indicators* grundar sig på utfallsindikatorerna och fångar svagt den förändring som ska åstadkommas.

Notering: I programframtagandet bör nogsamt lämpliga resultatindikatorer övervägas för att fånga den förändring som fokusområdets åtgärder ska bidra till. Några möjliga förändringar som skulle kunna försöka följas är "Antal nyetableringar i jordbrukssektorn (högre är bättre)" och "Andel av nyetableringar som fortfarande är i drift efter tre år (högre är bättre)".

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

När det gäller startstödet drogs slutsatsen i halvtidsvärderingen att stödet inte kan anses bidra till en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen. Dock kan åtgärden leda till att nya människor kommer in branschen, till exempel unga, kvinnor, dock framgår inte explicit hur denna aspekt ska adresseras.

Notering: Skrivningar bör utvecklas beträffande hur utformningen av stödet ska bidra till att säkerställa en varaktig etablering av unga jordbrukare av båda könen.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Bidrag till innovation är relativt begränsat såsom beskrivningen av fokusområdet är utformad i nuläget. När det gäller startstödet drogs också slutsatsen i halvtidsutvärderingen att stödet inte kan anses bidra till strukturanpassning, ökning av den mänskliga potentialen eller sektorns konkurrenskraft.

Notering: I programmet bör övervägas hur innovation tydligare kan ingå som parameter i urval och genomförandet av åtgärder inom fokusområdet.

Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar




Indirekt kan fokusområdet bidra till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar genom ett bibehållande av jordbruk. Därmed bibehålls jordbrukslandskapet och ekosystemtjänster, såsom biologisk mångfald, rekreation, vattenvård etc., som följer med detta.

Notering: Tydliggör hur programmet tar tillvara indirekta resultat i genomförandet samt i utvärderingar.

Prioritering 3: Främja organisationen av livsmedelskedjan, inbegripet bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter, djurens välbefinnande och riskhanteringen inom jordbruket

Fokusområde 3a

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgär-der & förvän-tat utfall	Utfall & resul-tat	Utfalls-indika-tor	Resulta-t-indika-tor	Jämställd-het & diskrimi-nering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-föränd-ringar
Fokus-område 3a										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Förhandsutvärderingen är tveksam till huruvida kopplingen mellan program mål och valda åtgärder är logiska. Behoven för riskhantering har bedömts och avgränsningar har gjorts på ett tydligt sätt. Behov för hur man ska integrera primärproducenter i livsmedelskedjan har identifierats, dock är det inte helt tydligt från SWOT och strategiutveckling hur denna identifiering har genomförts och varför dessa behov (ökade kunskaper om tillvägagångsätt att närma sig nya grupper av konsumenter, samarbete mellan små producenter, ökad förädlingsgrad samt specialprodukter) har identifierats som de viktigaste. Men med detta sagt, så bedöms sedan valda åtgärder logiska i relation till det utvecklingsbehov som har identifierats. En mix av kunskapsskapande, rådgivning, fysiska investeringar och samarbete/innovation bör rimligen tillräckligt motsvara just de behov som nämndes ovan. Ett frågetecken är dock de praktiska (och vetenskapliga) kopplingarna mellan ökad djurvälstånd och miljö och klimatsnål produktion. Handlar det primärt om intensitet? Detta skulle kunna förklaras tydligare. Det är också otydligt hur klimat- och miljövänlig produktion ska hanteras.

Notering: Förtydliga den praktiska och vetenskapliga kopplingen mellan ökad djurvälstånd och miljö och klimatsnål produktion. Det handlar också om att se till att det finns en logisk koppling mellan SWOT och prioritering av åtgärder.

Budgetallokering

Den totala budgetnivån är i proportion till att detta fokusområde är lågt rankat inom programmet. Dock kan noteras att budgeten för de fysiska investeringarna är låg i förhållande till kunskapsöverföring, rådgivning och samarbeten. Dock kan de förstnämnda leda till aktiviteter som sedan använder privata former för investeringar till satsningar i ökat förädlingsvärde etc. Slutligen nämns att inom åtgärd 35 så är ett önskat utfall deltagande i lokalt främjande av värdekedjan och då kan möjligen CLLD uppmuntras i detta fokusområde. Förhandsutvärderingen noterar även att det är relativt lite pengar och

få företag som ska vara involverade. Här är frågan om det skulle gå att få hävstång genom en tydligare koppling till andra fokusområden. Förhandsutvärderingen noterar att den högsta andelen av budgeten allokeras till åtgärder inom djurvälfärd.

Notering: Säkerställ synergier med andra fokusområden.

Valda åtgärder

Den föreslagna stödformen anses stämma överens med de utvalda åtgärderna och fokusområdets inriktning.

Notering: i.a.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Förhandsutvärderingen anser att kopplingen mellan det förväntade utfallet och resultatet är svagt. Baserat på information i åtgärdsmallarna ses bidraget inom detta fokusområde som starkt konkurrenskraft. Speciellt för åtgärderna 14, 15 och 17 är det i nuläget svårt att följa vilket det förväntade utfallet är. För 33 (djurvälfärdsersättningar) beskrivs att utfallet är att integrera primärproducenter i livsmedelskedjan. Dessa ersättningar kopplar inte alls tydligt till de behov som nämns för att bättre integrera producenter. I beskrivningen för 35 finns en tydlig logik mellan åtgärden och det specificerade förväntade utfallet.

Notering: I programframtagandet bör det förväntade utfallet tydligare definieras för att tydliggöra kopplingen till önskade resultat och bidraget till fokusområdets övergripande målsättningar. Inom fokusområdet finns goda möjligheter till CLLD-initiativ.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

(Se ovan)

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Den föreslagna utfallsindikatorn påminner mer om en aktivitetsindikator. Det förväntade utfallet är enligt information i åtgärdsmallen formulerat i form av att jordbrukets konkurrenskraft kan stärkas genom kunskapsöverföring, genom rådgivning, eller genom att man investerar i sådant som hjälper till att öka förädlingsgraden på gården. Samarbeten är definierat tydligare i form av förväntat utfall som relaterar till åtgärden. Utfallsindikatorerna är formulerade i termer av antal deltagare i kurser, antal rådgivna stödmottagare och antal som fått investeringsstöd. Därmed mäter inte utfallsindikatorerna det förväntade utfallet, men de relaterar bra till åtgärderna. För samarbete är emellertid kopplingen tydligare.

Notering: Se över de föreslagna utfallsindikatorerna.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Target indikatorerna baseras på utfallsindikatorerna och inte direkt till vad som kan antas vara det förväntade resultatet av åtgärderna och mäter därmed relativt svagt den förändringen som ska åstadkommas.

Notering: I programframtagandet bör noggsamt lämpliga resultatindikatorer övervägas för att fånga den förändring som insatsen ska bidra till. Några möjliga förslag som det skulle kunna samlas in data kring skulle kunna vara "Andel av lantbrukarnas produktion med hög förädlingsgrad (högre är bättre)" samt "Antal nya specialprodukter på marknaden (högre är bättre)".

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Det är otydligt på vilket sätt fokusområdet ska bidra till ökad jämställdhet och minskad diskriminering.

Notering: Utveckla skrivningar om och hur fokusområdet ska bidra till ökad jämställdhet och minskad diskriminering.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Flera av de åtgärder som ingår i fokusområdet har detta som inriktning, genom effektivare samarbete och informationsutbyte.

Notering: i.a.

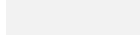
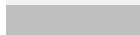

Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

Fokusområdet bedöms inte bidra till skydd av miljö eller klimatanpassning. Dock återfinns denna aspekt i viss mån i behovsbeskrivning.

Notering: Förtydliga om och eventuellt hur fokusområdet ska bidra till skydd av miljö och hantering av klimatförändringar.

Prioritering 4: Återställa, bevara och förbättra ekosystem som är relaterade till jord- och skogsbruket / Fokusområden 4abc

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgärder & förväntat utfall	Utfall & resultat	Utfalls-indika-tor	Resul-tat-indika-tor	Jämställ-d-het & diskrimi-nering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-förändring ar
Fokus-område 4abc										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder inklusive budgetallokering

Koppling mellan utvecklingsbehov och åtgärder: miljöstöden

Eftersom stöden motiveras främst utifrån miljömålen och det svenska miljöarbetet så är bedömningens utgångspunkt om åtgärdsvalet och budgetnivåerna kan förväntas bidra till en positiv utveckling inom områdena biologisk mångfald, ekosystem, landskapens karaktär, vatten- och markkvalitet, samt förbättrad gödsel- och bekämpningsmedelshanteringen.

Åtgärder inom fokusområdet bedöms kunna medföra direkt och indirekt positivt bidrag till flera nationella miljö kvalitetsmål (till exempel Myllrande våtmarker, Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv, Giftfri miljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt Levande kust och skärgård, Storslagen fjällmiljö, Levande skogar, Begränsad klimatpåverkan) samt till mål om klimat och energi i EU2020 (Hållbar livsmedelsproduktion, Hållbar förvaltning av naturresurser och klimat).

Då budgetnivåerna är på i stort sett oförändrade nivåer jämfört med föregående period så har vi gjort en genomgång av vilka effekter man bedömt att just dessa typer av åtgärder kunnat skapa givet dessa ekonomiska förutsättningar. För betesmark och slätterängar är nivåerna ungefär samma, för vall även så, för åtgärder för minskade växtnäingsförluster något lägre, för ekologisk produktion ungefär lika, och för LFA ungefär lika. Noteras bör dock att implementering och genomförande kommer att skilja sig åt och att samverkansinsatser för att styra åtgärder till rätt plats och förbättra helhetstänket utifrån ett landskapsperspektiv kommer att finansieras. Förhoppningen är att detta ska förstärka de (överlag) positiva resultat som observerades i halvtidsutvärderingen. Nämnas bör även att stöden enligt halvtidsutvärderingen har en markant inkomsteffekt. Utifrån modellanalyser så skriver man att "sett över hela landet sjunker inkomsterna med 13 procent om ersättningarna tas bort. I den mest påverkade regionen (Norra Mellansverige) sjunker inkomsterna med 28 procent". Med detta noterat så bedömer man sedan att miljöersättningen till "Biologisk mångfald och kulturmiljövärden i betesmarker, slätterängar och våtmarker" har bidragit till en bibehållen extensiv betesdrift. Ersättning till ekologiska

produktionsformer bidrar till minskad användning av bekämpningsmedel. En effekt av detta brukande är att biologisk mångfald i vissa fall gynnas. En ersättning som flitigt diskuterats den senaste tiden är stödet för vall. Halvtidsutvärderingen menar att denna ersättning kan ha relativt svaga effekter. Detta eftersom gamla vallar dock har en positiv effekt för biologisk mångfald, men stödet bara bidrar till en marginal ökning i områden där vall redan finns (och dessa nya vallar har lägre effekt än de gamla). Angående negativa externaliteter så bedöms att de insatser som var mest effektiva är, för kväveurlakning, våtmarker och för minskat fosforutsläpp, skyddszoner. Den ersättning som minskar bekämpningsmedelsanvändningen mest är ekologiska produktionsformer eftersom bekämpningsmedel inte används inom det odlingsystemet.

Koppling mellan utvecklingsbehov och åtgärder: klimat och energi.

En viktig fråga i relation till det beskrivna utvecklingsbehovet är hur väl de beskrivna åtgärderna relaterar till det nämnda EU-målet för klimat och energi. Från förhandsutvärderingen påpekas att inga av de åtgärder man beskriver tycks ha för avsikt att (åtminstone direkt) adressera dessa perspektiv. Stöd för denna observation finner vi även i halvtidsvärderingen som skriver att "det finns inga åtgärder inom miljövänligt jordbruk som riktar sig till att mildra klimatförändringar. Inte heller finns några tillgängliga indikatorer eller systematisk datainsamling av information som skulle göra det möjligt att bedöma klimatpåverkan av miljöåtgärderna".

Koppling mellan utvecklingsbehov och åtgärder: LFA

Halvtidsutvärderingen använde två modeller för att få en uppfattning om vilken effekt kompensationsbidraget (LFA-stödet) har för de regionerna. Det samlade resultatet, ledde till att man drog slutsatsen att kompensationsstöden troligtvis har bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark, i synnerhet bete i fjällområden och andra områden med svårigheter, men endast i en liten utsträckning. Dock konstateras att andra stöd har större effekter på brukandet i dessa områden och att själva LFA-stödet därmed har betydande dödviktsförluster.

Samarbeten

Stödet för ökad samverkan bedöms som ambitiöst men budgetfördelning och förväntad effekt på hur miljöåtgärderna implementeras eller hur stödet till ekologisk produktion utvecklas (innovationer och entreprenörskap via EIP) är svårbedömt eftersom detta är nya åtgärdstyper. Noteras kan att CLLD kan arbeta med fokusområde 4 a, b eller c. Särskilt för att öka samverkan kring att styra åtgärder till rätt plats och att förbättra helhetstänket utifrån ett landskapsperspektiv. CLLD skulle vara en komponent i detta.

Notering: Inom fokusområdet är det av stor betydelse att lyckas med implementering och genomförande för att kunna nå de övergripande målen, det vill säga det handlar om huruvida man lyckas styra åtgärderna till rätt plats och om man lyckas implementera ett landskapsperspektiv i de stöd som syftar till att skapa attraktiva landskap och ökad biologisk mångfald.

Budgetallokering

En särskild notering görs att något mindre än 5 procent av den budget som finns avsatt för prioriteringen läggs på kunskapsöverföring och rådgivning.

Notering: i.a.

Valda åtgärder

Förhandsutvärderingen har inte kunnat bedöma åtgärder som föreslås i Artikel 21. Investeringar i skogsområdesutveckling och förbättring av skogars livskraft" då beskrivningar av dessa inte har varit färdiga i samband med bedömningen. Förhandsutvärderingen noterar att det finns vissa insatser för kulturmiljö. Till exempel finns särskilda pengar avsatta för samiska kulturmiljöer, kopplade till skrivningar i SWOT- och behovsanalys. Hur CAP pelare 1 (gårdsstödet) utvecklas, i termer av förgröning och andra stöd, påverkar också vilket genomslag åtgärderna inom prioriteringen får, både positiva och negativa effekter.

Notering: i.a.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Förhandsutvärderingen noterar att denna prioritering är den som erhåller den avsevärt största andelen av budgeten. Det är mycket som ska uppnås, dock är det inte helt tydligt vad det ska leda till och vilken åtgärd som leder till vad.

Notering: i.a.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

I programunderlag presenteras inte närmare vad resultatet ska vara. Förhandsutvärderingen anser att det är osannolikt att Sverige kommer kunna uppfylla samtliga mål i EU:s ramdirektiv för vatten under programperioden som är en del av inriktningen i fokusområde 4b.

Notering: Förtydliga möjligt resultat som åtgärderna ska bidra till.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Förhandsutvärderingen konstaterar att för ett så omfattande fokusområde sett till finansiell allokering så är de listade utfallsindikatorerna alltför få för att visa den bredd i utfallet som är möjligt. Utfallsindikatorerna är till exempel formulerade utifrån antal deltagare i kurser, antal rådgivna, hektar under kontrakt, hektar ekologiskt, etc. Detta är ju mått på en typ av utfall, men eftersom det förväntade utfallet inte är tydligt definierat så är det svårt att relatera detta till vad som förväntas och vad som är möjligt.

Det kan också noteras att utfallsindikatorerna är mycket aggregerade i förhållande till vilka åtgärder (och därmed rimligen de förväntade utfallen). Ett exempel är att under åtgärd 28 så specificeras att ett visst antal hektar ska vara inom miljöersättningar; men för att förstå utfallet i relation till de olika utvecklingsbehov som finns angivna så vore det adekvat att dela upp utfallet på de åtgärder som genomförs. Detsamma gäller för kunskapsöverföring och rådgivning.

Notering: Förtydliga utfallsindikatorernas relation till åtgärderna och överväg att utöka utfallsindikatorerna. Det är också otydligt hur många unika deltagare det handlar om.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

De angivna *target indicators* relaterar till utfallsindikatorerna. Det saknas resultatindikatorer till vad som kan antas vara det förväntade resultatet av åtgärderna. Här finns flera möjligheter. I en DPSIR-modell¹² skulle dessa kunna klassas som *Respons* (mäter åtgärder som görs för att motverka ett problem). Här vore det lämpligt att komplettera (eventuellt inom annat uppföljningssystem) med exempelvis indikatorer för *Status* (tillstånd i miljön), *Inverkan* (konsekvenser av förändrad miljö), eller *Påverkan* (det som orsakar problemet).

Notering: Vad gäller uppföljning och eventuella behov av korrigerande åtgärder är bedömningen att programmet bör kompletteras med information från annan uppföljning för att säkerställa att önskade positiva miljökonsekvenser uppnås och att oönskade miljökonsekvenser upptäcks i tid och minimeras. För att kunna följa den önskade förändringen behövs även kompletterande resultatindikatorer tas fram. Några förslag som skulle kunna utvecklas vidare är.

- 4A: "Yta som används för extensivt bruk (högre är bättre)" och "Livestock genetic diversity OR species diversity (högre är bättre)"
- 4B: Lengths of river less than 'good' quality in national classifications AND Lakes of less than 'good' quality in national classifications (lägre är bättre)
- 4C: Andel mark med undermåliga pH-värden (kräver definition) (lägre är bättre)

¹² Europeiska miljöbyrån (EEA) har utvecklat den så kallade DPSIR-modellen för att belysa olika typer av indikatorer och deras samband. Modellen är ett logiskt system för klassificering av miljöindikatorer och miljömål. Drivkraft (D): Aktiviteter som ligger bakom ett miljöproblem, t ex transporter eller energianvändning. Påverkan (P): Vad som direkt orsakat problemet, t ex surt nedfall eller skogsavverkning. Status (S): Tillståndet i miljön, t ex pH i grundvatten, radonhalt i bostäder eller brunnar med ohälsosamt vatten. Inverkan (effekt) (I): Konsekvenserna, t ex antal sinande brunnar på grund av för stort grundvattenuttag eller antal fall av matförgiftning. Respons (åtgärd) (R): Vilka åtgärder som görs för att minska eller lösa miljöproblemet, t ex skydd av geologiska formationer av betydelse för vattenförsörjning.

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Fokusområdet bedöms inte påverka, varken bidra till eller motverka, jämställdhet eller diskriminering.

Notering: Förtydliga om det finns en koppling till ökad jämställdhet och minskad diskriminering, särskilt med tanke på att en hög andel av programmets finansiella medel allokeras till detta fokusområde.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Fokusområdet bedöms kunna bidra till innovation inom exempelvis vattenförvaltning, markskötsel, skog- och jordbruk med hög biologisk mångfald. Bland annat ska kunskapsöverföring, rådgivning och EIP användas just för detta. Metoden för detta och det faktiska genomförandet är dock i nuläget okänt.

Notering: Förtydliga på vilket sätt fokusområdets åtgärder kommer att bidra till innovation, särskilt med hänsyn till hur mycket budget som allokeras till prioriteringen.

Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

Fokusområdet bidrar direkt till skydd av miljö, dock är bidraget till att hantera klimatförändringar otydligt. Åtgärderna antas förbättra miljön genom att göra jordbruket mer miljövänligt än vad som annars vore fallet. Betalningen till ekologisk produktion förutsätter att ett stort antal specifika krav på produktionen uppfylls. Sett till miljönytta (vattenkvalitet och biologisk mångfald) kan ekologisk odling bedömas mindre effektiv är riktade insatser. Ekologisk odling påverkar dock båda målen. Generellt sett är riktade åtgärder för att uppnå enskilda miljöeffekter, som att anlägga skyddszoner eller våtmarker, mer effektiva än stöd till alternativa odlingssystem. De ersättningar som har ett bredare angreppssätt täcker en större yta, men har också en bredare och mer diffus effekt.

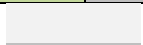


Angående klimatförändring så noterades tidigare att det saknas åtgärder inom prioriteringen och dess fokusområden som explicit adresserar detta område. Dock finns flera indirekta effekter på klimatutsläpp och möjligheter att hantera klimatförändringar. Exempel på det första är att åtgärderna påverkar inlagringen av kol i marker. Exempel på det sistnämnda är att stöd till växtskyddsarbete och EIP kan (vid sådant val av inriktning) leda till framtagande av växtsorter och metoder som bidrar till att klimatförändring kan hanteras. Det bör även noteras att en ökning av antalet betande djur påverkar klimatutsläppen negativt. Detta skall dock bedömas utifrån globala perspektiv och konsumtionsmönster.

Notering: Förtydliga på vilket sätt som åtgärderna bidrar till hantering av klimatförändringar. Detta är viktigt att förtydliga med tanke på hur mycket pengar som satsas på prioriteringen.

Prioritering 5: Främja resurseffektivitet och stödja övergången till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn

Fokusområde 5c

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgärder & förväntat utfall	Utfall & resultat	Utfalls-indikator	Resultat-indikator	Jämställdhet & diskriminering	Innovation	Skydd av miljö & klimatförändringar
Fokusområde 5c										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Den logiska kopplingen mellan fokusområdet (beskrivning av vad det handlar om) och beskrivningen av utvecklingsbehovet är svag. Inom beskrivningen av 5c handlar det om tillgång och användning av förnyelsebar energi men också om annan form av biomassa (biprodukter, avfall, rester, etc.) som kan användas för utvecklingen av det som har kommit att definieras som bioekonomin (se EU Bioeconomy Observatory¹³). Detta har översatts i utvecklingsbehovet som ett strikt fokus på energieffektivitet. Enligt uppgift är det också det som ska vara den huvudsakliga inriktningen i insatsen, dock väljer förhandsutvärderingen att kommentera på att en bredare ansats är möjlig.

Inom åtgärderna och det förväntade utfallet (beskrivning av åtgärderna) så återfinns ett fokus på förnyelsebar energi, parallellt med fortsatt fokus på energieffektivitet. Under åtgärd 19 nämns användning av de andra typerna av biomassa, men sedan för åtgärd 35 så är fokus åter på att använda denna biomassa för just energiproduktion. Men förhandsutvärderingen noterar att det även skulle kunna handla om att utveckla oljor, kemikalier, material, etc. De föreslagna *target indicator* behandlar enbart förnybar energi. Sammanfattningsvis: valda åtgärder är relevanta för det beskrivna utvecklingsbehovet och den inriktning som planeras, men inriktningen är smal i förhållande till vad som kan förstås inom fokusområdet.

Notering: i.a.

¹³ Bioeconomy Observatory inrättades av EU-kommissionen för att kunna bedöma utvecklingen och påverkan av bioekonomin. Under våren startade Joint Research Centre (JRC) samordningen av treårigt projekt för etablera Bioeconomy Observatory. Syftet är att samla in och förmedla data och information beträffande de tre huvudpelarna som lyfts fram i EU:s *Bioeconomy Strategy*: Investeringar i forskning, innovation och kompetens (forskningspelaren); Ökad politisk interaktion och involvering av intressenter (policypelaren); Förstärkning av marknad och konkurrenskraft inom bioekonomi (marknadspelaren).

Budgetallokering

Det är svårt att bedöma huruvida den finansiella allokeringen till fokusområdet och dess åtgärder är i rätt proportion i relation till utvecklingsbehoven och vad som ska uppnås i programmet. Omställningen till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi är en så pass omfattande utmaning som kommer att behöva betydligt större uppmärksamhet och satsningar än i föreliggande förslag för att bli verklighet. Dock gäller att även om landsbygdsprogrammet kan bidra till en sådan omställning, så krävs samtidiga insatser på ett flertal andra områden och nivåer. Landsbygdsprogrammet kan emellertid ha en viktig roll som katalysator och stimulera förändringar. Förhandsutvärderingen noterar också att lite pengar allokeras till innovation och utveckling inom EIP jämfört med andra områden. En satsning på samarbete ses som en väldigt viktig del av utvecklingen av bioekonomin så det är förvånande att så lite resurser läggs här.

Notering: Se över allokering till samarbete (35) samt förtydliga landsbygdsprogrammets roll i relation till andra satsningar inom exempelvis andra sektorer.

Valda åtgärder

De behov som definieras är: kompetensutveckling, innovation, samarbete, energi och miljösparande investeringar och stöd beträffande tillgång och användning av förnyelsebara energikällor. Då skulle man kunna förvänta sig att det även inom detta fokusområde väljs åtgärder inom kompetensutveckling. Enligt uppgift kommer dock budget avsatt för detta inom prioritering fyra även kunna användas inom detta fokusområde. Då en relativt stor andel läggs på investeringar, ställer förhandsutvärderingen också frågan om revolverande fond skulle ha kunnat vara möjligt för detta område.

Notering: Revolverande fond är en möjlig stödform.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Inga kommentarer.

Notering: i.a.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

Inga kommentarer.

Notering: i.a.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

I likhet med andra fokusområden så är det svårt att relatera nivåerna till vilket utfall som förväntas. Att bara ange hur många projekt som stötts eller hur många som fått stöd säger inte så mycket om inriktningen på investeringarna, hur stora de är, etc.

Notering: Se över om det går att utveckla i utfallsindikatorer som följer vilken typ av projekt som har stötts.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

De *target indicators* som anges bedöms mäta det förväntade utfallet inom det "snäva" området förnyelsebar energi. Således saknas resultatindikatorer för utvecklande av annan typ av biomassa för bioekonomin.

Notering: Se över om det går att utveckla ytterligare några resultatindikatorer. Några förslag är "Energiintensitet i lantbrukssektor, dvs. hur mycket energi används för att producera 1000 SEK i mervärde (lägre är bättre)", "Andel av förnyelsebar energi som används inom lantbruket (högre är bättre)" och "Volym av förnyelsebar energi som produceras av lantbrukssektorn (högre är bättre)".

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Fokusområdet bedöms inte ha direkt bidrag till jämställdhet eller minskad diskriminering.

Notering: Förtydliga om och hur fokusområdet bidrar till ökad jämställdhet och minskad diskriminering.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

I och med att satsningar görs på EIP och affärsutveckling kan man anta att fokusområdet bidrar till innovation.

Notering: i.a.

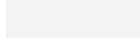


Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

Fokusområdet bedöms kunna bidra till skydd av miljö och klimatanpassning, genom att underlätta en övergång till en klimatsnål energiförsörjning. Fokusområdet bidrar till skydd av miljön och hantering av klimatförändringar i den mån man menar att de syftar till att minska dem (*mitigation*). Om man med hantera menar att skydda sig (*adaptation*) så är det tveksamt om åtgärderna bidrar till detta.

Notering: Förtydliga om hantering att skydda sig mot klimatförändringar (*adaptation*) går att utveckla. Energieffektivitet, klimatpåverkan och klimattålighet är inte med nödvändighet beroende av varandra. En förändring i en av de tre parametrarna kan uppstå utan att detta påverkar de övriga två. Samberoendet är än mer komplex när det gäller resurseffektivitet, klimatpåverkan och klimattålighet.

Fokusområde 5d

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgär-der & förvän-tat utfall	Utfall & resul-tat	Utfalls-indika-tor	Resul-tat-indika-tor	Jämställd-het & diskrimi-nering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-föränd-ringar
Fokus-område 5d										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Förhandsutvärderingen bedömer att kopplingen mellan program mål och valda åtgärder är logisk. Dock noteras att de åtgärder som ska genomföras adresserar fler aspekter än det som nämns i utvecklingsbehovet. Där framkommer att man vill stödja en positiv trend av minskade utsläpp inom animalieproduktionen (per producerad vikt). Men åtgärderna adresserar väl även andra inriktningar inom jordbruket (i alla fall om man ser till möjliga utvecklingar där man kan röta annat material). Ytterligare en kommentar är att åtgärderna är ganska smala, alla syftar i princip till att lösa problemet med hjälp av biogasanläggningar och gödselhantering. Växthusgasutsläpp från andra aktiviteter och delar i produktionsprocessen adresseras inte, inte heller vilken produktion vi har och vad vi konsumerar. En referens borde också kunna göras till EU:s miljö- och klimatmål då det handlar om att bidra till dessa inom detta fokusområde.

Notering: Tydliggör bidrag till EU:s miljö- och klimatmål samt tydliggör hur utvecklingsbehovet relaterar till hela jordbrukssektorn.

Budgetallokering

Det är svårt att besvara om budetallokeringen är tillräcklig, då det skrivs att man vill stödja en positiv trend. Det kommer troligtvis att uppnås med de miljoner som allokeras till dessa åtgärder. Budgeten motsvarar någon procent av den totala budgeten. Utfallsindikatorerna är inte tydligt specificerade, bara inom vilka områden man vill mäta, det vill säga antal stödda projekt och totala investeringar i biogasanläggningar och gödselhantering. Vilket genomslag det får på hur många gårdar som har dessa anläggningar är därmed oklart. Men man bör kunna säkerställa investeringar i ett stort antal biogasanläggningar under programperioden. Medel avsatta för samarbete och inom EIP för praktisk forskning och implementering av nya lösningar bör räcka till ett antal projekt, dock är utfallet något osäkert med denna typ av åtgärder.

Notering: i.a.

Valda åtgärder

Stödformen och mixen av åtgärder känns relevant om man vill utveckla ny kunskap om biogas och gödselhantering samt få till investeringar i anläggningar. Dock är insatserna, som redan påpekats, snäva i sin inriktning och adresserar inga andra aspekter på växthusgaser från jordbruket eller sätt att påverka utsläpp av dem.

Notering: i.a.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Åtgärderna bedöms leda till de utfall som beskrivs.

Notering: i.a.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

Möjligen kan resultatet snarare vara minskade utsläpp per produktionsenhet. Dock kan den allmänna utvecklingen innebära att en ökad produktion sker då det finns önskemål om att de "gröna näringarna" ska öka sin energiproduktion, frågan är således om det är realistiskt att tro på totalt sett minskade volymer.

Notering: i.a.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Liksom för övriga fokusområden så är det svårt att relatera nivåerna till vilket utfall man förväntar sig. Att bara veta hur många projekt som stötts eller hur många som fått stöd säger inte så mycket om inriktningen på investeringarna, hur stora de är, etc. Det finns också en risk att denna typ av indikatorer kan styra fel i genomförandet för att uppnå det kvantitativa målet.

Notering: Se över om det går att förtydliga projektens inriktning och se över möjligheten att lägga in ytterligare indikatorer för åtgärd 35 (samarbete).

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Sammantaget fungerar de föreslagna indikatorerna. *Target indicators* baseras på utfallsindikatorn andel (%) mark under kontrakt och detta stämmer relativt dåligt mot de åtgärder som beskrivs, då det handlar om investeringar i anläggningar. Här finns möjligheter att utveckla uppföljningen av resultatet.

Notering: Se över möjligheten att lägga till indikatorer som följer resultatet.

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Fokusområdet bedöms inte påverka jämställdhet eller diskriminering.

Notering: Tydliggör om och på vilket sätt fokusområdet skulle kunna bidra till ökad jämställdhet och minskad diskriminering.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Fokusområdet bedöms kunna bidra till innovation inom de teknikområden som fokusområdet berör, både via EIP, fysiska investeringar inom ett nytt och experimentellt område och genom affärsutveckling.

Notering: i.a.

Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

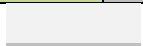

Fokusområdet bedöms bidra direkt till skydd av miljö (minskad klimatpåverkan) genom att utsläppen av dikvävedioxid och metan minskar. Fokusområdet bedöms således bidra till skydd av miljön och hantering av klimatförändringar i den mån det handlar om att minska dem (*mitigation*). Om med hantering också avses att skydda sig (*adaptation*) så är det tveksamt om åtgärderna bidrar till detta.

Notering: Förtydliga om hantering att skydda sig mot klimatförändringar (*adaptation*) går att utveckla.

Prioritering 6: Främja social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden

Fokusområde 6a

	Program-mål & valda åtgärder	Budget	Åtgärder	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgärder & förväntat utfall	Utfall & resultat	Utfalls-indikator	Resultat-indikator	Jämställdhet & diskriminering	Innovation	Skydd av miljö & klimatförändringar
Fokusområde 6a										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Inom fokusområde 6a har man valt att fokusera på investeringar, kunskapsbyggande och samarbete. Eftersom 19 (6.4) är öppen för alla mikroföretag på landsbygden så har man skapat förutsättningar för investeringar. Den enda osäkerheten är hur kunskapsöverföring och rådgivning ska adressera utvecklingsbehoven som har med marknadsunderlag att göra. Här bör man också notera att åtgärderna går emot det som påpekats i halvtidsvärderingen och ESO-rapport 2013(6) om just investeringsstöd.

Notering: Förtydliga att landsbygdsutveckling handlar om ett samspel mellan faktorer och att det är många faktorer som påverkar landsbygdsutveckling och företagandet på denna. Det kan till exempel handla om tillgång till infrastruktur, demografiska förändringar, samverkan mellan företag, samverkan stad-land, etc.

Budgetallokering

Det är ett högt prioriterat fokusområde i programmet och fokusområdet spänner över ett stort område, landsbygdsföretagande, och därmed torde inte medlen räcka fullt ut till behoven. Betoningen är på investering i kombination med rådgivning och viss budget finns avsatt för samarbete. Dock är detta en insats av flera och får väl ses som ett sätt att stödja landsbygdsföretagande och driva utvecklingen i positiv riktning.

Eftersom inga resultat- eller effektindikatorer uppger hur många jobb man vill skapa så går det inte att relatera budgetallokeringen till vad som ska uppnås. Det finns studier på vad denna typ av investeringar skapar (dvs. vad ett jobb kostar) så det skulle ju potentiellt gå att bedöma om ett mål hade funnits.

Notering: Utveckla resonemang kring hur insatser inom landsbygdsprogrammet ska samspela med andra typer av offentliga insatser, såsom inom de andra ESI-fonderna, nationella företagsstödande insatser etc.

Valda åtgärder

Mixen av åtgärder inom fokusområdet kan skapa förutsättningar för både ny kunskap, innovationer, nya sätt att angripa marknader och produktion, samt möjliggöra finansiering av dessa projekt. Därmed bedöms att valet av stödformer väl motsvarar fokusområdets inriktning. Dock bör ändå tas i beaktande resultatet från halvtidsutvärderingen (samt ESO-rapport 2013:6) som pekar på att investeringsstöden i den föregående programperioden inte har varit effektiva och i många fall troligtvis trängt ut privata investeringar.

Här förs ändå ett resonemang inom programframtagandet (som påpekats under prioritering 2) om vilka fördelar som kan finnas med investeringsstöd och vilka marknadsmisslyckanden man från programframtagarnas sida identifierar och som motiverar stödformen trots kritik. Härmed har man adresserat frågan om investeringsstöd. Men frågan kvarstår ändå delvis om investeringsstöd är den bästa stödformen för att möta de utvecklingsbehov som identifierats inom fokusområdet.

Externa faktorer samt koppling till andra insatser kan påverka landsbygdsprogrammets resultat.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall bedöms vara logisk.

Notering: i.a.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

Det är otydligt vad ett förväntat resultat skulle kunna vara.

Notering: Förtydliga vad det förväntade resultat skulle kunna vara.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Eftersom det saknas tydligt definierat förväntat utfall (endast det som förhandsutvärderingen har konstruerat) så är det svårt att bedöma. I nuläget anger utfallsindikatorerna inget direkt om det uppdelade och ganska specifika utfall som beskrivs. Liksom i andra fokusområden handlar det om antal deltagare och projekt som stöds. Detta säger förvisso en del om man lyckas locka deltagare och företag. Förhandsutvärderingen ställer sig således något tveksamma till utfallsindikatorerna, då dessa till exempel inte fångar olika typer av samarbeten och samverkan. En möjlighet skulle kunna ha varit att skriva det för alla fokusområdena.

Notering: Se över om det går att använda sig av ytterligare utfallsindikatorer som fångar det utfall som insatserna förväntas resultera i.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Resultatindikatorn som finns nu mäter bara antal jobb som skapas. Förhandsutvärderingen bedömer att det är för snävt att titta enbart på arbetstillfällen, till exempel skulle det vara relevant att fånga hur många arbetstillfällen som kan behållas tack vare en insats. Sedan innebär också en ökande ekonomisk aktivitet inom ett företag inte alltid jobbskapande i just det företaget, men hos underleverantörer och/eller senare i förädlingsledet. Indikatorn är också mycket känslig för när mätningen sker. Frågan är således om endast direkta jobb som skapas i företagen som får stöden, råden eller bygger kunskap ska fångas in.

Notering: Se över om det går att utveckla resultatindikatorn och lägga till några resultatindikatorer som tydligare fångar den förändring som avses med åtgärderna annars finns risk att missa resultat. Förhandsutvärderingen noterar även hade det under perioden 2007-2013 har varit problematiskt att utvärdera sysselsättningseffekter. Detta konstateras bland annat i halvtidsutvärderingen. Utmaningen har berörts i diskussioner kring data och metoder i relation till framtagandet av utvärderingsplanen. Förhandsutvärderingen för fram några förslag på ytterligare möjliga resultatindikatorer. Dessa skulle kunna vara "Antal landsbygdsföretag (högre är bättre)", "Antal arbetstillfällen i landsbygdsföretagen (högre är bättre)" och "Andel landsbygdsföretagen som bokför en operativ vinst (högre är bättre)"¹⁴.

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Fokusområdet bedöms kunna bidra till ökad jämställdhet och minskad diskriminering genom att nya småföretag och arbetstillfällen skapas. Dock saknas en explicit skrivning på vilket sätt, detta kan tydliggöras.

Notering: Tydliggör hur fokusområdet bidrar till ökad jämställdhet och minskad diskriminering och hur ansatsen ska operationaliseras.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Fokusområdet bedöms kunna bidra till innovation till exempel beträffande diversifiering och utveckling av nya affärsidéer.

Notering: i.a.

Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

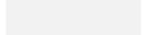


Fokusområdet bedöms inte direkt bidra till skydd av miljö och klimatanpassning.

¹⁴ I en nyligen publicerad rapport från Tillväxtanalys föreslås bland annat att regeringen bör "uppdraga till SCB att vidare undersöka det långsiktiga resursbehovet för att förbättra geokodningen av koordinatsatt arbetsställestatistik så att den ger en tillräckligt bra bild av landsbygdernas verksamhetsstruktur". (Tillväxtanalys, 2014, Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik, Rapport 2014:04)

Notering: Se över om det går att "förgröna" åtgärder inom fokusområdet för att främja hållbar tillväxt.

Fokusområde 6b

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgär-der & förvän-tat utfall	Utfall & resul-tat	Utfalls-indika-tor	Resul-tat-indika-tor	Jämställd-het & diskrimi-nering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-föränd-ringar
Fokus-område 6b										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Betoning i fokusområdet 6B är på CLLD och småskalig infrastruktur. Förhandsutvärderingen noterar att det är något otydligt hur den småskaliga infrastrukturen adresseras i behovsbeskrivningen. Är det så att utvecklingsbehoven medvetet är relativt vagt beskrivet då dessa skiljer sig mycket åt mellan områden/platser.

Notering: Förtydliga om möjligt i behovsbeskrivningen vad behovet är rörande småskalig infrastruktur.

Budgetallokering

Fokusområdet är högt prioriterat i programmet. Utvecklingsbehovet är emellertid stort och detta får ses som ett sätt att stödja landsbygdsutveckling och grupper att driva utvecklingen. Förhandsutvärderingen noterar att mindre medel allokteras till CLLD jämfört med programperioden 2007-2013, dock kommer andra ESI-fonder att bidra till finansiering.

Eftersom inga resultatindikatorer uppger ungefär vad som ska uppnås så går det inte att bedöma om budgetallokeringen är tillräcklig. Men det handlar ju om att utveckla landsbygden i tid av stark urbanisering, och det är svårt att sätta mål för detta. Specifika mål för verksamheten kommer också att utvecklas inom varje lokalt utvecklingsarbete. Möjligen kan en del av investeringsstöden inom grundläggande tjänster anses vara låga, men det måste också relateras till att dessa behov kan mötas genom medel som finns inom CLLD.

Notering: Under programgenomförandet att är det viktigt att följa upp de mål som sätts inom lokala utvecklingsarbetet.

Valda åtgärder

Den konstruerade målformuleringen täcker inte allt inom fokusområdet. Det står nu att det är att skapa infrastruktur och service. Men fokusområdet handlar även om lokal

utveckling och inom ramen för åtgärderna (och som det varit i tidigare program) så täcker det in mycket mer, såsom kultur, sociala värden, byautveckling, sport, livskvalitet, attraktionskraft, turismutveckling, mm. Externa faktorer samt andra insatser kan påverka landsbygdsprogrammets resultat och bidrag till förändring.

Notering: Under programgenomförandet är det viktigt att följa upp de mål som sätts inom det lokala utvecklingsarbetet och säkerställa att det rör sig om mål och åtgärder som bidrar till att nå programmets övergripande mål.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Ett brett utfall är att vänta med tanke på att de lokala utvecklingsarbetena kan inrikta sig på ett brett spektrum av behov och åtgärder.

Notering: i.a.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

Ett brett resultat är att vänta med tanke på att de lokala utvecklingsarbetena kan inrikta sig på ett brett spektrum av behov och åtgärder.

Notering: i.a.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Förhandsutvärderingen noterar att "antal personer som påverkats av förbättringar" är otroligt svårt att bedöma, hur ska kunna bedömas om befolkningen verkligen drar nytta av service eller utbyggd infrastruktur (jfr bredbandstäckning och hur många som verkligen är anslutna) eller omfattas av en LAG. Det kan också styra insatser till tätbebyggda platser bara för att nå målet.

Notering: Säkerställ att det finns möjligheter att följa det breda utfallet.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Target indicator grundar sig på utfallsindikatorn. Som nämnts ovan är procent av befolkningen en engångssiffra, och de andra täcker inte bredden. Det är viktigt att eftersträva ett mått som mäter den förändring som ska nås.

Notering: Utveckla mått för att följa den förändring som eftersträvas. Ett förslag är en indikator som skulle kunna fånga tillgång till service av allmänt intresse (högre är bättre).

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Fokusområdet bedöms kunna bidra till ökad jämställdhet och minskad diskriminering genom att nya småföretag och arbetstillfällen skapas. Dock saknas explicita skrivningar om hur exempelvis behovet skiljer sig åt mellan unga och gamla, kvinnor och män.

Notering: Tydliggör om behovet skiljer sig åt mellan olika grupper.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Fokusområdet bedöms kunna bidra till innovation till exempel med avseende på diversifiering och utveckling av nya affärsidéer.

Notering: i.a.


Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

Fokusområdet bedöms inte direkt bidra till skydd av miljö och klimatanpassning.

Notering: Förtydliga på vilket sätt åtgärder inom fokusområdet skulle kunna bidra till skydd av miljö och hantering av klimatförändringar.

Fokusområde 6c

	Program-mål & valda åtgärder	Bud-get	Åtgär-der	Förväntade utfall och resultat		Mätbarhet utfall och resultat		Horisontella mål		
				Åtgär-der & förvän-tat utfall	Utfall & resul-tat	Utfalls-indika-tor	Resul-tat-indika-tor	Jämställd-het & diskrimi-nering	Innova-tion	Skydd av miljö & klimat-föränd-ringar
Fokus-område 6c										

	OK
	Kan utvecklas
	Bör utvecklas

Programmål och valda åtgärder

Förhandsutvärderingen bedömer att kopplingen mellan programmål och valda åtgärder är rimlig.

Notering: i.a.

Budgetallokering

Förhandsutvärderingen bedömer att behoven sannolikt är större än vad just medlen i landsbygdsprogrammet räcker till.

Notering: Behovet anses vara större än de finansiella medel som avsätts i programmet. Således är det viktigt att säkerställa hur behovet möts genom insatser från annat håll, till exempel inom ERUF.

Valda åtgärder

Förhandsutvärderingen bedömer att de valda åtgärderna är rimliga.

Notering: i.a.

Förväntade utfall och resultat

Är kopplingen mellan åtgärderna och förväntat utfall logisk?

Förhandsutvärderingen bedömer att kopplingen mellan åtgärderna och det förväntade utfallet är logiskt.

Notering: i.a.

Är kopplingen mellan utfall och resultat logisk?

Förhandsutvärderingen bedömer att kopplingen mellan utfall och resultat är något otydlig, tydliggör vad en förbättrad bredbandstillgång ska bidra med.

Notering: Förtydliga vad utfallet ska generera för resultat.

Mätbarhet utfall och resultat

Mäter utfallsindikatorerna det förväntade utfallet?

Förhandsutvärderingen bedömer att sammantaget är utfallsindikatorn relevant för att mäta det förväntade utfallet. Dock finns en risk att fokus är på *antalet* projekt och inte vad som ska uppnås. Har en avvägning gjorts om det lämpar sig med stora eller små projekt? Kan till exempel många mindre projekt bidra till att en stor del av pengarna försvinner iväg till administration etc.? Har överväganden gjorts rörande samordning och till och med gemensamma projekt som genomförs på olika platser?

Notering: Se över om det finns en risk att antal projekt kan styra fel.

Mäter resultatindikatorerna de förväntade resultaten?

Liksom för 6b kan det finnas en risk för att öka antalet personer som berörs av en förbättrad infrastruktur kan styra fel beträffande var satsningar görs.

Notering: Se över om det finns en risk att antal personer som berörs av en förbättrad tillgång kan styra fel.

Horisontella mål

Bidrag till ökad jämställdhet och minskad diskriminering

Fokusområdet bedöms kunna bidra till ökad jämställdhet och minskad diskriminering genom att minska skillnaden mellan stad och landsbygd genom ökad tillgång till information och möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.

Notering: i.a.

Bidrag till innovation i jordbruket och landsbygdsområden

Fokusområdet bedöms kunna bidra till innovation i jordbruket och landsbygdsområden till exempel genom att tillgång till information och erfarenhetsutbyte kan öka.

Notering: i.a.

Bidrag till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar

Fokusområdet bedöms inte direkt bidra till skydd av miljö och klimatanpassning.

Notering: Tydliggör om fokusområdet bidrar till skydd av miljö och möjligheter att hantera klimatförändringar, kan till exempel ökad tillgång till bredband bidra till minskat transportbehov.

Bilaga 3: Bedömningsmall fokusområden

