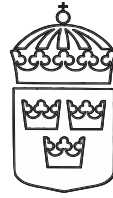


Regeringens skrivelse

2013/14:158



Riksrevisionens rapport om det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013

Skr.
2013/14:158

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 2014

Jan Björklund

Eskil Erlandsson
(Landsbygdsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten Landsbygdsprogrammet från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (RiR 2013:13). Riksrevisionen har i rapporten granskat om regeringen och berörda myndigheter på ett effektivt sätt har verkat för att nå målen för EU:s landsbygdspolitik. Regeringen instämmer i flera av Riksrevisionens iakttagelser. För andra gör regeringen en annan bedömning eller kommer att redovisa sitt ställningstagande i den skrivelse om partnerskapsöverenskommelsen som kommer att redovisas senare i vår. I det arbete som nu bedrivs med att utforma ett landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 kommer regeringen på olika sätt att beakta Riksrevisionens iakttagelser.

Innehållsförteckning

| | | |
|--------|---|-----|
| 1 | Ärendet och dess beredning | 3 |
| 2 | EU:s gemensamma jordbrukspolitik | 3 |
| 3 | Riksrevisionens iakttagelser | 4 |
| 4 | Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser | 6 |
| 5 | Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser | 8 |
| Bilaga | Riksrevisionens granskningsrapport | 10 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014 | 123 |

Riksrevisionen har i rapporten Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd? (RiR 2013:13) granskat om regeringen och berörda myndigheter på ett effektivt sätt har verkat för att målen för EU:s landsbygdspolitik har uppnåtts vid genomförandet av det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013. Rapporten finns i *bilagan*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 28 november 2013.

Granskningen fokuserar på målen för det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 och huruvida de behov som finns på landsbygden har styrts fördelningen av de finansiella medel som avsatts för genomförandet av programmet. Underlagsmaterialet för granskningen har utgjorts av EU:s lagstiftning och riktlinjer om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), svenska författningar som styr genomförandet av det svenska programmet, regeringens budgetpropositioner för perioden 2007–2013 och några statliga utredningar. Ett stort antal rapporter, skrivelser och beslut från Statens jordbruksverk, länsstyrelsernas genomförandestrategier och underlag från andra myndigheter har också använts som material vid granskningen. Slutligen har intervjuer med främst tjänstemän på myndigheter legat till grund för Riksrevisionens slutsatser.

2 EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Sedan medlemskapet i Europeiska gemenskapen den 1 januari 1995 omfattas Sverige av den gemensamma jordbrukspolitiken. Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, som de är formulerade i fördraget, är i dag desamma som de som lades fast på 1950-talet. Kortfattat uttryckt är målen att höja produktiviteten inom jordbruket, att jordbruksbefolkningen ska tillförsäkras en skälig levnadsstandard, att marknaderna ska stabiliseras, att försörjningen ska tryggas och att konsumenterna ska tillförsäkras tillgång till varor till skäliga priser.

Politikområdet har genomgått ett antal reformer sedan 1980-talet och efterhand har olika miljö-, struktur- och landsbygdsåtgärder och program införts. I dag kan EU:s gemensamma jordbrukspolitik bäst beskrivas som bestående av två pelare. Den första pelaren reglerar styrning av den inre marknaden och de direkta inkomststöden till jordbruket. Den andra pelaren innehåller landsbygdspolitiken vars syfte är att komplettera, stödja och bidra till att nå fördragets mål för den gemensamma jordbrukspolitiken. Över tid har insatserna i pelare två fått allt större betydelse. Tre övergripande mål har lagts fast för landsbygdspolitiken. Dessa mål benämns axlar i lagstiftningen.

Målet för axel ett är att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket. Axel två har som mål att förbättra miljön och landskapet. Att stärka livskvaliteten på landsbygden och diversifieringen av landsbygdens ekonomi är ändamålet med axel tre. Slutligen avser axel fyra en tillämpning av Leadermetoden med syfte att ta till vara lokalt engage-

mang och kunskap och vara ett led i att stödja genomförandet av de övriga tre axlarna. Gemenskapens ekonomiska bidrag ska för respektive axel vara minst den procentsats som anges i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Enligt ovan nämnda förordning ska varje medlemsland utarbeta en nationell strategi och ett nationellt eller flera regionala landsbygdsprogram. I förordningen finns också regler för programmets innehåll, ekonomiska förvaltning, övervakning, kontroller och utvärdering m.m. Närmare preciseringar av dessa regler finns i kommissionens tillämpningsförfordning, kommissionens förordning om kontroller och tvärvillkor, rådets förordning om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitikerna och kommissionens förordning om tillämpningsföreskrifter när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EUGFJ (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket till utveckling av landsbygden) och EJFLU (Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling).

Medlemslandets landsbygdsprogram godkänns av kommissionen efter omröstning bland övriga medlemsländer. Det svenska landsbygdsprogrammet godkändes den 28 juni 2007. Ett antal programändringar har därefter genomförts. Vissa av dessa har berört mindre frågor medan andra omfattar större ändringar. Särskilt programändringen som genomfördes 2009 innebar en större ändring av programmet då den innefattade genomförandet av den s.k. hälsokontrollen som bl.a. innebar överföring av medel från pelare ett till pelare två. Ändamålet med överföringen var att möta ett antal för unionen gemensamma utmaningar, särskilt inom klimat- och miljöområdena. Programändringarna har godkänts av kommissionen.

3 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens iakttagelser i rapporten bygger på dokumentstudier, analyser av statistiskt underlag från Jordbruksverket och intervjuer med tjänstemän på departement, myndigheter och länsstyrelser. Syftet med granskningen var enligt Riksrevisionen att undersöka om regeringen och berörda myndigheter effektivt verkat för att nå målen för landsbygdsprogrammet. Riksrevisionen har också undersökt orsakerna till de problem som uppmärksammats i tidigare utvärderingar.

Riksrevisionen konstaterar att landsbygdsprogrammets mål och landsbygdens identifierade behov inte har varit tillräckligt styrande för fördelningen av medel i programmet. I beredningen av programmet gjordes enligt granskningen ingen analys av hur landsbygdsprogrammets åtgärder ska bidra till mål om företagande, tillväxt och sysselsättning, vilket enligt Riksrevisionen försämrade förutsättningarna för att nå dessa mål. Underlag inhämtades inte från länsstyrelserna vilket försvagade förutsättningarna för att programmets budget ska återspegla utmaningar och behov på regional nivå.

När det gäller resursfördelningen inom programmet har dubbelt så mycket medel fördelats till axel ett jämfört med axel tre. Riksrevisionen bedömer att detta riskerar att begränsa programmets möjligheter att bidra till fler jobb, särskilt eftersom det saknas analyser av vilka åtgärder som är effektivast för att skapa sysselsättning.

Riksrevisionen framhåller att den nuvarande modellen med stora arealbaserade miljöersättningar är en bidragande orsak till svårigheten med att nå de miljömål som är relevanta för landsbygdsprogrammet. En omläggning av åtgärderna så att ersättningsgrunden i stället blir den miljönytta som erhålls skulle ge större miljöeffekt per krona. I granskningen framhålls bristande transparens som en av flera faktorer som medför en risk för att jordbrukets intressen får ett för starkt genomslag i utformningen av programmet. Det anges också att det finns en otydlighet i hur de övergripande målen för landsbygdsprogrammet ska tillämpas. Riksrevisionen saknar också vägledning till länsstyrelserna från regering och Jordbruksverket i flera frågor av principiell karaktär. Samtidigt framhålls att Jordbruksverket utövar en ganska detaljerad styrning av hur länsstyrelserna ska genomföra sitt arbete när det gäller t.ex. formalia och processer i ärendehantering. Potentialen för synergier tillvaratas inte så att åtgärder kan bidra till och förstärka varandras mål. Viktiga kunskaper och slutsatser som framgår av de uppföljningar och utvärderingar som gjorts av programmet har inte tagits om hand av Jordbruksverket och regeringen och utvärderarnas förslag lämnas ofta utan åtgärd. Andra mål såsom krav på korta handläggningstider och förenkling har fått starkt genomslag i programmet. Riksrevisionen framhåller att det är viktigt att följa regler, korta handläggningstider och genomföra förenklingsåtgärder. De menar dock att så inte får ske genom att man avstår från administrativt svårhanterade åtgärder som på ett effektivt sätt skulle kunna bidra till programmets mål. I granskningen betonas att Landsbygdsdepartementet och Jordbruksverket inte har inhämtat expertkompetens från andra departement och myndigheter i frågor som rör t.ex. tillväxt och sysselsättning. Eftersom länsstyrelserna inte fullt ut nått ut till avsedda målgrupper utanför jordbrukssektorn är Riksrevisionens bedömning att detta har försämrat förutsättningarna för att nå målen med programmet. Detta gäller särskilt målen om ökad sysselsättning och ökad livskvalitet på landsbygden.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- i större utsträckning utgå från programmets mål och landsbygdens identifierade behov i fördelningen av programmets budget och säkerställa att målen preciseras för myndigheternas arbete med programmet,
- överväga att förändra miljöersättningarnas utformning så att de mer effektivt bidrar till relevanta miljömål,
- säkerställa att expertkompetens från hela statsförvaltningen utnyttjas så att viktiga kunskaper tas till vara om hur programmets åtgärder effektivt når målen,

- tydliggöra rollfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i syfte att förbättra måluppfyllelsen och undvika dubbelarbete,
- förbättra de resursmässiga förutsättningarna för handläggande och beslutande myndigheter (länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Sametinget och i viss mån Jordbruksverket) att nå ut med stöden till programmets potentiella målgrupper.

4 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser när det gäller miljöersättningarna och att en omläggning av åtgärderna så att ersättningsgrunden i stället blir den miljönytta som erhålls skulle ge större miljöeffekt per krona. Att undersöka alternativ till en betalning för kostnader och inkomstbortfall och utifrån ett landskapsperspektiv kan vara intressant och är också något som pågår. Men regeringen anser att Riksrevisionen ger en förenklad bild av vilka möjligheter som står till buds. Till exempel ger EU:s regelverk i dag enbart möjlighet att betala för uppkomna kostnader och inkomstbortfall och inte för miljönytta. Det finns heller ingen entydig vetenskaplig syn på hur ersättningar ur ett landskapsperspektiv skulle kunna prioriteras och tillämpas i praktiken. Regeringen är av uppfattningen att det alltid är bra att rikta ersättningarna mot de effekter man vill nå. Samtidigt innebär mer detaljerade regler och ökad administration också ökade kostnader medan nyttan av mer komplicerade regler inte är känd. Det är därför svårt att uttala sig om huruvida nyttan är större än kostnaderna av mer administrativt komplicerade system. I den skrivelse om partnerskapsöverenskommelsen som kommer att läggas fram till riksdagen senast i april 2014 kommer inriktningen på landsbygdsprogrammet att framgå.

En annan viktig faktor för att nå framgång i åtgärderna är acceptansen bland utförarna, dvs. i det här fallet brukarna av marken. Undersökningar som gjorts bland utförarna visar att enkla regler är viktiga för viljan att ansluta sig till en miljöersättning. Komplicerade villkor där konsekvenserna inte fullt ut kan överblickas riskerar att ge låg anslutningsgrad. När det gäller Riksrevisionens iakttagelse om att andra länder har riktade ersättningar så anges det inte närmare vilka åtgärder som avses och hur dessa är utformade. Det är av stort intresse att studera ersättningsystemen i andra EU-länder och i EU-arbetet ges rikliga möjligheter till erfarenhetsutbyte med andra medlemsländer, bl.a. om frågor som rör utformningen av miljöersättningar och andra stöd inom landsbygdsprogrammet. Regeringen vill här dock framhålla att det inte alls är säkert att det som tillämpas i andra länder är ändamålsenligt i Sverige. Förhållandena varierar kraftigt mellan olika EU-länder, både vad gäller naturgivna förutsättningar, den offentliga förvaltningens organisation och andra faktorer som påverkar förutsättningarna för hur stöd och ersättningar kan utformas och genomföras på ett effektivt sätt. Även de lång-

siktiga målsättningarna för miljöarbetet varierar mycket mellan länder. Allt detta gör att åtgärderna kan behöva utformas olika för att vara effektiva. Sveriges utmaning är också att behålla ett aktivt brukande av jordbruksmark som är en förutsättning för att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser när det gäller betydelsen av att tillvarata expertkompetens från hela statsförvaltningen men menar att arbetssättet har förbättrats sedan programmet för perioden 2007–2013 togs fram. I arbetet med det nya programmet för perioden 2014–2020 ingår att en partnerskapsöverenskommelse ska tas fram, vilket säkerställer ett stort utbyte av expertkompetens från hela statsförvaltningen. Partnerskapsöverenskommelsen är en överenskommelse mellan Sverige och EU-kommissionen och ska beskriva Sveriges prioriteringar för perioden 2014–2020. Partnerskapsöverenskommelsen ska lägga grunden till förbättrad samordning mellan de olika EU-fonderna för att undvika överlappning dem emellan. Allt detta i syfte att nå ett mer effektivt programgenomförande och ett sammantaget bättre utfall av insatserna. Det är också regeringens ambition att under genomförandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020 verka för att främja ett tvärsektorielt samarbete mellan relevanta myndigheter, för att i högre grad kunna uppnå programmetets mål och syften.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation om att förbättra de resursmässiga förutsättningarna för handläggande och beslutande myndigheter att nå ut med ersättningarna till programmets potentiella målgrupper vill regeringen lyfta fram vikten av en fungerande administration. Samtidigt är landsbygdsprogrammets budget begränsad och ju mer medel som avdelas till administration i form av medel för s.k. tekniskt stöd desto mindre medel blir över för själva åtgärderna.

Beräffande Riksrevisionens iakttagelse om att i större utsträckning utgå från programmets mål och landsbygdens identifierade behov i fördelningen av programmets budget kommer inriktningen på landsbygdsprogrammet 2014–2020 att framgå i den skrivelse om partnerskapsöverenskommelsen som kommer att läggas fram till riksdagen senast i april. Lantbruksföretagen, speciellt företag med djur, har betydelse både för sysselsättning och den biologiska mångfalden och för att hålla landskapet öppet, inte minst i skogsbygder där jordbruksmarker hotas av igenväxning vilket påverkar kulturmiljöerna och minskar landsbygdens attraktivitet för boende, turism och besöksnäringar. Enligt EU-regelverket för ett kommande program kommer det även fortsättningsvis vara möjligt att stödja andra landsbygdsföretag än lantbruk. Samtidigt ska inte alla landsbygdens frågor hanteras av landsbygdsprogrammet. Landsbygdsprogrammet riktar sig t.ex. i större utsträckning mot mindre företag såsom mikroföretag medan regionalfonden arbetar med större företag utanför lantbrukssektorn.

En stor del av det svenska landsbygdsprogrammet har riktats mot åtgärder som förbättrar natur- och kulturmiljö. Eftersom jordbruket är den största tillhandahållaren av miljötjänster på landsbygden blir en naturlig följd att miljöersättningarna betalats ut till jordbrukare. Ett av de viktigaste syftena med landsbygdsprogrammet är att betala för kollektiva nyttigheter. Det inkluderar att bidra till att uppfylla flera av de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen. Eftersom miljöeffekter på lands-

bygden och bidrag till att uppfylla miljö kvalitetsmålen är viktiga målsättningar med programmet anser regeringen att det är rätt att ersättningen går till dem som utför miljö tjänsterna, främst lantbruksföretag. Att ersättningen betalas ut till den som genomfört åtgärden, i detta sammanhang huvudsakligen jordbrukare, innebär inte att ersättningen är att betrakta som ett traditionellt jordbrukarstöd utan som en ersättning för utfört arbete. Gårdsstödet inom pelare ett är däremot ett inkomststöd som syftar till att ge jordbrukarna en ekonomisk grundtrygghet medan ersättningsgrunden i pelare två är kostnader för nedlagt arbete, minskade intäkter etc.

När det gäller behovet av att målen preciseras för myndigheternas arbete med programmet är detta inte primärt en fråga för regeringen men regeringen har en dialog med myndigheterna i dessa frågor. En sådan dialog kan dock alltid förbättras. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydliggöra rollfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i syfte att förbättra måluppfyllelsen och undvika dubbelarbete. Regeringen vill här framföra att genomförandet av landsbygdsprogrammet i stor utsträckning styrs av de förordningar, föreskrifter och rekommendationer som finns på EU-nivån. Jordbruksverket som förvaltningsmyndighet styrs av dessa regelverk. Dessa regelverk styr i sin tur länsstyrelsernas arbete med genomförandet, vilket kan innebära att länsstyrelsernas handlingsutrymme minskar och oklara ansvarsförhållanden kan uppstå. Regeringen undersöker nu hur ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kan förtydligas. I detta arbete har bl.a. kontakter tagits med andra medlemsländer för att utbyta erfarenheter.

5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I det arbete som nu bedrivs med att utforma ett landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 kommer regeringen på olika sätt att beakta de synpunkter och iakttagelser som framförts. Det gäller inte bara Riksrevisionens iakttagelser utan också vad som framhållits som möjligheter till förbättringar av halvtidsutvärderaren för landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013, slututvärderingen av programmet för perioden 2000–2006 och rapporten från riksdagen om uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet (2012/13:RFR4). Med anledning av Europeiska Revisionsrättens kritik beslutade Europeiska kommissionen att en översyn av områden med naturliga och särskilda begränsningar ska göras. Regeringen har med anledning härav gett ett uppdrag till Jordbruksverket att medverka i genomförandet av denna översyn. I uppdraget ingår även att beakta behov av ändringar i det nationella stödet i Norra Sverige. De analyser som görs inom ramen för uppdraget ska även omfatta behovet av och eventuella utformningar av ersättning till vallodling.

Regeringen har också initierat en studie vid Agrifood economics centre som kommer att påbörjas under 2014. Studien kommer att behandla

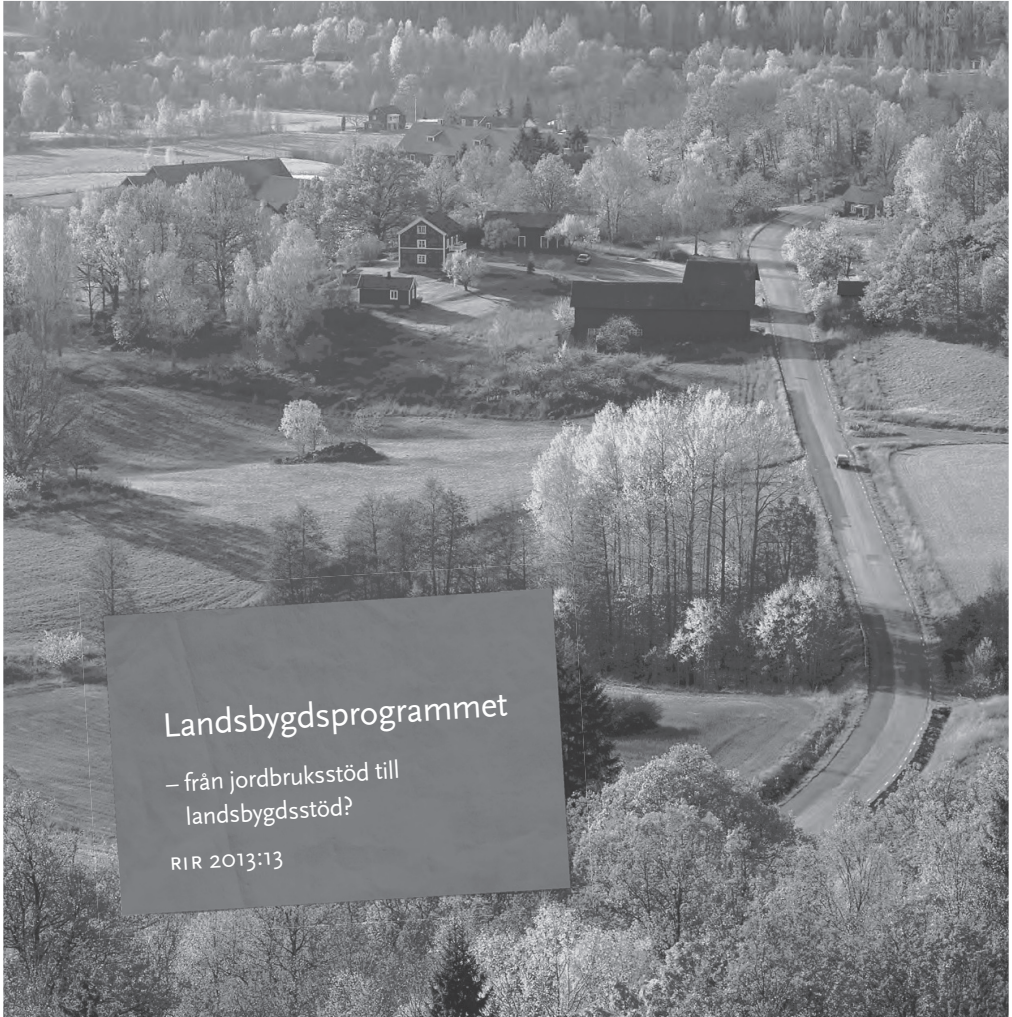
möjligheterna till betalningar för miljönytta och kollektivt agerande. Det senare innebär att brukarna går samman och genomför åtgärder på landskapsnivå vilket genererar högre miljönytta jämfört med om brukarna agerar enskilt. Skr. 2013/14:158

Inom projektet ”Miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken”, som för närvarande är ett samarbetsprojekt mellan Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet kommer en studie om de WTO-rättsliga förutsättningarna för att betala för miljönytta i stället för kostnader och inkomstbortfall inom kort att påbörjas.

Regeringen vill här också nämna att ett sekretariat för utvärdering av landsbygdsprogrammet har upprättats vid Jordbruksverket. Sekretariatet kommer att ansvara för samordning och kontinuitet av den löpande utvärderingen av programmet, vilket bör hantera flera av de iakttagelser som Riksrevisionen framfört i sin skrivelse.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 317 2

RIR 2013:13

FOTO: PETER GERDEHAG

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2013



RiR 2013:13

Landsbygdsprogrammet

– från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?



RIKSREVISIONEN

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?

Riksrevisionen har granskat om regeringen och berörda myndigheter effektivt har verkat för att nå målen för EU:s landsbygdsprogram. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Landsbygdsdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Jordbruksverket, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Sametinget, Vinnova, Svenska ESF-rådet, Arbetsförmedlingen samt länsstyrelserna i Norrbotten, Jämtland, Uppsala, Västra Götaland, Halland och Kalmar har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Jordbruksverket.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Mathilda Fält Zaar* har varit föredragande. Revisionsledare *Karl Nilsson* och revisionsdirektör *Ruiger Banefelt* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Mathilda Fält Zaar

För kännedom:

Regeringen, Landsbygdsdepartementet

Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Jordbruksverket, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Sametinget, Vinnova, Svenska ESF-rådet, Arbetsförmedlingen och samtliga länsstyrelser

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Innehåll | 7 |
| Sammanfattning | 9 |
| Granskningens bakgrund | 9 |
| Granskningens resultat | 10 |
| Rekommendationer | 14 |
| 1 Inledning | 17 |
| 1.1 Granskningens motiv | 18 |
| 1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor | 19 |
| 1.3 Avgränsningar | 20 |
| 1.4 Bedömningsgrunder och kriterier | 20 |
| 1.5 Metod och genomförande | 25 |
| 2 Om Landsbygdsprogrammet och dess effekter | 27 |
| 2.1 Landsbygdens utveckling | 27 |
| 2.2 Programmets innehåll | 33 |
| 2.3 Programmets styrning | 36 |
| 2.4 Beredningsprocessen för programmets budget | 39 |
| 2.5 Resultat från tidigare uppföljning och utvärdering | 43 |
| 3 Regeringens fördelning av medel | 47 |
| 3.1 Fördelningen har främst styrts av andra faktorer än målen och behoven | 47 |
| 3.2 Fördelningsprocessen har inte varit transparent | 51 |
| 3.3 Miljöersättningarna är trubbigt utformade | 52 |
| 3.4 Utländska exempel på miljöersättningar som är mer riktade mot miljönytta | 55 |
| 3.5 Sammanfattande iakttagelser | 57 |
| 4 Jordbruksverkets och regeringens styrning | 59 |
| 4.1 Otydligt hur de övergripande målen ska tillämpas | 59 |
| 4.2 Preciseringsfrågor i principiella frågor saknas | 62 |
| 4.3 Precisering av programmets övergripande mål saknas | 63 |
| 4.4 Missuppfattning om programmets syfte och målgrupper | 64 |
| 4.5 Målen används olika i de regionala genomförandestrategierna | 66 |
| 4.6 Få initiativ för att ta till vara synergier | 67 |
| 4.7 Svårt att använda de nationella horisontella prioriteringarna | 67 |
| 4.8 Andra mål och prioriteringar styr | 69 |
| 4.9 Kunskaper om programmets effekter används inte | 70 |
| 4.10 Sammanfattande iakttagelser | 73 |

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³

| | | |
|----------|--|------------|
| 5 | Samordning på central nivå | 75 |
| 5.1 | Många myndigheter och departement med relevant expertkompetens | 75 |
| 5.2 | Litet utbyte av expertkunskaper mellan departementen | 76 |
| 5.3 | Litet utbyte mellan Jordbruksverket och andra expertmyndigheter | 77 |
| 5.4 | Sammanfattande iakttagelser | 79 |
| 6 | Länsstyrelsernas arbete med att nå ut med stöden | 80 |
| 6.1 | Stora skillnader i budgetutnyttjande | 80 |
| 6.2 | Många tänkbara sätt att nå olika målgrupper bättre | 82 |
| 6.3 | Sammanfattande iakttagelser | 85 |
| 7 | Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer | 87 |
| 7.1 | Övergripande bedömning | 87 |
| 7.2 | Processen för fördelning av medel har inte varit ändamålsenlig | 88 |
| 7.3 | Programmet styrs inte i tillräcklig utsträckning utifrån målen | 91 |
| 7.4 | Den centrala samordningen brister | 93 |
| 7.5 | Länsstyrelserna når inte alla målgrupper | 94 |
| 7.6 | Rekommendationer | 95 |
| | Bilaga 1. Styrdokument, genomförandet av Landsbygdsprogrammet | 97 |
| | Bilaga 2. Kompletterande metodbeskrivning, revisionsfråga 4 | 99 |
| | Referenser | 103 |
| | Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen | 111 |

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och berörda myndigheter effektivt verkat för att nå målen för Landsbygdsprogrammet.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns många möjligheter att förbättra måluppfyllelsen. Målen har i begränsad utsträckning varit styrande för programmet i planering, i fördelning av medel och i genomförandet. Vidare brister återkopplingen av programmets resultat och effekter i senare led. Följden har blivit att programmet har haft svårt att inom givna resurser bidra till vissa mål om bland annat miljö och sysselsättning. En annan viktig slutsats är att förändringen av programmet från jordbruksstöd till landsbygdsstöd har varit trög. Endast en liten mängd stödmedel har avsatts till åtgärder utanför jordbrukssektorn och arbetet med att nå ut till olika målgrupper utanför jordbrukssektorn har inte varit tillräckligt prioriterat på länsstyrelserna.

Granskningens bakgrund

Landsbygdsprogrammet omfattade under 7-årsperioden 2007–2013 cirka 36 miljarder kronor. Programmet är ett EU-program som till hälften finansieras av EU-medel och till hälften av medel från statsbudgeten. Ett nytt Landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 väntas träda i kraft under 2014 och Riksrevisionens granskning kan ge underlag till utformning och genomförande av det nya programmet.

Motiv: Utvecklingen i Sverige går mot att befolkningen mer och mer koncentreras till storstadsregioner. Arbetslösheten på landsbygden är högre än i storstadsregionerna och avstånden till service på landsbygden ökar. Vidare minskar antalet jordbrukare. Den biologiska mångfalden i odlingslandskapet minskar också.

Landsbygdsprogrammet är ett av statens viktigaste medel för en hållbar samhällsutveckling på landsbygden. Men för att programmet ska bidra till en positiv utveckling i enlighet med EU:s och regeringens intentioner måste det inriktas och implementeras på rätt sätt. Tidigare uppföljning och utvärdering av programmet tyder på att programmet inte når sina mål för sysselsättning och miljö.

Syfte: Utgångspunkten för granskningen har varit att undersöka orsakerna till svårigheterna att nå målen med Landsbygdsprogrammet. Granskningen har inriktats på regeringens *fördelning* av programmets medel, regeringens och Jordbruksverkets *styrning*. Landsbygdsdepartementets och Jordbruksverkets *samordning* med andra departement och myndigheter samt länsstyrelsernas arbete med att *nå ut* med stöden

till potentiella målgrupper. Denna inriktning valdes på grund av att tydliga problemindikationer inom dessa områden identifierades i granskningens förstudie.

Avgränsningar: Granskningen har inte omfattat den så kallade Leaderdimensionen, en metod för att flytta ner hanteringen av stöd till lokal nivå och som omfattar en relativt liten del av programmet. Inte heller de skogsrelaterade stöden som går genom Skogsstyrelsen och de stöd som handläggs av Sametinget har ingått i granskningen.

Genomförande: Granskningen bygger på dokumentstudier, analyser av statistik från Jordbruksverket och intervjuer med tjänstemän på departement, myndigheter och länsstyrelser samt med olika aktörer som är berörda av programmet.

Granskningens resultat

Mål och behov har inte varit tillräckligt styrande

Granskningen visar att Landsbygdsprogrammets mål och landsbygdens identifierade behov i liten utsträckning har styrt fördelningen av programmets medel. Det medför en risk att programmets medel inte fördelats i enlighet med Europeiska rådets förordnings bestämmelser om att Landsbygdsprogrammet ska utformas utifrån landsbygdens starka och svaga sidor, målen med programmet och en strategi för att dra nytta av starka sidor eller åtgärda svaga sidor. Regeringen har inte analyserat vilka insatser inom programmet som kan vara mest effektiva för att nå programmets mål om företagande, tillväxt och sysselsättning, vilket annars hade kunnat vara ett viktigt underlag för fördelningen.

Regeringens fördelning av medel har gett ett försteg till jordbrukssektorn. En stor del av medlen, 71 procent, har fördelats till åtgärder för bättre miljö och markförvaltning där nästan enbart jordbrukssektorn är målgrupp. Cirka 15 procent har fördelats till åtgärder för att främja jordbrukets konkurrenskraft. Åtgärder för landsbygdens utveckling i stort har fått en mindre del av budgeten, 8 procent. Åtgärder som syftar till att lokalt förankra stöden har fått 7 procent av budgeten.

Att en stor del av budgeten fördelats till åtgärder för en bättre miljö är i enlighet med den uttalade prioriteringen att "miljöåtgärder bör väga budgetmässigt tungt i programmet". I granskningen har det dock framkommit att miljöstöden i hög grad kännetecknas av generella arealbaserade ersättningar som begränsar möjligheten att styra medlen dit de gör mest nytta för miljön. Såsom miljöstöden är utformade nu binder de upp stora delar av programmets medel. Några av miljöstöden har också stora så kallade dödviktsförluster¹ och ersättningen till vallodling kan till och med ha negativa miljöeffekter. Andra miljöstöden som exempelvis betesmarksstödet har

¹ Enkelt uttryckt menas med dödviktsförluster i det här fallet att marker skulle brukats på samma sätt även utan stöden.

visserligen en förbättringspotential men har i huvudsak haft goda effekter för miljön i odlingslandskapet.

Som helhet bedömer Riksrevisionen ändå att de stora arealbaserade ersättningarna är ett trubbigt instrument för att effektivt bidra till miljömålen och att den nuvarande modellen är en bidragande orsak till svårigheten att nå de miljömål som är relevanta för Landsbygdsprogrammet. Åtgärder där jordbrukarnas ersättningar i högre grad anpassas efter vilken miljönytta som åstadkoms kan vara ett mer effektivt alternativ.

Riksrevisionen kan också konstatera att regeringen har fördelat dubbelt så mycket medel till företagsstöd till jordbrukssektorn som till åtgärder som syftar till att utveckla hela landsbygdens ekonomi, trots att jordbrukets potential att bidra till ökad sysselsättning i Sverige bedöms som begränsad, även om stöd till sektorn sannolikt bibehåller arbetstillfällen. Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen har fördelat minsta möjliga del av budgeten till åtgärder för landsbygdens utveckling då fördelningen ligger mycket nära EU:s minimigränser. I granskningen har det samtidigt framkommit att det finns en uppfattning att de areella näringarna, särskilt jordbruket, har en stor betydelse och utgör en "infrastruktur" för landsbygdens ekonomi och miljö. Riksrevisionen menar dock att det idag saknas kunskap om huruvida så är fallet. Riksrevisionens samlade bedömningen är därför att det finns en risk att fördelningen begränsar programmets möjligheter att bidra till fler jobb, särskilt eftersom det saknas analyser av vilka åtgärder som effektivt främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden.

Bristande transparens i fördelningsprocessen

Granskningen visar att processen för att fördela medel inom programmet inte har varit transparent. Analyser och underlag som ligger till grund för hur åtgärder inom programmet ska bidra till målen saknas i stor utsträckning. Regeringen har inte visat vilka ställningstaganden som har legat till grund för den valda fördelningen.

Det har samtidigt framförts misstankar från många håll under granskningen om att sårbarheten fått stort genomslag på fördelningen. Riksrevisionen har inte haft möjlighet att närmare granska underlaget för dessa uppfattningar. Men Riksrevisionen konstaterar att jordbrukets organisationer har väl utvecklade former att påverka Landsbygdsprogrammets utformning, samtidigt som andra intressegrupper är sämre organiserade när det gäller landsbygdsfrågor. I kombination med att processen inte varit transparent och en komplex bidragsstruktur, medför detta en risk att jordbrukssektorns intressen fått starkt genomslag i utformningen av programmet.

Programmets genomförande styrs inte i tillräcklig utsträckning utifrån målen

Av de totalt 36 miljarder kronor som programmet omfattar finansieras hälften via EU och hälften av svenska staten. Länsstyrelserna är de mest centrala aktörerna för att programmet ska genomföras effektivt och i enlighet med målen. De har också en viktig roll på regional nivå att inrikta programmet utifrån regionala förutsättningar. Det är därför naturligt att länsstyrelserna har en stor grad av frihet att anpassa programmet efter skiftande regionala förutsättningar. Granskningen har dock visat att det är otydligt hur målen ska tillämpas. Regeringen preciserar inte samlat vilka de europeiska och nationella målen för programmet är och huruvida målen ska vara bedömningskriterier vid beslut.

Granskningen visar också att det i många frågor av principiell karaktär saknas vägledning. Ett exempel är hur åtgärder inom programmet ska bidra till Landsbygdsprogrammets övergripande mål om hållbar utveckling. I granskningen har det framkommit att flera länsstyrelser upplever att det är otydligt hur målet ska tillämpas i handläggningen. På en teoretisk nivå ska alla dimensioner av hållbarhetsbegreppet vara uppfyllda: miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet. Men det är inte tydligt för handläggare och beslutsfattare på länsstyrelserna hur ansökningar konkret ska bidra till målet. Det har till exempel gett upphov till olika tolkningar av om hållbarhetsbegreppets alla dimensioner ska ingå som bedömningsgrund för ansökningar om stöd eller om bara någon av dimensionerna ska göra det. Det medför i sin tur en risk att hållbarhetsmålet inte genomsyrar hela programmet.

Andra principiella frågor där preciseringar saknas: frågan om vilka sektorer inom jordbruket som kan få stöd; huruvida företag med den egna regionen som marknad kan få stöd; hur stora stödbelopp som kan komma i fråga vid investeringar; och huruvida företag i redan välutvecklade turistområden kan få stöd för turismsatsningar. Det riskerar leda till att nationella mål i programmet inte får tillräckligt genomslag och till ineffektivitet när varje länsstyrelse måste utreda och ta ställning till samma typ av frågor.

Länsstyrelserna handlingsutrymme är centralt för att de ska kunna genomföra sitt arbete effektivt och i enlighet med programmets intentioner om till exempel regional anpassning. Granskningen visar dock att Jordbruksverket i många avseenden styr relativt detaljerat hur länsstyrelserna ska genomföra sitt arbete vad gäller till exempel formalia och processer i ärendehanteringens samtidigt som det är oklar vad som gäller i viktiga principiella frågor. Detta tyder på att gränsdragningen inte är tydlig mellan vilket handlingsutrymme länsstyrelserna har och vilken roll Jordbruksverket har som förvaltande myndighet av Landsbygdsprogrammet.

Stuprör i programmet

Granskningen visar att så kallade nationella horisontella prioriteringar som till exempel jämställdhet, integration och klimat inte har fått genomslag i programmet, trots en stor medvetenhet om dem bland ansvariga myndigheter. Detta bekräftas också i Jordbruksverkets kartläggning av Landsbygdsprogrammets effekter på mångfalden. Riksrevisionens bedömning är därför att de horisontella prioriteringarna inte fungerar som verktyg för att programmet ska bidra till exempelvis ökad jämställdhet, integration och för att nå klimatmålen. En jämförelse kan göras med regeringens satsningar på exempelvis Matlandet, biogas och bredband. För dessa satsningar har medel öronmärkts inom Landsbygdsprogrammet. Det visar vilka möjligheter det finns till en mer aktiv styrning av programmet mot prioriterade frågor.

Granskningen visar också att potentiella synergier mellan åtgärder inom programmet utnyttjas i liten utsträckning. Till exempel används inte miljöersättningarna aktivt som medel för att även generera nya jobb. På samma sätt används tillväxt- och sysselsättningsskapande åtgärder inte som medel för att även bidra till miljömålen. Att horisontella prioriteringar inte får genomslag och att synergier inte tas till vara är exempel på att programmet till stor del fungerar stuprörvis.

Brist på lärande och återkoppling av ny kunskap till programmet

Inom Landsbygdsprogrammet finns ett omfattande uppföljnings- och utvärderingssystem där programmets resultat och effekter regelbundet analyseras. Granskningen visar dock att regeringen och Jordbruksverket ofta inte tar hand om de slutsatser och förslag på förbättringar som utvärderingar av programmet påtalat. Detta gäller också i sådana fall där ersättningar varit utformade på samma sätt under flera programperioder, och där flera olika utvärderingar har dragit likartade slutsatser. Trots omfattande kritik från forskare har exempelvis ersättningen till vallodling fått fortsätta oförändrad under lång tid.

Länsstyrelserna har begränsad tillgång till kunskap om vad Landsbygdsprogrammet leder till i deras län. Detta beror både på att utvärderingarna inte genererar kunskap om effekter på länsnivå, och på att Jordbruksverket inte systematiskt rapporterar data länsvis. Bristen på enhetlig länsvis rapportering av effekter och resultat innebär också att en potential för lärande mellan olika län går förlorad. Med bättre tillgång till sådan kunskap skulle goda exempel lättare kunna spridas mellan länsstyrelser.

Andra mål och regler får starkt genomslag på bekostnad av programmets mål

I granskningen framkommer att det finns administrativa krav och mål som inte är en del av programmet men som får starkt genomslag på programmet, i brist på en tydlig målstyrning. Sådana mål och krav är administrativa regler, krav på korta

handläggningstider och förenklingsåtgärder för handläggare och brukare. Vidare finns en stark drivkraft hos regeringen och myndigheterna att satsa på åtgärder med en förutsebar efterfrågan och lite administration för att säkerställa att programmets medel utnyttjas. Det är givetvis viktigt att följa regler, förkorta handläggningstider och att genomföra förenklingsåtgärder. Men det får inte ske genom att avstå från åtgärder som är administrativt svårare att hantera men som effektivt skulle kunna bidra till programmets mål.

Den centrala samordningen brister

Landsbygdsprogrammet är sektor- och politikövergripande och förutsätter att expertkompetens inhämtas från olika delar i statsförvaltningen. Granskningen visar dock att expertkompetens på central nivå inte har tagits till vara fullt ut. Det har varit svårt att granska huruvida expertkompetens har inhämtats mellan departementen eftersom det saknas dokumentation från denna process. Men den empiri Riksrevisionen har tyder på att samordning av programmet mer varit inriktad på att förhindra överlappningar än att inhämta expertkunskaper. Inga kunskaper om hur till exempel sysselsättningskapande åtgärder bäst utformas har inhämtats av Landsbygdsdepartementet från andra departement. På myndighetsnivå visar granskningen att Jordbruksverket inte har utnyttjat expertkompetens tillräckligt från myndigheter såsom Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet och Vinnova om hur Landsbygdsprogrammet kan bidra till ökad tillväxt. Det gäller till exempel vilka satsningar på småföretagande, innovation, turism och service som kan fungera för att nå tillväxt- och sysselsättningsmål på landsbygden.

Länsstyrelserna når inte alla målgrupper

Statistik från Jordbruksverket om Landsbygdsprogrammets budgetutnyttjande och intervjuer med tjänstemän på länsstyrelserna visar sammantaget att programmet har svårigheter att nå grupper utanför jordbrukssektorn. Skillnaderna i vilken utsträckning man lyckas nå ut är också stor mellan länsstyrelserna. Granskningen visar att en viktig förutsättning för att nå ut till målgrupper utanför jordbrukssektorn är en aktiv marknadsföring, något som Jordbruksverket borde ha förutsatt ett behov av och säkerställt att länsstyrelserna prioriterade. Att programmet inte fullt ut når potentiella målgrupper har enligt Riksrevisionens bedömning försämrat förutsättningarna för att nå mål om ökad sysselsättning och livskvalitet på landsbygden.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen och Jordbruksverket att vidta följande åtgärder för att förbättra Landsbygdsprogrammets måluppfyllelse under den kommande programperioden 2014–2020.

Regeringen bör:

- i större utsträckning utgå från programmets mål och landsbygdens identifierade behov i fördelningen av programmets budget och säkerställa att målen preciseras för myndigheternas arbete med programmet
- överväga att förändra miljöersättningarnas utformning så att de mer effektivt bidrar till relevanta miljömål
- säkerställa att expertkompetens från hela statsförvaltningen utnyttjas så att viktiga kunskaper tas tillvara om hur programmets åtgärder effektivt når målen
- tydliggöra rollfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i syfte att förbättra måluppfyllelsen och undvika dubbelarbete
- förbättra de resursmässiga förutsättningarna för handläggande och beslutande myndigheter (länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Sametinget och i viss mån Jordbruksverket) att nå ut med stöden till programmets potentiella målgrupper

Jordbruksverket bör:

- tillsammans med regeringen verka för att målen för myndigheternas arbete med programmet tydliggörs
- säkerställa att länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget når ut till programmets alla målgrupper

Om Landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet finansieras av EU och svenska staten. Programmets åtgärder medfinansieras även med regionala och lokala medel. Ramarna för programmet bestäms av EU och programmet regleras genom EU-lagstiftning. Det finns ett stort handlingsutrymme på nationell nivå att utforma och inrikta programmet utifrån svenska mål, behov och intressen. Landsbygdsdepartementet är ansvarigt departement och Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) är förvaltande myndighet för Landsbygdsprogrammet. Tillsammans med Jordbruksverket ansvarar länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och lokala genomförandegrupper för genomförandet av programmet.

Det övergripande målet är en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Till riksdagen har regeringen anfört att Landsbygdsprogrammets övergripande strategiska inriktning är ett fokus på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden och som stärker lantbrukets konkurrensförmåga, en hög miljöambition med hänsyn till miljökvalitetsmålen och att en helhetssyn på landsbygdens natur- och kulturmiljövärden som bas för utveckling och tillväxt skall eftersträvas. Vidare ska en helhetssyn på landsbygden eftersträvas i planering och genomförande. Samordning och synergier mellan olika insatser skall stärkas.

Landsbygdsprogrammet 2007–2013 är indelat i fyra axlar. För varje axel finns ett mål och inom varje axel finns åtgärder som var och en har specifika mål. Exempel på åtgärder är ersättningar till miljö- och markförvaltning, stöd till modernisering av jordbruket, stöd till unga jordbrukare och stöd till turism och mikroföretagande på landsbygden. I den svenska utformningen av Landsbygdsprogrammet är ersättningar till miljö- och markförvaltning de budgetmässigt största åtgärderna och omfattar 70 procent av budgeten. Åtgärder som ska bidra till exempelvis småföretagande och höjd livskvalitet på landsbygden omfattar 8 procent.

1 Inledning

Urbaniseringen, det vill säga inflyttningen från landsbygd till stad, beskrivs ofta i samhällsdebatten som ett växande problem i hela världen. Effekterna av urbaniseringen berör inte bara landsbygden utan lika mycket de expanderande städerna.² Enligt Eurostat är Sverige det EU-land där urbaniseringen är starkast just nu.³ EU:s Landsbygdsprogram syftar till att genom stöd förbättra förutsättningarna för att bo och arbeta på landsbygden och göra landsbygden mer attraktiv. Förbättrad miljö och livskvalitet, fler jobb och bättre förutsättningar för företagande och tillväxt på landsbygden är några av de mål som Landsbygdsprogrammet ska bidra till.

Det övergripande målet för Landsbygdsprogrammet är en hållbar utveckling. Ramarna för programmet beslutas av EU. Stöden regleras av EU-lagstiftning och programmet har både EU-gemensamma mål och nationella mål. Sverige har på nationell nivå stort handlingsutrymme att inrikta och utforma programmet utifrån svenska mål, behov och intressen. Utöver EU-mål och nationella mål kan också regionala mål formuleras.

Totalt omfattar Landsbygdsprogrammet cirka 36 miljarder kronor under sjuårsperioden 2007–2013 och det finansieras till hälften av EU, och till hälften av svenska staten. Programmets åtgärder kan också medfinansieras av till exempel kommunala och regionala medel.

Landsbygdsprogrammet är en del av jordbrukspolitiken. Den svenska regeringens positionen i den europeiska diskussionen om jordbrukspolitiken inriktning är att subventionerna av jordbruket bör minskas och att jordbruket bör anpassas till marknadsmässiga villkor. Landsbygdsprogrammet är ett sätt att bredda jordbrukspolitiken och låta den finansiera bredare mål om hållbar utveckling på landsbygden, istället för att vara ett branschstöd till jordbruket.⁴ Det som tidigare var jordbruksstöd skulle omvandlas till landsbygdsstöd.

Landsbygdsprogrammet är brett, vänder sig till landsbygden i stort och ska bidra till många olika mål. Därför är programmet sektor- och politikområdesövergripande och involverar därmed många statliga, regionala och lokala aktörer. Landsbygdsdepartementet är ansvarigt departement för programmet och Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) är förvaltande myndighet. Tillsammans med

² Se till exempel Svenska Dagbladet (2011-08-19) *Urbanisering bakom översämningar*, Allt om vetenskap (2010-11-02) *Befolkningstrenderna som svämmar över sina breddar. De snabbväxande storsstäderna*.

³ Eurostat (2012) *Eurostat News release Urban intermediate-rural regions*.

⁴ Landsbygdsdepartementet (2011) *Kommenterad dagordning inför jordbruks- och fiskeridagen den 20-21 oktober 2011*.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD²

Jordbruksverket ansvarar länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och lokala genomförandegrupper, som bildats genom programmet, för att genomföra programmet.

1.1 Granskningens motiv

Utvecklingen i Sverige går mot att befolkningen mer och mer koncentreras till storstadsregioner. Arbetslösheten på landsbygden är högre än i storstadsregionerna och avstånden till service på landsbygden ökar. Samtidigt minskar antalet jordbrukare. Även den biologiska mångfalden i odlingslandskapet minskar. Landsbygdsprogrammet är ett av statens viktigaste medel för att åstadkomma en hållbar samhällsutveckling på landsbygden och har en betydande budget.⁵ Programmet syftar till att bidra till företagande, tillväxt och nya arbetstillfällen och ska genomföras med hjälp av lokalt engagemang. Vidare ska programmets miljöersättningar till de areella näringarna ge ersättning för produktionen av så kallade kollektiva nyttigheter. Med kollektiva nyttigheter avses nyttigheter som gagnar samhället i stort men som är svåra att ta betalt för på en öppen marknad. Det kan exempelvis handla om bevarad biologisk mångfald och förvaltning av landskapets värdefulla kulturmiljöer.⁶

För att programmet ska bidra till att uppfylla EU:s, riksdagens och regeringens intentioner måste det inriktas och implementeras på rätt sätt. Den uppföljning och utvärdering som tidigare har gjorts tyder på att programmet inte når sina mål när det gäller sysselsättning och miljö. Sysselsättningseffekterna är svaga, och svårigheter finns att nå de relevanta miljömålen för programmet.⁷

I Riksrevisionens förstudie identifierades indikationer som tyder på att bidragande orsaker till den bristande måluppfyllelsen går att finna inom regeringens och berörda myndigheters ansvar, det vill säga regeringens och myndigheternas styrning och genomförande av programmet.

Fördelningen av medel på olika åtgärder verkar begränsa programmets potential att bidra till sysselsättning och tillväxt. Det finns också indikationer på att målstyrningen i programmet inte fungerar. Vidare finns indikationer på att Jordbruksverkets och regeringens samordning med expertmyndigheter och mellan departement inom särskilt tillväxt- och sysselsättningsområdet har brister. På regional nivå finns

⁵ Andra centrala politikområden för landsbygdens utvecklingskraft är infrastruktur, skola, utbildning, offentlig service och näringspolitik i stort.

⁶ Motiveringen till Landsbygdsprogrammet framgår bland annat av regeringens skrivelse till riksdagen 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram*.

⁷ Se t.ex. Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007–2013*; Jordbruksverket (2011) *Årsrapport Landsbygdsprogrammet 2007–2013*; Naturvårdsverket (2012) *Miljömålen – fokus på förutsättningarna. Årlig uppföljning av miljökvalitetsmålen*.

indikationer på svårigheter i implementeringen av de delar av programmet som inte främst riktas till lantbrukare.

Ett nytt Landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 håller på att förberedas. Granskningen kan därför ge underlag i beredningen av det nya programmet samt för implementeringen i senare led. Eventuella förändringar av programmets miljödelar planeras att införas först 2015, vilket ger goda förutsättningar att ta om hand granskningens resultat om miljöersättningarna.

1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionen har undersökt orsakerna till de problem som uppmärksammats av tidigare utvärderingar. Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringen och berörda myndigheter effektivt verkat för att nå Landsbygdsprogrammets mål.

Följande revisionsfrågor har ställts i granskningen:

1. Har regeringens process för fördelningen av programmets medel varit ändamålsenlig?
2. Är regeringens och Jordbruksverkets styrning utifrån målen för programmet effektiv?
3. Är den centrala samordningen av Landsbygdsprogrammet ändamålsenlig?
4. Arbetar länsstyrelserna effektivt med att nå ut med stöden till potentiella målgrupper?

Frageställningarna utgår från de problemindikationer som framkom i granskningens förstudie. Den första revisionsfrågan avser regeringens fördelning av medel till olika åtgärder och målgrupper. Med ändamålsenlig fördelning avser Riksrevisionen att målen med programmet och landsbygdens behov styrts fördelningen och att fördelningsprocessen varit transparent. Revisionsfrågan inbegriper även den modell som används för miljöersättningarna i Landsbygdsprogrammet.

Den andra frågeställningen relaterar till regeringens och Jordbruksverkets styrning av länsstyrelserna utifrån målen – hur mål och prioriteringar har tillämpats och hur uppföljnings- och utvärderingsresultat har tagits till vara. Med effektiv styrning utifrån målen avser Riksrevisionen att styrningen sker med utgångspunkt i målen och att målen används aktivt.

Den tredje frågeställningen rör Jordbruksverkets och Landsbygdsdepartementets samordning med andra departement och myndigheter och i vilken utsträckning expertkompetens som är relevant för programmets olika åtgärder har tagits till vara.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD⁷

Den fjärde revisionsfrågan avser länsstyrelsernas arbete med att nå ut med stöden till potentiella målgrupper, även målgrupper utanför jordbrukssektorn.

1.3 Avgränsningar

Granskningen har avsett regeringens och svenska myndigheters hantering av programmet och därmed inte EU-nivån eller systemet med landsbygdsstöd som sådant. Vidare har granskningen avgränsats till statens insatser i Landsbygdsprogrammet under programperioden 2007–2013. Det pågående arbetet med ett nytt program för perioden 2014–2020 omfattas inte av granskningen.

I förstudien framkom problem med implementeringen av den så kallade Leadermetoden⁸. Trots dessa problem bedömde Riksrevisionen att mervärdet av en granskning av Leadermetoden var litet. Det är en relativt liten del av programmet (cirka 7 procent av budgeten), men har en komplicerad struktur som vi bedömde skulle vara resursintensiv att granska mer ingående. Leader har dessutom redan utvärderats i flera omgångar, både på svensk och på europeisk nivå. Det pågår också ett arbete med att förändra Leaders struktur inför nästa programperiod. Därför har denna metod inte granskats.

Det fanns också tydliga problemindikationer kopplade till Skogsstyrelsen handläggning av de skogsrelaterade stöden. Vi bedömde dock att granskningen inte borde omfatta Skogsstyrelsen, dels av resursskäl, och dels för att medvetenheten kring dessa problem var stor och förbättringsarbete pågick. Inte heller de stöd som handläggs av Sametinget har tagits med i granskningen.

1.4 Bedömningsgrunder och kriterier

Den övergripande bedömningsgrunden för granskningen är målen för Landsbygdsprogrammet uttryckta i Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperiod 2007-2013) samt regeringens skrivelse till riksdagen 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram*. Samtliga mål uttryckta i dessa styrdokument gäller som bedömningsgrund i granskningen eftersom programmet både ska bidra till europeiska och nationella mål. Vidare är budgetlagens (2011:203) bestämmelser om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statlig verksamhet bedömningsgrund i granskningen.⁹

⁸ Leader är en metod som innebär att hanteringen av stöd flyttas ned på lokal nivå, till så kallade leaderområden.

⁹ Budgetlag (2011:203) 3 §.



I regeringens information till riksdagen samt i rådets styrsignaler framgår att miljöåtgärder är prioriterade tillsammans med åtgärder som bidrar till att främja företagande och tillväxt och som ökar sysselsättningen.

Enligt Europeiska rådets förordning¹⁰ om stöd för landsbygdsutveckling ska Landsbygdsprogrammet bidra till följande:

- a) Genom stöd för omstrukturering, utveckling och innovation stärka jord- och skogsbrukets konkurrenskraft
- b) Genom stöd för markförvaltning förbättra miljön och landsbygden
- c) Höja livskvaliteten på landsbygden och uppmuntra till diversifiering¹¹

Enligt Europeiska rådets beslut om Landsbygdsprogrammets strategiska inriktning ska Landsbygdsprogrammet bidra till Lissabonstrategin (numera Europa 2020-strategin) samt de slutsatser som drogs vid det Europeiska rådets möte i Göteborg (15 och 16 juni 2001)¹². Enligt Europa 2020-strategin ska sysselsättningsgraden öka och energi- och klimatmålen till 2020 nås.¹³ Vid mötet i Göteborg betonades särskilt att stöden ska bidra till en hållbar utveckling.

I regeringens information till riksdagen om den övergripande strategiska inriktningen av Landsbygdsprogrammet återger regeringen samma mål som fastställes i Europeiska rådets förordning om stöd för landsbygdsutveckling, bland annat att det övergripande målet skall vara en *ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden*.

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

¹¹ Artikel 4.

¹² Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperiod 2007-2013).

¹³ Meddelande från kommissionen Europa 2020 *En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Vidare finns mål om att fattigdomen ska minska (antalet personer som hotas av fattigdom ska minska med 20 miljoner), att andelen ungdomar som slutar skolan i förtid ska minska och att 3 procent av EU:s BNP ska investeras i forskning och utveckling.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD²

Utöver mål fastställda av rådet anför regeringen till riksdagen att Landsbygdsprogrammets övergripande strategiska inriktning bör vara följande:

- Ett fokus på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden och som stärker lantbrukets konkurrensförmåga.
- En hög miljöambition med hänsyn till uppfyllelsen av de miljökvalitetsmål som har koppling till lantbruket och landskapets natur- och kulturmiljövärden. En helhetssyn på landsbygdens natur- och kulturmiljövärden som bas för utveckling och tillväxt skall eftersträvas.
- Programmet skall främja en god utveckling av landsbygden. Lokalt engagemang, t.ex. genom partnerskap, lokala utvecklingsgrupper och Leader eller liknande metoder, skall stödjas. Deltagande från fler målgrupper skall eftersträvas.
- En helhetssyn på landsbygden skall eftersträvas i planering och genomförande. Samordningen och synergier mellan olika insatser skall stärkas.

Regeringen redovisar inte i siffror till riksdagen hur medlen inom Landsbygdsprogrammet ska fördelas mellan olika målgrupper och åtgärder. Däremot anger regeringen att miljöåtgärderna bör väga budgetmässigt tungt i programmet så att programmet därmed bidrar till att uppfylla relevanta miljökvalitetsmål.

Till grund för regeringens skrivelse till riksdagen låg en parlamentarisk utredning, Landsbygdskommittén och dess delbetänkande (SOU 2005:36) *På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling*. I betänkandet föreslår kommittén två huvudsakliga mål för Landsbygdsprogrammet:

- Programmet ska medverka till att uppfylla landsbygdens dimensionen av miljöpolitikens övergripande mål avseende de areella näringarna. Syftet är att åtgärderna skall fördjupa och bredda jordbrukets miljöarbete så att produktionen och bruket av natur- och kulturresurser kan vidareutvecklas på miljömässigt hållbar grund.
- Programmet ska främja sysselsättning, tillväxt, bosättning och service på landsbygden. Åtgärderna i programmet ska underlätta landsbygdens anpassning till nya förutsättningar, förstärka konkurrenskraften, skapa arbete och främja en diversifiering av landsbygdens näringsliv.

Dessa två mål har inte antagits av regeringen eller riksdagen, men de visar vilka intentioner den parlamentariska kommittén hade med Landsbygdsprogrammet. I betänkandet uttrycker kommittén också att Landsbygdsprogrammet bör medverka till att stärka de areella näringarnas konkurrensförmåga. Programmet ska utformas så att de bidrar till att de uppställda miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Kommittén uttrycker också att företagande är en av grundpelarna för landsbygdens överlevnad. De areella näringarna kommer även fortsättningsvis ha en stor betydelse för landsbygdsutvecklingen men utvecklingsmöjligheterna på landsbygden bör bygga på



förutsättningarna för ökat småföretagande även utanför dessa näringar.¹⁴ Kommitténs intentioner med Landsbygdsprogrammet är ett viktigt komplement till regeringens skrivelse till riksdagen och är, enligt företrädare för Landsbygdsdepartementet, "ett viktigt underlag för utformningen av programmet".¹⁵

En annan kompletterande bedömningsgrund till målen är skrivningar i Europeiska rådets förordning om hur medel inom Landsbygdsprogrammet ska fördelas: Landsbygdsprogrammet ska utformas utifrån *landsbygdens starka och svaga sidor* i medlemsländerna, *målen* med programmet och en strategi för att dra nytta av eller åtgärda starka och svaga sidor.¹⁶

I det nationella programdokumentet för Landsbygdsprogrammet beskriver Landsbygdsdepartementet delar av målen för programmet:

"Målet för det svenska landsbygdsprogrammet omfattar jobb på landsbygden, en hållbar produktion av livsmedel, hänsyn till regionala förutsättningar och hållbar tillväxt. Landskapets natur- och kulturvärden ska värnas och den negativa miljöpåverkan minimeras [...] För att realisera målen krävs en fortsatt hög miljöambition i kombination med ytterligare satsningar på nyckelområden som Lissabonstrategin anger. I första hand handlar det om att öka fokus på politikens bidrag till tillväxt och jobb, att öka ansträngningarna för en långsiktigt hållbar produktion och naturresursutnyttjande i de areella näringarna, att öka fokus på politikens bidrag till tillväxt och sysselsättning, att främja kunskaps- och kompetensutveckling, innovation samt att bidra till omställningen inom energipolitiken."¹⁷

Dessa uttalade mål är också viktiga utgångspunkter för Riksrevisionens granskning.

¹⁴ Landsbygdskommittén (SOU 2005:36) *På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling*.

¹⁵ Landsbygdsdepartementet (2013) *Promemoria, Arbetet med att ta fram ett svenskt landsbygdsprogram*.

¹⁶ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) Artikel 16 a och b.

¹⁷ Landsbygdsdepartementet (2012) *Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007-2013*, version mars 2012.

1.4.1 Operationella bedömningskriterier

Kopplat till de fyra revisionsfrågorna har Riksrevisionen tagit fram operationella bedömningskriterier som stöd för att bedöma regeringens och de ansvariga myndigheternas insatser. Dessa presenteras nedan.

Revisionsfråga 1, om programmets fördelning

- Programmets mål¹⁸ tillsammans med landsbygdens identifierade behov¹⁹ bör styra i regeringens fördelning.²⁰
- Landsbygdsprogrammet ska komplettera andra stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken, exempelvis gårdsstöden, och därmed till exempel inte vara ett inkomststöd.
- Fördelningsprocessen bör vara transparent och i enlighet med god förvaltningspraxis ska beslutsprocessen i ett ärende gå att följa.

Revisionsfråga 2, om målstyrningen

- Målen för programmet bör vara specificerade, accepterade och realistiska.
- Styrning av programmet bör ske med utgångspunkt i målen.
- Regeringen och berörda myndigheter bör utnyttja Sveriges nationella handlingsutrymme eller fatta ett medvetet beslut om att inte göra det i målstyrningen.
- Synergier bör tas till vara i den mån det är möjligt.
- Uppföljnings- och utvärderingsresultat bör, om det inte finns särskilda skäl till något annat, beaktas löpande i programmet.

Revisionsfråga 3, om den centrala samordningen

- Ett effektivt genomförande i syfte att nå målen förutsätter att expertkompetens inhämtas från olika delar av Regeringskansliet och statsförvaltningen eftersom landsbygdsprogrammet är sektor- och politikövergripande.

¹⁸ Med programmets mål menas de övergripande mål som EU anger i de förordningar som gäller för programmet, EU:s övergripande prioriteringar samt de mål och övergripande prioriteringar som regeringen har kommunicerat till riksdagen, skrivelse 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram*.

¹⁹ I enlighet med den SWOT-analys som gjorts inför programmet.

²⁰ Bedömningskriteriet återfinns också i EU:s bestämmelser om programplanering, artikel 16a och artikel 18 Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).



Revisionsfråga 4, om arbetet med att nå ut

- Programmet bör vara känt och nå avsedda målgrupper i syfte att:
 - bidra till målen om hela landsbygdens utveckling, tillväxt och sysselsättning
 - beslutande myndigheter ska kunna välja stödmottagare strategiskt för att uppnå ett så effektivt utnyttjande av medel som möjligt

1.5 Metod och genomförande

Granskningen bygger på dokumentstudier, analyser av statistiskt underlag från Jordbruksverket och intervjuer med tjänstemän på både central och regional nivå.

Dokumentstudierna har bland annat omfattat beredningsprocessen och tidigare uppföljningar och utvärderingar av programmet. Vi har också studerat rapporter om miljöersättningar från landsbygdsprogram i andra länder i syfte att undersöka om det finns exempel på ersättningar som är utformade så att de ger större miljönytta än de svenska ersättningarna. Därutöver har vi analyserat formella styrdokument för programmet, såsom regleringsbrev, instruktioner, och vägledningar, i syfte att få en bild av vilka styr signaler som regeringen och Jordbruksverket gett om programmets genomförande. Vidare har vi granskat ett urval av sex regionala genomförandestrategier för att analysera hur EU:s och nationella mål omsätts i beslutskriterier för länsstyrelsernas beslut om stöd.

I syfte att få en uppfattning om länsstyrelsernas arbete med att nå ut till olika målgrupper har vi tagit in och analyserat **statistik** från Jordbruksverkets uppföljningssystem om budgetutnyttjandet för olika stöd uppdelat på utbetalningsställe och stöd till olika målgrupper. Eftersom vi visste att budgetutnyttjandet totalt för hela programmet var gott men skiljer sig stort mellan olika stödformer har vi gjort jämförelser:

- Skillnader i budgetutnyttjande mellan olika former av stöd: stöd som vänder sig till enbart jordbrukare och stöd som vänder sig brett till hela landsbygden.
- Skillnader i budgetutnyttjande mellan länsstyrelser.

Vår utgångspunkt har varit att det kan finnas många olika anledningar till variationer, som inte säkert hänför sig till länsstyrelsernas arbete. Exempelvis att tilldelningen av medel från Jordbruksverket inte återspeglade de potentiella behoven i olika län.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD²¹

I syfte att ta reda på orsaker till olika länsstyrelser budgetutnyttjande har vi gjort ett urval av sex länsstyrelser där vi har **intervjuat** handläggare och chefer. De urvalsfaktorer som styr valet av länsstyrelser har varit:

- Högt respektive lågt budgetutnyttjande
- Olika budgetutnyttjande för respektive form av stöd
- Spridning mellan län med mycket jordbruksproduktion och län med mindre jordbruk
- Spridning i storlek på län
- Spridning mellan region och ej region
- Geografisk spridning med län i norr och i syd

Länsstyrelserna i Norrbotten, Kalmar, Uppsala, Västra Götaland, Jämtland och Halland kom att ingå i urvalet.

Utöver att ta reda på orsaker till budgetutnyttjande har syftet med intervjuerna varit att få en bild av hur styrningen utifrån programmets mål och horisontella prioriteringar har fungerat i praktiken.

För att undersöka hur beredning och samordning har fungerat samt hur uppföljnings- och utvärderingsresultat tagits tillvara har vi, som komplement till dokumentstudierna, gjort intervjuer med Landsbyggsdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Kulturdepartementet, Jordbruksverket samt expertmyndigheterna Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Naturvårdsverket, Arbetsförmedlingen, Vinnova, Svenska ESF-rådet och Riksantikvarieämbetet.

Vi har intervjuat och haft möten med ansvariga tjänstemän på Jordbruksverket och Landsbyggsdepartementet vid flera tillfällen för att få deras bild av hur programmet fungerar, bland annat om beredningen av programmet och fördelningen av programmets medel och om målstyrningen. Intervjuerna och mötena har också syftat till att följa upp och informera om granskningens resultat.²¹ I juni 2013 anordnade Riksrevisionen seminarier för Landsbyggsdepartementet, Finansdepartementet respektive Jordbruksverket där preliminära iakttagelser i granskningen presenterades och diskuterades. Sammanlagt har vi gjort över 30 intervjuer.

²¹ För en fullständig lista med intervjuer se bilaga 3.

2 Om Landsbygdsprogrammet och dess effekter

I detta kapitel beskrivs landsbygdens befolkningsutveckling, sysselsättning och service, Landsbygdsprogrammets innehåll, hur programmet styrs och vilka aktörer som ansvarar för programmets utformning och genomförande. Kapitlet innehåller också en beskrivning av hur beredningen av programmet har gått till samt vad tidigare uppföljning och utvärdering har visat om programmets resultat och effekter.

2.1 Landsbygdens utveckling

Landsbygden är inget homogent geografiskt område. Tvärtom varierar förutsättningarna på landsbygden i hög utsträckning beroende på en mängd olika omständigheter som till exempel avstånd till större arbetsmarknader och storstadsområden, om samhällsservice och privat service finns kvar, och vilken typ av geografiskt område landsbygden omfattar. Det är därför svårt att uttala sig generellt om landsbygden. I Sverige finns dessutom ingen enhetlig definition av landsbygden, vilket ytterligare försvårar en beskrivning. Ändå går vissa generella drag att utläsa utifrån svensk och europeisk statistik. Enligt sådan statistik kännetecknas den svenska landsbygden av befolkningsminskning, högre arbetslöshet än tätortsnära regioner och ett försämrat utbud av kommersiell och offentlig service. Dessa tendenser har fortsatt under Landsbygdsprogrammets pågående period. Ett särdrag för den svenska landsbygden är att jordbruket har en liten ekonomisk betydelse, jämfört med i andra europeiska länder.

2.1.1 Befolkningsutveckling

Jordbruksverkets publikation *Allt om landet* beskriver bilden av landsbygden, bland annat hur befolkningen har utvecklats från 1990 fram till och med 2011. Jordbruksverket delar in landsbygden i storstadsområden,²² stadsområden,²³ landsbygd²⁴ och gles landsbygd.²⁵ Enligt definitionen bodde 34 procent av Sveriges

²² Kommuner där 100 procent av befolkningen tillhör kategorin tätortsområden med mer än 10 000 invånare.

²³ Kommuner med en befolkning som är minst 30 000 och/eller där den största tätorten har minst 25 000 invånare. Mindre kommuner som gränsar till dessa större kommuner och där utpendlarna som andel av rattbefolkningen överstiger 50 procent kopplas också till respektive storstadsområde.

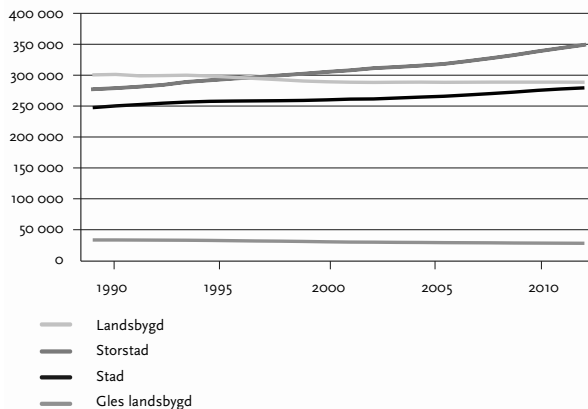
²⁴ Kommuner som inte ingår i de två tidigare klassificeringarna (storstadsområden och stadsområden) och som samtidigt har en befolkningstäthet av minst fem invånare per kvadratkilometer.

²⁵ Kommuner som inte ingår i de tre övriga klassificeringarna och som har en befolkning som är mindre än fem invånare per kvadratkilometer.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD³

befolkning på landsbygden 2011.²⁶ Sveriges befolkningsutveckling uppdelat på Jordbruksverkets typologi illustreras i diagrammet nedan.

Diagram 1 Befolkningsutveckling 1990-2011 i olika kommungrupper



Under perioden 1990–2011 ökade Sveriges befolkning totalt med 10 procent, från 8,6 miljoner invånare till 9,5 miljoner invånare. Jordbruksverkets statistik visar dock att utvecklingen på landsbygden går i motsatt riktning: där har befolkningen under samma period minskat. I glesbygdskommuner minskade befolkningen med 16 procent under 20-årsperioden.²⁷

Vilka befolkningsgrupper som bor i glesbygdskommuner skiljer sig också åt från andra typer av kommuner. Enligt SCB har glesbygdskommuner²⁸ en högre andel äldre än övriga kommungrupper och även andelen barn är förhållandevis låg. Andelen av befolkningen 20–64 år är också lägre i glesbygdskommunerna än i övriga kommuner. Efter att ha minskat under 1970-talet och 1980-talet, har dock andelen legat stabilt på 54 procent sedan 1990-talet.²⁹

²⁶ Befolkningen totalt i landsbygdskommuner och kommuner i gles landsbygdbygd.

²⁷ Jordbruksverket (2013) Jordbruksverkets statistikdatabas *Allt om att bo, leva och vara på landsbygden*.

²⁸ SCB:s definition utgår från Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning.

²⁹ Statistiska centralbyrån (2010) *Unga bor i storstan – äldre i glesbygd*. Artikeln har tidigare publicerats i tidningen *Välstånd* 3/2010.



I ett jämförande perspektiv tar Eurostat fram statistik³⁰ över landsbygdens utveckling inom EU. Eurostat har bland annat undersökt urbaniseringstakten i Europa och konstaterar att Sverige har den starkaste urbaniseringen av alla EU-länder, vilket illustreras i tabellen nedan.

Tabell 1 Befolkningsförändring per 1000 invånare utifrån storstad-landsbygdstypologi ³¹, 2010

| | Urbant dominerade regioner | Mellanliggande regioner | Landsbygds- dominerade regioner |
|-------------|----------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| EU27 | 5,2 | 2,2 | -0,8 |
| Belgien | 8,5 | 7,1 | 7,3 |
| Bulgarien | 7,7 | -8,9 | -13,2 |
| Tjeckien | 10,2 | -0,1 | 0,2 |
| Danmark | 15,0 | 4,8 | -0,8 |
| Tyskland | 2,0 | -1,7 | -4,7 |
| Estland | - | 1,2 | -1,2 |
| Irland | -5,7 | - | 6,1 |
| Grekland | 1,3 | 1,2 | -0,7 |
| Spanien | 4,3 | 3,5 | 0,7 |
| Frankrike | 5,9 | 4,9 | 5,1 |
| Italien | 5,9 | 5,1 | 2,0 |
| Cypern | - | 1,6 | - |
| Lettland | -5,4 | -10,0 | -11,6 |
| Litauen | -13,6 | -27,6 | -31,6 |
| Luxemburg | - | 19,3 | - |
| Ungern | 7,0 | -1,9 | -7,3 |
| Malta | 7,8 | - | - |

³⁰ Eurostat (2012) *Rural development in the EU Statistical and Economic Information report 2012*, Eurostat newsrelease (2012-03-30), *Around 40 percent of the EU27 population live in urban regions...*

³¹ Statistiken presenteras utifrån typologin *urbant dominerande regioner, mellanliggande regioner och landsbygdsdominerande regioner*. Typologin är ny sedan 2010 och har beslutats av Europeiska kommissionen. Klassificeringen utgår i det första steget från lokala mindre områden, i Sverige kommuner. Dessa klassificeras utifrån befolkningstäthet per kvadratkilometer. I nästa steg används en högre geografisk nivå, i Sverige län, som klassificeras utifrån hur stor andel av befolkningen i regionen som återfinns i respektive typ av lokalt område (kommun). I ett sista steg tas också hänsyn till storleken på städerna i regionen. Tillräckligt stora städer kan göra att klassificeringen justeras.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³²

| | Urbant dominerade regioner | Mellanliggande regioner | Landsbygds- dominerade regioner |
|----------------|----------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| Nederländerna | 6,0 | 2,3 | -2,9 |
| Österrike | 7,9 | 3,5 | -0,6 |
| Polen | 1,6 | 2,0 | -0,7 |
| Portugal | 2,0 | 0,4 | -3,0 |
| Rumänien | 2,5 | -2,0 | -3,6 |
| Slovenien | 6,7 | 1,0 | -1,1 |
| Slovakien | 9,6 | 1,1 | 0,8 |
| Finland | 10,0 | 3,9 | 1,3 |
| Sverige | 17,3 | 7,1 | 1,2 |
| Storbritannien | 7,7 | 5,5 | 2,7 |

2.1.2 Sysselsättning

Eurostat har även tagit fram uppgifter om sysselsättningen på landsbygden.³² Enligt Eurostat är sysselsättningen generellt lägre i landsbygdsregioner och mellanregioner än i urbant dominerade regioner i Sverige, vilket tabellen nedan illustrerar.

Tabell 2 Sysselsättningsgrad i olika typer av regioner i Sverige 2010 (procent)

| Urbant dominerade regioner | Mellanliggande regioner | Landsbygdsdominerade regioner |
|-------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| 75,9 | 72 | 71,3 |

Eurostat har också undersökt sysselsättningen under finanskrisen, perioden 2008–2010. Under perioden minskade sysselsättningen och Eurostats undersökning visade att minskningen i Sverige var störst i landsbygdsdominerade regioner och mellanliggande regioner.

³² Eurostat (2012) *Rural development in the EU Statistical and Economic Information report 2012*, Eurostat newsrelease (2012-03-30)



Minskningen var också större i svenska landsbygds-dominerade områden än den genomsnittliga minskningen i landsbygdsområden i Europa. Detta illustreras i tabellen nedan.

Tabell 3 Sysselsättning, förändring i olika regioner i Sverige och EU under perioden 2008–2010 (procentenheter)

| | Urbant dominerade regioner | Mellanliggande regioner | Landsbygds-dominerade regioner |
|----------------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Sverige | -1,1 | -1,7 | -2,0 |
| EU-27 | -2,1 | -1,6 | -1,2 |

Eurostat har vidare undersökt hur sysselsättningen fördelas mellan jordbruk, sekundärproduktion³³ och övrig sysselsättning. Inom EU arbetar i genomsnitt 13,3 procent inom jordbrukssektorn, 27,9 procent inom sekundärproduktionen och 58,7 procent med annat i landsbygdsdominerade områden. I Sverige är andelen personer som arbetar inom jordbruket betydligt lägre och Sverige ligger lägst i en europeisk jämförelse. Tabellen nedan visar sysselsättningens fördelning i Sverige.

Tabell 4 Sysselsättning i Sverige inom jordbruk, sekundärproduktion och övrigt (procent) år 2009

| | Urbant dominerade regioner | Mellanliggande regioner | Landsbygds-dominerade regioner |
|------------------------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Jordbruk (primärproduktion) | 0,2 | 2,3 | 3,2 |
| Sekundärproduktion | 14,0 | 25,3 | 23,2 |
| Övrig sysselsättning | 85,7 | 72,4 | 73,6 |

Under perioden 2004–2008 har andelen som arbetar både inom primär- och sekundärproduktion minskat medan andelen övrig sysselsättning ökat i Sverige, vilket tabellen nedan illustrerar.

³³ Sekundärproduktion innefattar förädling av jordbruksprodukter, exempelvis livsmedel.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³**Tabell 5** Förändring sysselsättning i Sverige inom jordbruk, sekundärproduktion och övrig sysselsättning under perioden 2004–2009 (procentenheter)

| | Urbant dominerade regioner | Mellanliggande regioner | Landsbyggs- dominerade regioner |
|--|----------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| Jordbruk (primärproduktion) | –0,2 | –0,3 | –0,8 |
| Sekundärproduktion | –1,0 | –0,1 | –2,3 |
| Övrig sysselsättning | 1,2 | 0,4 | 3,1 |

2.1.3 Service på landsbygden

Myndigheten Tillväxtanalys följer årligen upp hur tillgången till olika sorters kommersiell och offentlig service på landsbygden utvecklas. I den senaste rapporten skriver myndigheten följande: "För att kunna bo, leva och verka i alla delar av landet behöver det bland annat finnas tillgång till ett grundläggande utbud av kommersiell och offentlig service inom rimliga geografiska avstånd."³⁴ Tillväxtanalys har undersökt tillgängligheten i Sverige genom att uppskatta hur stor del av befolkningen som har lång restid till olika serviceställen. Tabell 6 nedan visar att gruppen svenskar som har längre än 10 minuter att åka till dagligvaruhandel, drivmedel och postserviceställe har ökat under de senaste åren. Anledningen är nedläggning av sådana servicefunktioner på landsbygden.

Tabell 6 Antal personer i Sverige med mer än 10 minuter till olika typer av serviceställen

| | 2007 | 2009 | 2012 |
|--------------------------|---------|---------|---------|
| Dagligvaruhandel | 131 000 | – | 150 000 |
| Drivmedel | – | 214 000 | 224 000 |
| Postserviceställe | 27 400 | – | 31 000 |

Även antalet skolor på landsbygden minskar. Mellan 2002 och 2011 minskade antalet skolor på landsbygden med 17 procent, till 1 510 skolor. I den del av landsbygden som definieras som glesbygden har minskningen av antal skolor varit ännu snabbare, och ungefär var tredje skola har lagts ner sedan 2002.³⁵

³⁴ Tillväxtanalys, Rapport 2013:04 *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2012*.

³⁵ Tillväxtanalys, Rapport 2013:04 *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2012*.

En faktor som däremot förbättrats är tillgången till bredband på landsbygden. Enligt statistik från Post- och telestyrelsen har andelen hushåll med tillgång till internet via fibernät ökat från 3 till 9 procent mellan 2007 och 2012. Samtidigt har dock motsvarande andel för hela landet ökat från 29 till 44 procent.³⁶ Sammanfattningsvis finns det alltså en trend av försämrat serviceutbud på landsbygden, med undantag för tillgången på bredbandstjänster.

2.2 Programmets innehåll

2.2.1 Fördelning över axlar

Landsbygdsprogrammet är under den nuvarande programperioden indelat i fyra så kallade axlar. För varje axel finns ett mål och inom varje axel finns åtgärder som var och en har specifika mål. Medlemsländerna styr själva hur medlen ska fördelas på axlar och åtgärder. Axel 1 innehåller åtgärder som ska främja konkurrenskraften inom jord- och skogsbrukssektorn inklusive förädling. Exempelvis investeringar och modernisering av verksamheter. Axel 2 innehåller åtgärder för miljön och markförvaltning, inklusive stöd till jordbruk i mindre gynnade områden, och ska bidra till att nå miljökvalitetsmålen. Åtgärderna ska komplettera andra, tvingande miljöskyddsregler för jordbruket. Axel 3 innehåller en rad olika åtgärder för landsbygdens utveckling, bland annat åtgärder för småföretagande, service på landsbygden och turism. Axel 4 ger stöd till en metod som innebär att hanteringen av stöd flyttas ned på lokal nivå, till så kallade leaderområden. Det finns idag 63 olika leaderområden.

EU har satt upp minimiprocentgränser för respektive axel avseende EU:s finansiering: Axel 1 och 3 ska vardera uppgå till minst 10 procent, axel 2 ska uppgå till minst 25 procent och axel 4 ska uppgå till minst 5 procent av programmets budget.

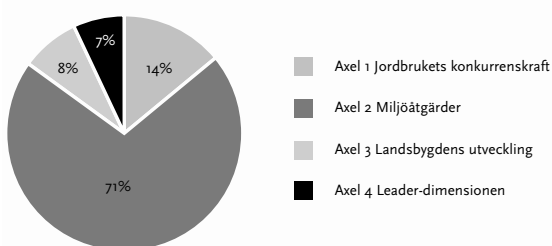
Sverige har valt att fördela programmets stöd på cirka 36 miljarder på följande sätt för sjuårsperioden 2007–2013:

- 14 procent, cirka 5 miljarder kronor till axel 1
- 71 procent, cirka 27 miljarder kronor, till axel 2
- 8 procent³⁷, cirka 2,9 miljarder kronor, till axel 3
- 7 procent, cirka 2,5 miljarder kronor, till axel 4³⁸

³⁶ Post och telestyrelsen <http://statistik.pts.se/bredband/index.html>

³⁷ Enligt EU:s balanskrav, att minst 10 procent av EU pengarna ska ligga i axel 3, kan den del som ligger inom samma område i den horisontella axeln 4 räknas in. Därav att det framstår som att fördelningen i axel 3 ligger under EU:s minimigränser.

³⁸ Landsbygdsdepartementet (2012 version mars) *Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013*.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³⁹**Diagram 2** Fördelning av medel mellan Landsbygdsprogrammets axlar

Länder som Finland, Danmark och Storbritannien har en liknande prioritering. Men fördelningen mellan axlarna kan också se annorlunda ut. Nederländerna har exempelvis valt att fördela pengarna jämnt mellan axlarna 1, 2 och 3 medan Tyskland har en regional modell där varje förbundsland har sitt landsbygdsprogram. Vissa förbundslander har valt att lägga mest stöd inom axel 3, åtgärder för diversifiering och förhöjd livskvalitet.³⁹

Landsbygdsprogrammets årliga budget är cirka 5 miljarder. Som en jämförelse kan nämnas att gårdsstöden till jordbrukare i Sverige motsvarar 5,9 miljarder per år.⁴⁰ Ett annat närliggande politikområde, den regionala tillväxtpolitiken som består av regionala tillväxtåtgärder, transportbidrag och åtgärder finansierade av europeiska regionala utvecklingsfonden, omfattar cirka 3 miljarder kronor per år enligt budgetproposition för 2014.⁴¹ Till det kommer andra regionalpolitiska åtgärder, som sänkta socialavgifter för företag i delar av Norrland, Dalarna och Värmland. Denna nedsättning kostar statskassan cirka 500 miljoner kronor årligen.⁴²

2.2.2 Arealbaserade stöd och övriga stöd

Utöver fördelningen av stöd på axlar finns det en mängd olika typer av åtgärder inom programmet. Storleksmässigt dominerar arealbaserade ersättningar. Bland övriga stöd finns stöd till icke-produktiva investeringar, projektstöd och företagsstöd.

Arealbaserade stöd är miljöersättningar i axel 2, som främst går till jordbrukare för att påverka skötseln av jordbruksmarken. De arealbaserade ersättningarna söks på

³⁹ Jordbruksverket (2010) *Landsbyggsprogram i 10 länder inom EU*.

⁴⁰ Regeringen, *Budgetpropositionen för 2014* (prop. 2013/14:1) utgiftsområde 23.

⁴¹ Regeringen, *Budgetpropositionen för 2014* (prop. 2013/14:1) utgiftsområde 19.

⁴² Regeringen, Skrivelse till Riksdagen 2007/08: 123.

samma sätt som arealbaserade stöd i andra delar av jordbrukspolitiken. De brukare som uppfyller vissa kriterier får ingå ett åtagande. Det görs i de flesta fall inte någon ytterligare prövning av ansökans förväntade effekter. Det finns totalt ett tiotal olika arealbaserade ersättningar, varav en del bara förekommer i vissa län eller i delar av län.

Fyra av de arealbaserade ersättningarna är budgetmässigt mycket större än övriga: kompensationsbidraget samt ersättningarna till vallodling, betesmarker och ekologisk odling. De uppgår vardera till ungefär en halv miljard årligen. Tillsammans står de för 75 procent av medlen som finns i axel 2, och cirka hälften av medlen i hela programmet. Kompensationsbidraget går till jordbrukare i norra Sverige och i södra Sveriges skogsbygder, för att kompensera klimatmässiga nackdelar och andra geografiska nackdelar. Ersättning till vallodling ska bidra till minskade växtnäring förluster i slätbygder, och till biologisk mångfald i skogsbygder. Skogsbygder står för den största delen av ersättningen. Ersättningarna till ängs- och betesmarker ska bidra till att den traditionella skötseln av naturliga fodermarker i Sverige upprätthålls, för att bevara den biologiska mångfalden och de kulturmiljövärden som är knutna till dessa markslag. Ersättningarna till ekologiska produktionsformer ska stödja ett kretsloppsanpassat jordbruk.

Stöd till så kallade *icke-produktiva investeringar* tillhör också axel 2, och består i huvudsak av stöd till miljöinvesteringar som jordbrukare kan göra genom att exempelvis anlägga våtmarker.

Projektstöd och *företagsstöd* finns i flera axlar, och kan gå till jordbrukare, till andra företagare eller till organisationer. Inom axel 1 utgörs den här typen av stöd framför allt av företagsstöd till jordbrukare. Stöd till modernisering inom jordbruket är den största åtgärden av denna typ inom axeln och har i stor utsträckning gått till mjölksektorn, och där särskilt till investeringar i mjölkrobotar. En annan stor åtgärd inom axel 1 är startstöd till unga jordbrukare. Axel 3 innehåller projektstöd som kan gagna hela landsbygdens utveckling, bland annat stöd till att förbättra service och infrastruktur, exempelvis bredbandsutbyggnad. Axel 3-stöden är nya för programperioden 2007–2013. Företagsstöden inom axel 3 syftar till att exempelvis diversifiera jordbruksverksamhet eller till att utveckla småföretagande och turism på landsbygden. Ansökningarna för dessa typer av stöd får en aktiv prövning mot programmets mål och regelverk och beviljas eller avslås i konkurrens med andra ansökningar. Utöver fördelningen på axlar och åtgärder har regeringen öronmärkt medel till särskilda strategiska satsningar som Matlandet, bredband och biogas.

Inom axel 2 finns konceptet "*Utvald miljö*", som enkelt uttryckt innebär att varje länsstyrelse har en budget för miljöåtgärder som ska utgå från regionala behov.⁴³ Länsstyrelserna väljer från en katalog med olika typer av åtgärder. Den totala

⁴³ "Utvald miljö" kallas också "Regionalt prioriterade ersättningar".

budgeten för "Utvald miljö" motsvarar cirka 4 procent av miljöåtgärderna. "Utvald miljö" tillkom för första gången för programperioden 2007–2013.

2.3 Programmets styrning

2.3.1 Central nivå

Landsbygdsprogrammet styrs på EU-nivå av två förordningar⁴⁴ och av rådets strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling.⁴⁵ EU:s mål i Lissabonstrategin, som ersatts av 2020-strategin, samt slutsatserna från rådmötet i Göteborg⁴⁶ ska styra programmet.⁴⁷

På nationell nivå styrs Landsbygdsprogrammet av regeringen genom ett nationellt programdokument.⁴⁸

I styrningen av programmet finns flera instrument på nationell nivå. Ansvar för styrmedlen anges inom parentes:

- Fördelning av medel på axlar och åtgärder. Inom åtgärder öronmärks också medel till särskilda satsningar som till exempel biogas, Matlandet och bredband (regeringen)
- Förordning om organisationsfrågor och hur EU:s bestämmelser ska tillämpas i Sverige med mera (regeringen)
- Regler och villkor för stöden (regeringen och Jordbruksverket)
- Fördelningsnycklar för hur medlen ska fördelas över länsstyrelserna (Jordbruksverket)
- Regionala och lokala genomförandestrategier för företags- och projektstöden samt för miljöinvesteringar och vissa miljöersättningar, "Utvald miljö" (länsstyrelserna, Sametinget och lokala utvecklingsgrupper, Leader)
- Centralt it-system för hantering av stöden (Jordbruksverket)
- Instruktioner och vägledningar till länsstyrelserna, Sametinget och Skogsstyrelsen för exempelvis handläggning och administrativa rutiner för Landsbygdsprogrammet (Jordbruksverket)

44 Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 och Kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFL).

45 Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperiod 2007-2013).

46 Resultatet av rådets möte i Göteborg var bland annat att medlemsländerna enades om en strategi för hållbar utveckling och kompletterade Lissabonprocessen för sysselsättning, ekonomisk reform, och social sammanhållning med en miljödimension. Källa: Europaportalen (2001) *Ordförändskaps slutsatser Europeiska rådet i Göteborg den 15 och 16 juni 2001*.

47 Enligt preambel 1 i Rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

48 Landsbygdsdepartementet (2012) *Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013* version mars 2012. Det nationella programmet bygger på en nationell strategi.

- Informationsinsatser (Jordbruksverket, Sametinget, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna)
- Uppföljning och utvärdering (Jordbruksverket och regeringen)

Enkelt beskrivet är det regeringen som föreslår hur medlen ska fördelas mellan axlar och åtgärder, se avsnitt 2.4 för en mer ingående beskrivning av fördelningsprocessen. Formellt godkänns regeringens förslag av kommissionen, men egentligen påverkas fördelningen av medel av flera nivåer i förvaltningen.

Eftersom en stor del av ersättningarna inom axel 2 är arealbaserade gör regeringen med hjälp av Jordbruksverket i förväg en uppskattning av hur mycket medel som kommer att gå åt för dessa ersättningar. Därutöver är det särskilt utformade fördelningsnycklar som Jordbruksverket tar fram som styr hur företags- och projektstöden samt "utvald miljö" ska fördelas på olika länsstyrelser. Det finns också en flexibilitet för Jordbruksverket och länsstyrelserna att flytta medel mellan vissa åtgärder, och även ibland mellan länsstyrelser.

2.3.2 Regional och lokal nivå

På regional och lokal nivå ska länsstyrelserna tillsammans med Sametinget⁴⁹, Skogsstyrelsen och de lokala leadergrupperna ta fram en lokal eller regional genomförandestrategi inför en ny programperiod som ska ligga till grund för beslut om företags- och projektstöd och prioriteringar på lokal och regional nivå.

Länsstyrelserna, Sametinget och Skogsstyrelsen har i de flesta fall ansvar för handläggning och beslut om stöd. Jordbruksverket handlägger och fattar beslut om några av stöden, exempelvis för projekt som genomförs med en nationell spridning. Till hjälp för handläggning och beslut finns ett centralt it-system, instruktioner, vägledningar och checklistor.

Informationsinsatser om programmet styr delvis efterfrågan på stöden. Därför finns ett samband mellan informationsinsatser och förutsättningarna för att nå målen. Det är inte preciserat vem som ansvarar för att informera om Landsbygdsprogrammet. I praktiken har Jordbruksverket, länsstyrelserna, Sametinget och Skogsstyrelsen alla gjort informationsinsatser, fast i varierande utsträckning.

2.3.3 Utvärdering och uppföljning

Jordbruksverket följer årligen upp resultatindikatorer, utfallsindikatorer och finansiella indikatorer för de olika stöden inom programmet. Nettoeffekterna av programmet utvärderas genom oberoende utvärderingar: förhandsutvärderingar,

⁴⁹ Sametinget har ansvar för åtgärder knutna till samiska näringar, och gör en egen genomförandestrategi för dessa åtgärder. Sametinget samordnar sig också med länsstyrelserna i norra Sverige.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³

halvtidsutvärderingar och slututvärderingar. Detta görs för respektive programperiod.⁵⁰ Utvärderingarna görs på uppdrag av regeringen, i enlighet med riktlinjer från EU-kommissionen. En förhandsutvärdering 2006 bedömde de förväntade totala effekterna av programmet, utifrån ett preliminärt programdokument.⁵¹ En halvtidsutvärdering av programmet genomfördes och lämnades till regeringen 2010.⁵² Någon slututvärdering har ännu inte gjorts för innevarande programperiod.

Jordbruksverket arbetar också löpande med att följa Landsbygdsprogrammets miljöeffekter, bland annat inom ett gemensamt uppdrag med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet för att följa jordbrukspolitikkens totala miljöeffekter.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) publicerade i augusti 2013 en rapport om effektiviteten i det svenska landsbygdsprogrammet.⁵³ Rapporten är inte en del av programmets formella utvärderingssystem, men bygger på resultaten i halvtidsutvärderingen från 2010.

2.3.4 Expertgrupper

Kopplat till Landsbygdsprogrammet finns ett landsbygdsnätverket och en övervakningskommitté, som på olika sätt ska verka för ett effektivt genomförande. Landsbygdsnätverket har ingen formell beslutskompetens. Det leds av en styrgrupp bestående av ledamöter från offentliga och privata organisationer. En representant från Jordbruksverket är ordförande. Jordbruksverket ansvarar för nätverkets kansli. Landsbygdsnätverket är också kontaktpunkt för ett nätverk mellan Leadergrupperna.⁵⁴

Övervakningskommittén ska övervaka arbetet med programmet löpande och måste godkänna eventuella programändringar. Den ska granska omfattning och resultat av åtgärderna i programmet mot målen och uppföljningsresultat samt godkänna Landsbygdsprogrammets årliga rapport. Kommittén består av representanter för myndigheter och organisationer som är berörda av Landsbygdsprogrammet.⁵⁵

⁵⁰ Jordbruksverket skiljer i sin terminologi mellan resultat och effektmål. Resultat motsvaras enkelt uttryckt av beteendeförändringen hos stödmottagaren, medan effekten motsvarar den totala påverkan på målet, efter att hänsyn tagit till bieffekter som undanträngning av andra verksamheter och dödviktsförluster. Resultaten följs alltså upp av Jordbruksverket självt, medan effekterna ska mätas genom oberoende utvärderingar.

⁵¹ Livsmedelsekonomiska institutet (2006), SLI, *Redovisning av förhandsbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013*.

⁵² Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007-2013*.

⁵³ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 *Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet*.

⁵⁴ Landsbygdsnätverket www.landsbygdsnatverket.se 2013-02-26.

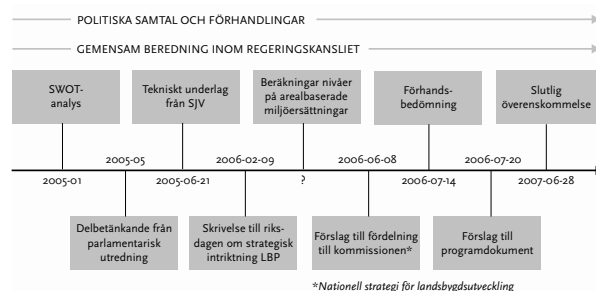
⁵⁵ Jordbruksverket www.jordbruksverket.se 2013-02-26.

2.4 Beredningsprocessen för programmets budget

Processen för beredning av programmets budget omfattar alla förberedelser som ingår i framtagningen av budgeten och alla underlag som används i detta arbete. Beredningsperioden omfattar alla förberedelser vid framtagningen av det nationella programmet fram till och med att regeringen fattat beslut om budgeten och får den godkänd av kommissionen. Beredningen av programmets budget sker på Regeringskansliet med Landsbyggsdepartementet som ansvarigt departement för processen.

Det har varit svårt att kartlägga hur beredningen av programmets budget gick till inför programperioden 2007–2013 eftersom dokumentationen av beredningen har varit knapphändig. Figuren nedan visar den översiktliga rekonstruktion som vi har kunnat göra på grundval av uppgifter från departementet om beredningsprocessen.⁵⁶

Figur 1 Beredningsprocessen för Landsbyggsprogrammets budget



2.4.1 Politisk process

Under beredningsprocessen har programmets fördelning diskuterats och förhandlats löpande på politisk nivå. Enligt Landsbyggsdepartementet har formuleringen av programmet framför allt styrts av politiska beslut.⁵⁷

2.4.2 Gemensamberedning och Arbetsgrupper

Landsbyggsdepartementet har löpande berett delar av det nationella dokumentet för Landsbyggsprogrammet på Regeringskansliet och samordnat arbetet mellan departementen i så kallade gemensamberedningar. Finansdepartementet,

⁵⁶ Bilden bygger framför allt på muntliga uppgifter samt beskrivningar i en promemoria och i mail från Landsbyggsdepartementet.

⁵⁷ Intervju Landsbyggsdepartementet 2013-01-11.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³

Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Utrikesdepartementet, Kulturdepartementet samt olika enheter på Landsbygdsdepartementet ingick i gemensamberedningen.⁵⁸ Vidare har beredningen av programmet skett i arbetsgrupper där olika departement deltagit. Det saknas dock dokumentation och uppgifter om vilken typ av synpunkter som hämtades in under beredning och från arbetsgrupperna.

2.4.3 SWOT-analys

Enligt Europeiska rådets riktlinjer är det första steget i programarbetet att göra en så kallad SWOT-analys, det vill säga en analys av landsbygdens styrkor, svagheter, möjligheter och hot. SWOT-analysen är ett viktigt komplement till målen med programmet eftersom analysen ska ge en bild av utgångsläget för den svenska landsbygden och utmynna i en rangordning av de behov som finns. De identifierade behoven ska därefter leda fram till en strategi för programmet.⁵⁹ Det första steget i beredningen inför programperioden 2007–2013 var att regeringen uppdrog till företaget EuroFutures att göra en SWOT-analys av landsbygden i Sverige. Uppdraget presenterades för regeringen i januari 2005.⁶⁰

⁵⁸ Landsbygdsdepartementet (2013) Promemoria, *Arbetet med att ta fram ett svenskt landsbygdsprogram*.

⁵⁹ Sveriges Lantbruksuniversitet *Redovisning av förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013*.

⁶⁰ EuroFutures (2005) *Landsbygden år 2020 – fyra framtidsbilder*.



Följande styrkor, möjligheter, svagheter och hot för landsbygden identifierades i SWOT-analysen:

| Styrkor | Möjligheter |
|--------------------------------------|---|
| Grund för ett hållbart samhälle | Mångfald |
| Det svenska skogsbruket | Lokala utvecklingsgrupper |
| Livsmiljön | Småskalig och flexibel kollektivtrafik |
| Stort socialt kapital | Själavård/rekreation |
| Grogrund för entreprenörer/eldsjälar | Mångsyssleri |
| Kvalitet | Upplevelseturism |
| Närhet | Politik/viljeinriktning |
| Svensk livsmedelsproduktion | Attraktiva boendemiljöer |
| | Lärcentra |
| | Attitydpåverkan i skolan |
| | Energigrödor |
| | Småskalig motreaktion |
| | Den medvetne prisokänsliga konsumenten |
| Svagheter | Hot |
| Demografi | Energikostnad |
| Kompetensbrist | Ökunskap om verkliga förhållanden |
| Uppgivenhet | Osäkerhet (CAP, inhemsk politik etc.) |
| Kommunikationer | Negativa attityder |
| Service | Byråkrati |
| Beroende av enskilda personer | Globalisering – Storskalighet |
| | Ökade motsättningar (Stad – Landsbygd) |
| | Den omedvetne prisokänsliga konsumenten |

2.4.4 Delbetänkande från Landsbygdskommittén om strategisk inriktning

I juni 2004 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, Landsbygdskommittén, med uppdrag att utarbeta förslag till en långsiktig strategi för den nationella politiken för hållbar landsbygdsutveckling. I maj 2005 överlämnade kommittén ett delbetänkande med förslag på en övergripande strategisk inriktning för Landsbygdsprogram 2007–2013.⁶¹ Betänkandet var enligt Landsbygdsdepartementet

⁶¹ Landsbygdskommittén (2005) (SOU 2005:36) *På väg mot... En hållbar landsbygdsutveckling*.

ett viktigt underlag för utformningen av programmet.⁶² Se avsnitt 1.4 för en beskrivning av Landsbygdkommitténs intentioner med Landsbygdsprogrammet.

2.4.5 Tekniskt underlag

På hösten 2004 fick Jordbruksverket i uppgift av regeringen att ta fram ett tekniskt underlag för Landsbygdsprogram 2007–2013. Uppdraget var att analysera hur ersättningar och stöd inom programmet skulle utformas för att nå målen på det effektivaste sättet. Det tekniska underlaget presenterades för regeringen i juni 2006 och innehöll ett stort antal tänkbara möjligheter till stödåtgärder. Jordbruksverket tog inte ställning till alternativen.⁶³ Det är osäkert om det tekniska underlaget sedan har använts i utformningen av programmet eftersom det inte finns något underlag som visar på hur regeringen har hanterat det. Vad som går att konstatera är att regeringen i princip har fortsatt med samma utformning av stöden som förelåg från tidigare programperiod.⁶⁴ Nyheter i programmet bestod framför allt av axel 3 och ”utvald miljö”.⁶⁵

2.4.6 Skrivelse till riksdagen

Med utgångspunkt i Landsbygdkommitténs delbetänkande överlämnade regeringen i februari 2006 en skrivelse till riksdagen om den övergripande strategiska inriktningen för Landsbygdsprogrammet 2007–2013. Den strategiska inriktningen var i stort i överensstämmelse med betänkandet. Dock gjorde regeringen ingen precisering av målen för programmet i enlighet med Landsbygdkommitténs förslag. Något förslag till fördelning fanns inte i siffror i skrivelsen. Däremot anger regeringen att miljöåtgärderna skulle väga budgetmässigt tungt i programmet.⁶⁶ En övergripande beskrivning av regeringens strategiska inriktning ges i kapitel 1.4.

2.4.7 Beräkningar av de arealbaserade ersättningarna

Under beredningsarbetet gjorde regeringen, med hjälp av Jordbruksverket, beräkningar av vilka stödnivåer de arealbaserade ersättningarna skulle ha.⁶⁷ Underlag som visar en sammanräkning av hur stora de arealbaserade ersättningarna skulle bli totalt för hela Landsbygdsprogrammets budget saknas dock. Underlaget visar inte heller när i beredningsprocessen dessa beräkningar gjordes.

62 Landsbygdsdepartementet (2013) Promemoria, *Arbetet med att ta fram ett svenskt landsbygdsprogram*.

63 Jordbruksverket (2005) *Tekniskt underlag för nytt landsbygdsprogram*.

64 Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-04-17.

65 Jordbruksverket 2013-09-17 kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

66 Regeringen (2005) Skrivelse 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram*.

67 Beräkningsunderlag Landsbygdsdepartementet, inkommit till Riksrevisionen i samband med intervju på Landsbygdsdepartementet 2013-04-17.

2.4.8 Nationell strategi för landsbygdsutveckling till kommissionen

I juni 2006 lämnade regeringen en strategi för landsbygdsutveckling för perioden 2007–2013 till EU-kommissionen. Strategin innehöll mål och prioriteringar likalydande de mål och den inriktning som tidigare kommunicerats till riksdagen. Strategin innehöll också en indikativ budgetfördelning för de fyra axlarna.⁶⁸

2.4.9 Förhandsutvärdering

I december 2005 gav regeringen Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) i uppdrag att göra en förhandsutvärdering av det förslag till landsbygdsprogram som arbetats fram av regeringen.⁶⁹ Resultatet av förhandsbedömningen publicerades i juli 2006. Redan den 19 juni 2006 diskuterades dock delar av resultatet med regeringen.⁷⁰ Förhandsutvärderingen hade bland annat uppdraget att bedöma SWOT-analysen och Landsbygdsprogrammets förväntade effekter och kostnadseffektivitet i sin helhet. Vidare skulle utvärderingen bedöma om de uppsatta målen med programmet var möjliga att nå givet det föreslagna programmet.

2.4.10 Förslag till nytt Landsbygdsprogram 2007–2013

Dagen efter att förhandsbedömningen hade publicerats, den 20 juli 2006, skickade regeringen förslag på det svenska Landsbygdsprogrammet till EU-kommissionen. Förslaget innehöll den totala budgeten för programmet på både åtgärds- och axelnivå. Den slutliga överenskommelsen, efter förhandlingar med Kommissionen, gjordes den 28 juni 2007. Enligt Landsbygdsdepartementet hade Kommissionen inte så mycket synpunkter på inriktningen. Vidare menar departementet att det i hög grad är mycket upp till den nationella nivån att bestämma inriktning. Diskussionerna med Kommissionen medförde inte heller några större avsteg från det föreslagna programmet.⁷¹

2.5 Resultat från tidigare uppföljning och utvärdering

Nedan presenteras översiktligt vad tidigare uppföljning och utvärdering har sagt om programmets resultat och effekter. Några utvärderingar som presenteras nedan, särskilt halvtidsutvärderingen av programmet, har ifrågasatts av granskade myndigheter. Riksrevisionen har inte haft möjlighet att granska underlaget för utvärderingarna. Dock menar Riksrevisionen att utvärderingarna sammantaget visar att Landsbygdsprogrammet i nuvarande form har svårigheter att nå programmets mål både vad gäller miljö- och sysselsättning.

68 Landsbygdsdepartementet (2006) *Nationell strategi för landsbygdsutveckling*.

69 Enligt *Rådsförordning 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling* är det ett krav att en förhandsbedömning görs.

70 SLI 2 juni 2006. *Inbjudan till samråd angående miljöbedömning av förslag till LBU-program för perioden 2007-2013*.

71 Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-01-11.

2.5.1 Otillräckliga miljöeffekter

Landsbygdsprogrammets miljöåtgärder ska bidra till flera svenska miljö kvalitetsmål, och den regelbundna miljömålsuppföljningen ger därför övergripande indikationer om programmets effekter. Programmet är särskilt centralt för miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap." I den senaste årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen gjordes bedömningen att målet i stort inte kommer att uppnås, även om programmet och andra åtgärder haft betydelse för att dämpa en negativ trend för miljö- och kulturmiljö värden i odlingslandskapet.⁷² Programmets åtgärder är också i mindre omfattning styrmedel för några andra av miljö kvalitetsmålen, som "Ingen övergödning" och "Levande sjöar och vattendrag". Enligt Naturvårdsverkets analys är Landsbygdsprogrammets regler ofta ett hinder för att åtgärderna ska kunna bidra maximalt till dessa miljö mål.⁷³

Halvtidsutvärderingen av programmet gav en blandad bild av programmets miljö åtgärder. Programmets ersättningar till betesmarker har enligt utvärderingen lett till att större arealer fortsätter betas, med avsedd effekt för den biologiska mångfalden. Våtmarker som anlagts eller restaurerats med medel från programmet tycks också ha den avsedda effekten att minska havens övergödning. Ersättningen till vallodling kan däremot, enligt halvtidsutvärderingen, i vissa fall ha en negativ miljö effekt, eftersom ersättningen leder till mer vallodling i områden där annan odling skulle vara bättre för biologisk mångfald.⁷⁴

I den senaste årsrapporten för programmet gjorde Jordbruksverket bedömningen att axel 2 som helhet inte kommer att nå de uppsatta målen, särskilt vad gäller den areella omfattningen. Exempelvis anges att "de bredare insatserna med större hektarmål – betesmarker, natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet, ekologisk produktion och minskade växt näringsförluster – har en låg måluppfyllelse och i viss utsträckning negativ utveckling."⁷⁵

2.5.2 Svaga ekonomiska effekter

Sysselsättning och tillväxt på landsbygden hör till de övergripande målen för programmet, även om de inte kvantifierats. I halvtidsutvärderingen gjordes ett försök att genom statistisk analys beräkna programmets totala effekter på tillväxt och sysselsättning. Slutsatsen blev att programmet i viss mån kan ha förbättrat förutsättningarna för tillväxt, men att det inte bidragit till att skapa nya

⁷² Naturvårdsverket (2012) *Miljö målen – fokus på förutsättningarna. Årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen 2012*, s 66-69. Målet "Ett rikt odlingslandskap" består av delmålen "Biologisk mångfald", "Kulturmiljö", "Människors hälsa", "Andra sociala landskapsvärden" och "Växt- och husdjursgenetiska resurser".

⁷³ Naturvårdsverket (2012) *Styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen. En kartläggning*. Se exempelvis en analys av Landsbygdsprogrammets roll för miljö kvalitetsmålet "Ingen övergödning" på s 46, och motsvarande för "Levande sjöar och vattendrag" på s 60.

⁷⁴ Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Axel 2 - utvärdering av åtgärder för att förbättra miljön och landskapet*, s 5-6.

⁷⁵ Jordbruksverket (2012) *Årsrapport 2011 för Landsbygdsprogrammet*, sid 2-3.

sysselsättningsmöjligheter.⁷⁶ Detta resultat har vid intervjuer ifrågasatts av Jordbruksverkets representanter⁷⁷, på främst metodologiska grunder. Jordbruksverket eller andra myndigheter har dock inte kunnat visa indikationer på att programmet verkligen har bidragit till förbättrad *total* sysselsättning. Det vill säga effekten på sysselsättningen, undanträngningseffekter inräknat.

I sin egen årliga rapportering följer Jordbruksverket inte upp programmets totala påverkan på sysselsättningen. För vissa av stöden inom axel 3⁷⁸ används dock bruttoeffekten på sysselsättning som en indikator för måluppfyllelse. Bruttoeffekten på sysselsättning indikerar sysselsättningseffekten innan exempelvis dödviktsförluster och undanträngningseffekter tagits med i beräkningen. Enkelt uttryckt är dödviktsförluster i detta fall jobb som skulle skapats ändå, exempelvis genom annan finansiering till samma investeringar. Undanträngningseffekter betecknar det fallet att exempelvis sysselsättningsökningen i ett företag som får stöd "äts upp" av att konkurrentföretag tvingas minska personal som en följd av ökad konkurrens. Totalt är målet för dessa tre stöd att de ska skapa 13 260 arbeten. Jordbruksverkets uppföljningar visade vid slutet av 2011 att 1 422 arbetstillfällen hade skapats med hjälp av dessa stöd. Det innebär en måluppfyllelse på 11 procent.⁷⁹ Vid bedömningen av detta sysselsättningsresultat ska hänsyn tas till att programmet ännu inte är slut, och att det kan ta ett tag innan den fulla effekten av exempelvis en investering slår igenom. Även med detta i åtanke är det dock osannolikt att målen för åtgärderna kommer att uppnås under programperioden.

Enligt Jordbruksverket pågår också en enkätstudie till företag som fått företagsstöd från Landsbygdsprogrammet för att uppskatta sysselsättningseffekterna. Enligt studien, som ännu inte publicerats, har nya arbetstillfällen skapats till följd av stöden.⁸⁰ Även denna studie har bara tittat på bruttoeffekten av stöden och inte stödets totala effekter på sysselsättningen.

⁷⁶ SLU Sveriges lantbruksuniversitet (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013*, s. 145-159. "Bilaga 2. Tillväxt- och sysselsättningseffekter av Landsbygdsprogrammet".

⁷⁷ Intervju med Jordbruksverket, 2013-02-04.

⁷⁸ Dessa stöd är inom axel 3 311 Diversifiering; 312 Affärsutveckling i mikroföretag; 313 Främjande av turismnäringen.

⁷⁹ Jordbruksverket (2011) *Årsrapport Landsbygdsprogrammet 2007-2013*. Se tabellerna 31, 32, 35, 36, 39, 56 och 59, på sidorna 64, 65, 71, 76, 95 och 99.

⁸⁰ Jordbruksverket 2013-09-19, kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³

3 Regeringens fördelning av medel

I detta kapitel presenteras iakttagelser kopplade till revisionsfrågan om processen för regeringens fördelning av programmets medel. Iakttagelserna gäller hur målen och landsbygdens identifierade behov har använts för fördelningen och i vilken utsträckning processen har varit transparent och går att följa. Vidare gäller iakttagelserna modellen med de så kallade arealbaserade ersättningarna.

3.1 Fördelningen har främst styrts av andra faktorer än målen och behoven

Den generella bilden av fördelningsprocessen är att de övergripande målen för programmet och behoven enligt SWOT-analysen i begränsad utsträckning legat till grund för fördelningen. Att mål och behov inte väglett fördelningen medför en risk att programmets medel inte fördelats i enlighet med Europeiska rådets förordning där det sägs att "Landsbygdsprogrammet ska utformas utifrån landsbygdens starka och svaga sidor i medlemsländerna, målen med programmet och en strategi för att dra nytta av eller åtgärda starka och svaga sidor."⁸¹

Enligt företrädare för Landsbygdsdepartementet har ambitionen varit att hålla en hög kontinuitet och att förändra så lite som möjligt i det nya programmet från föregående programperiod.⁸² Denna ambition uttrycks också i den parlamentariska utredningens delbetänkande om förslag på Landsbygdsprogrammets strategiska inriktning: "Vikten av att det finns en kontinuitet i Landsbygdsprogrammets utformning bör lyftas fram. Detta för att betona den areella näringens roll för en levande landsbygd."⁸³ Regeringen nämnde dock inte denna intention i sin skrivelse till riksdagen.

Att riksdagen i juni 2005 fick information om regeringens strategiska inriktning av programmet är en god förutsättning för en transparent process. Men riksdagen har därefter inte fått någon information om hur regeringen sedan fördelat Landsbygdsprogrammets 36 miljarder kronor på axlar och åtgärder. Efter regeringens skrivelse har processen för själva fördelningen hållits inom Regeringskansliet utan möjlighet till insyn och utan att dokumenteras (se avsnitt 3.2.). Att regeringen samtidigt inte har visat hur fördelningen hänger ihop med målen med programmet, landsbygdens behov eller den strategiska inriktning som riksdagen fått information

⁸¹ Rådets förordning

⁸² Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-04-17.

⁸³ Landsbygdskommittén (SOU 2005:36) *På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling*.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD³

om gör att Riksrevisionen bedömer att processen för fördelning inte varit transparent och att målen och behoven inte styrts fördelningen.

3.1.1 Olika regionala behov har inte varit någon tung faktor

Sverige har varierade förutsättningar för utveckling på landsbygden i olika delar av landet. Till exempel har vissa län större utmaningar än andra län vad gäller service och infrastruktur och antalet jordbruksföretag varierar. Möjligheten att bibehålla och satsa på jordbruksföretag kan också variera mellan län. Det finns därmed skilda behov i landet av Landsbygdsprogrammet som länsstyrelserna troligen har bäst kännedom om. Dessa kunskaper skulle kunna fungera som viktigt underlag i beredningen av programmets budget.

Enligt företrädare för Landsbygdsdepartementet har processen för fördelningen dock karaktäriserats av ett uppifrån och ner-perspektiv, undantaget den del av programmedlen som fördelas via Leader, axel 4.⁸⁴ Underlag om behov och utmaningar på landsbygden från regional nivå har inte inhämtats av regeringen i beredningsarbetet.⁸⁵ Representanter för en länsstyrelse och för Jordbruksverket har varit med i arbetsgrupper på Regeringskansliet vid beredningen.⁸⁶ Men utöver det har inget underlag inhämtats om regionala särdrag i utmaningar och behov på landsbygden. Programmets nationella budget är därmed inte anpassad utifrån specifika regionala förutsättningar. Länsstyrelsernas, Skogsstyrelsens och Sametingets respektive budgetar har tagits fram och bestämts i senare led när den nationella programbudgeten redan har varit beslutad och godkänd av kommissionen.⁸⁷

Att fördelningen av programmets medel har styrts uppifrån och ner karaktäriserar framför allt beredningen av den ursprungliga budgeten, inte senare skeden när programbudgeten korrigerats.

3.1.2 Det saknas analyser av hur de tillväxtrelaterade målen ska nås

I samband med beredningen av programmet har Landsbygdsdepartementet gjort beräkningar och analyser som rör vilka nivåer miljöersättningarna bör ha för att ge tilltänkta miljöeffekter utifrån miljö kvalitetsmålen.⁸⁸ Analyser eller beräkningar av

⁸⁴ Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-01-11.

⁸⁵ Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-01-11, intervju beskrivning av beredningsprocessen Jordbruksverket 2012-12-13. Jordbruksverket 2013-09-17 kommentar i samband med fiktgranskning av Riksrevisionens rapport. Jordbruksverket har inhämtat synpunkter från länsstyrelserna vid framtagning av det tekniska underlaget. Det är dock osäkert i vilken utsträckning detta underlag använts i fördelningen, se avsnitt 2.3.

⁸⁶ Landsbygdsdepartementet, 2013-06-24. *Arbetet med att ta fram ett svenskt landsbygdsprogram 2007-2013*.

⁸⁷ Länsstyrelsernas budgetar har bestämts utifrån fördelningsnycklar med relativt allmänna faktorer såsom befolkningsmängd och befolknings tätthet. Inom budgetarna har det däremot funnits viss möjlighet för länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget att göra korrigeringar, både i samband med att de regionala utvecklingsstrategierna togs fram samt när pengar för olika åtgärder tagit slut alternativt inte använts. Få länsstyrelser utnyttjade tillfället att korrigera sina budgetar i samband med att de regionala genomförandestrategierna godkändes.

⁸⁸ Underlag från Landsbygdsdepartementet i samband med intervju 2013-04-17.

hur åtgärder ska bidra till företagande, tillväxt och sysselsättning i beredningsarbetet har däremot inte gjorts. Detta indikerar att målen om företagande, tillväxt och sysselsättning inte styrts fördelningen. Vidare har inte de behov som identifierats i SWOT-analysen legat till grund för prioriteringar vid fördelningen av programbudgetens medel i sin helhet. Analyser av vad som bör prioriteras utifrån programmets mål eller landsbygdens behov redovisas inte heller i Jordbruksverkets tekniska underlag inför programperioden.⁸⁹

Att programplaneringen hade brister och saknade analyser av programmets bidrag till vissa av målen och landsbygdens behov bekräftas också av Livsmedelsekonomiska institutets (SLI) förhandsutvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013. Förhandsutvärderingen kritiserade starkt regeringens programplanering.⁹⁰ SLI ansåg att bakgrunden till den valda fördelningen var oklar. Målen kunde till viss del hänföras till de identifierade behoven för axel 2. Men för axel 1 framgick inte varför de prioriteringar som gjorts var motiverade. För axel 3 bedömdes att prioriteringarna hängde ihop med målen och behoven på ett övergripande plan, men att det var oklart vad som motiverade prioriteringarna inom axeln.⁹¹

När förhandsutvärderingen kom förelåg programbudgeten bara i utkast, något slutgiltigt beslut hade inte fattats och det fanns alltså utrymme för att göra justeringar. Men regeringen gjorde inga förändringar och tog inte hand om förhandsutvärderingens slutsatser. Detta, sammantaget med att det saknas analyser om vilka åtgärder som effektivt främjar företagande, tillväxt och sysselsättning, har försämrat förutsättningarna för en ändamålsenlig fördelning utifrån mål och behov.

3.1.3 Försteg för jordbrukssektorn

Utfallet av fördelningsprocessen blev att en stor andel av medlen, cirka 70 procent, fördelades till axel 2 där åtgärder för miljö och markförvaltning, inklusive stöd till jordbruk i mindre gynnade områden, återfinns. Utfallet blev också att cirka 85 procent av programmets medel tillfaller jordbrukssektorn. Det beror på att de åtgärder som är öronmärka för jordbrukssektorn (främst axel 1 och 2) har fått en så stor tilldelning av medel.

Enligt regeringens skrivelse till riksdagen ska Landsbygdsprogrammet fokusera på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning samt som stärker lantbrukets konkurrenskraft. Vidare ska miljöåtgärder väga budgetmässigt tungt i programbudgeten. Regeringens prioritering av miljöåtgärder är i enlighet med den prioritering som kommunicerats till riksdagen. Om man däremot jämför

⁸⁹ Jordbruksverket (2005) Rapport 2005:14A *Tekniskt underlag för nytt landsbygdsprogram*.

⁹⁰ Livsmedelsekonomiska institutet (2006), *Redovisning av förhandsbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013* dnr: 92/05.

⁹¹ Livsmedelsekonomiska institutet (2006), *Redovisning av förhandsbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013* dnr: 92/05 s. 29, 36, 57 och 75.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD²

fördelningen mellan axel 1 och 3 har axel 1, som framför allt innehåller företagsstöd till jordbrukssektorn, gets dubbelt så mycket medel som axel 3, som innehåller stöd som syftar till att utveckla *hela* ekonomin på landsbygden. Vidare har regeringen tilldelat axel 3 minsta möjliga del av budgeten enligt EU:s miniminivåer. Jordbrukssektorn står för cirka 2 procent av arbetstillfällena i Sverige, och potentialen för denna sektor att bidra till ökad total sysselsättning är begränsad,⁹² även om stöd till sektorn kan bibehålla arbetstillfällena och företag.⁹³ Denna sektors ekonomiska betydelse är också relativt liten i jämförelse med andra EU-länder.

Landsbygdsdepartementet har inte gjort några analyser eller beräkningar över vilka åtgärder som är mest effektiva för att främja företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden. Samtidigt uppger Landsbygdsdepartementet att de svenska miljö kvalitetsmålen kommit att bli styrande för inriktningen av programmet. Utifrån de miljömål som är satta uppskattas vilka resurser som krävs för att nå dit, enligt departementet.⁹⁴ I praktiken har därmed miljö kvalitetsmålen prioriterats före sysselsättningsmålen trots att det inte varit en uttalad ambition. Detta, sammantaget med att en så liten andel av medlen för programmet avsatts till axel 3 i jämförelse med axel 1, kan medföra en risk att fördelningen inte är i linje med den prioritering som framgår av skrivelsen till riksdagen om att Landsbygdsprogrammet ska ha "ett fokus på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden."⁹⁵ Det kan också vara en förklaring till svårigheten för programmet att skapa sysselsättning.

I granskningen har det samtidigt framkommit att det finns en uppfattning om att de areella näringarna, särskilt jordbrukssektorn, har en stor betydelse för landsbygdens attraktionskraft och är viktiga för hur landsbygdens ekonomi hänger ihop ur ett helhetsperspektiv.⁹⁶ Men det saknas idag kunskap om på vilket sätt jordbruket och dess effekt på exempelvis odlingslandskapet utgör en förutsättning och en "infrastruktur" för annat företagande och entreprenörskap.⁹⁷ Någon motivering från regeringen till att en större andel fördelats till axel 1 än axel 3 utifrån detta skäl finns inte heller.

Att jordbrukssektorn ges ett försteg av regeringen indikeras också av hur regeringen hanterar kommande landsbygdsprogram, vars budget kommer att minska med 3,5 miljarder kronor till 3,4 miljarder kronor för den kommande sjuårsperioden. Inget formellt beslut finns om hur fördelningen av medel kommer att se ut för

⁹² Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007-2013*.

⁹³ Huruvida och i vilken utsträckning Landsbygdsprogrammet eventuellt har bibehållit arbetstillfällena har däremot inte undersökts i utvärderingar, uppföljning eller liknande.

⁹⁴ Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-01-11.

⁹⁵ Regeringen (2005) Skrivelse 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram*.

⁹⁶ Se exempelvis intervju länsstyrelsen i Jämtland 2013-01-16.

⁹⁷ Riksanstaltsstyrelsen 2013-09-17 kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

programperioden 2014-2020. Men enligt information på Jordbruksverkets och två länsstyrelser hemsidor i oktober 2013 har regeringen dock valt att enbart ge jordbrukssektorn möjlighet att få företagsstöd från Landsbygdsprogrammet under 2014 i väntan på beslutet. Även skogsstöden får vänta. Vad gäller projektstöden ges under 2014 endast stöd till bredband. Skälet är att arbetet med det nya programmet är försenat.⁹⁸

Sammanfattningsvis är det svårt att avgöra om utfallet av fördelningen är ändamålsenligt eftersom det inte finns något underlag om hur programmet är tänkt att bidra till mål om företagande, tillväxt och sysselsättning inte finns. Men Riksrevisionen kan dock konstatera att jordbrukssektorn har getts ett försteg och det finns en risk att fördelningen har begränsat programmets potential att bidra till fler jobb.

3.2 Fördelningsprocessen har inte varit transparent

När vi har försökt kartlägga och analysera processen för fördelning av programmets medel utifrån målen och behoven har vi fått beskedet att det inte finns någon dokumentation av processen. Landsbygdsdepartementet har hänvisat till att det varit en politisk process, där avgörande beslut om fördelningen inte fattats av Regeringskansliets tjänstemän utan av politiker. Eftersom denna process inte dokumenterats, går det i efterhand inte att följa hur besluten fattats. Riksdagen har heller inte fått information om den tänkta fördelningen.⁹⁹

Jordbruksverket uppger i beskrivningen av programmets förberedelser att arbetet skedde "med stark uppvaktning av olika lobbyintressen".¹⁰⁰ Landsbygdsdepartementet beskriver att det "regelbundet förekom uppvaktningar från olika intressegrupper". Departementet uppger vidare att "önskade någon intressegrupp träffa representanter för enheten eller den politiska staben så ordnades sådana möten så långt som det var möjligt."¹⁰¹

Att synpunkter och information inhämtas från intressegrupper är positivt. Men det saknas dokumentation om vilken information som getts samt hur denna information har hanterats. I intervjuer i granskningen har flera aktörer uppgett att det varit

⁹⁸ Länsstyrelsen i Uppsala (2013-09-30) *Märkbara förändringar vid uppstart av nytt landsbygdsprogram*; Länsstyrelsen i Örebro (2013-09-30) *Märkbara förändringar vid uppstart av nytt landsbygdsprogram* Jordbruksverket (2013-10-01) *Följ arbetet med ett nytt landsbygdsprogram 2014-2020*.

⁹⁹ Regeringen, *Budgetpropositionen för 2007* (prop. 2006/07:1) utgiftsområde 23; *Budgetpropositionen för 2008* (prop. 2007/08:1) utgiftsområde 23; *Budgetpropositionen för 2009* (prop. 2008/09:1) utgiftsområde 23; *Budgetpropositionen för 2010* (prop. 2009/10:1) utgiftsområde 23; *Budgetpropositionen för 2011* (prop. 2010/11:1) utgiftsområde 23; *Budgetpropositionen för 2012* (prop. 2011/12:1) utgiftsområde 23; *Budgetpropositionen för 2013* (prop. 2012/13:1) utgiftsområde 23. Se även intervju Landsbygdsdepartementet 2013-01-11 om vilken information riksdagen har fått. Enligt en före detta tjänsteman som numera arbetar på länsstyrelsen i Uppsala redovisade regeringen axelbalansen muntligen till riksdagen i samband med hälsokontrollen 2009, länsstyrelsen i Uppsala kommentar i samband med faktagranskning II av Riksrevisionens rapport 2013-10-25.

¹⁰⁰ Intervju Jordbruksverket 2012-12-13.

¹⁰¹ Landsbygdsdepartementet, 2013-06-24 *Arbetet med att ta fram ett svenskt landsbygdsprogram 2007-2013*.

jordbrukssektorns särintressen som i praktiken legat till grund för de politiskt fattade besluten om fördelningen av medel i programmet, på bekostnad av allmänintresset.¹⁰² Detta är något som Riksrevisionen inte har haft möjlighet att undersöka djupare. Men eftersom denna uppfattning är spridd är det än mer viktigt att fördelningsprocessen sker transparent och dokumenteras väl.

För jordbrukarna är programmet av stort ekonomiskt intresse, och programmets utformning får en stor direkt påverkan på de flesta jordbruksföretag. Gruppen företagare och andra boende på landsbygden är betydligt större än jordbrukarna, men programmet har inte samma direkta påverkan på dessa gruppers ekonomi som på jordbrukarna, även om programmet också kan vara viktigt för dem. Dessa grupper ingår också ofta i större intresseorganisationer utan specifikt landsbygdsfokus. Jordbrukarna är också relativt få men homogena medan övriga intressenter är många och heterogena. Jordbrukets organisationer har alltså väl utvecklade former att påverka Landsbygdsprogrammets utformning.

3.3 Miljöersättningarna är trubbigt utformade

Det svenska Landsbygdsprogrammets miljöätgärder domineras av fyra stora ersättningar (kompensationsbidraget, ersättning för vallodling, ersättning för betesmarker och ersättning till ekologisk odling). Dessa ersättningar är arealbaserade, och utformade på ett likartat sätt med en hög grad av automatisk hantering (se avsnitt 2.2). Enligt Landsbygdsdepartementet och Jordbruksverket finns det fördelar med detta sätt att betala ut ersättningar.¹⁰³ Programmets utredare och andra experter har dock även påpekat vissa svagheter, varav flera är gemensamma för alla eller vissa av de fyra åtgärderna. Ersättningarna till vallodling är också ifrågasatt av miljöskäl.

3.3.1 Dödviktsförluster i vissa ersättningsformer

I de stora arealbaserade ersättningarna görs ingen aktiv bedömning av varje ansökans miljöytta, utan jordbrukare som följer vissa villkor för hur marker ska brukas är berättigade att få miljöersättningar. I många fall är i stort sett alla jordbrukare i ett visst område berättigade till ersättningar, utan att de behöver ställa om sin verksamhet. Detta gäller särskilt ersättningarna för vallodling och kompensationsbidraget. Halvtidsutvärderingarna beskriver det som att dessa två

¹⁰² Intervju Cecilia Waldenström och Erik Westholm, forskare vid SLU Sveriges lantbruksuniversitet 2013-01-24, intervju Tillväxtverket 2013-01-14, intervju Tillväxtanalys 2013-02-06 och intervju med företrädare för Hela Sverige ska Leva 2013-01-30. I faktagranskningen av Riksrevisionens rapport lyfte Tillväxtverket fram att de syftade på den agrara utgångspunkten i fördelningen av programmets medel i relation till ambitionen om tillväxt och sysselsättning generellt på landsbygden. Tillväxtverket 2013-09-17, kommentarer i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

¹⁰³ En fördel är låga administrationskostnader, som följer av den automatiserade ansöknings- och beslutsprocessen. En annan fördel som framhålls är att det är tydligt för brukarna vad som gäller för att få stöd, och att det är praktiskt att ansökan görs tillsammans med ansökan om gårdsstöd.

ersättningar har stora dödviktsförluster¹⁰⁴, det vill säga att stora delar av de marker som jordbrukarna får ersättningar för skulle brukas på samma sätt också utan ersättning.¹⁰⁵ Eftersom kraven på ekologisk produktion per definition är högre än för konventionell odling, är dödviktsproblemen där mindre. Också för betesmarkersättningarna bedöms dödviktproblemen vara mindre: utan ersättning skulle exempelvis många jordbrukare sannolikt låta sina djur beta på andra marker (betesvallar på åkermark) än naturbetesagrar.¹⁰⁶

3.3.2 Användning av schabloner förstärker dödviktseffekterna

De stora arealbaserade ersättningarna beviljas genom schabloner där varje hektar ges en förutbestämd ersättning. En fördel med schabloner är enligt Jordbruksverket att de administrativa kostnaderna hålls nere.¹⁰⁷ Det finns dock inga beräkningar av den samhällsekonomiska nyttan med att använda schabloner. Det finns också en risk att dödviktsproblematiken förstärks genom användandet av schabloner. Schablonerna gör nämligen att ersättningarna blir attraktiva för brukare som har låga kostnader för att bruka sina marker enligt bidragsvillkoren, medan risken är stor att brukare som har höga kostnader för att uppfylla villkoren avstår från att ansöka om bidrag, oavsett miljönyttan.

De fyra stora arealbaserade ersättningarna har olika grad av schablonisering. Betesmarkersättningarna har exempelvis femton ersättningsnivåer beroende på miljönyttan hos olika marktper. ¹⁰⁸ Ersättningarna till ekologisk odling varierar bland annat beroende på gröda.¹⁰⁹ Kompensationsbidraget varierar beroende på gröda och klimatzon¹¹⁰. Ersättningarna till vallodling har olika schabloner i olika delar av landet, där i stort sett hela Norrland har den högsta ersättningsnivån.¹¹¹ Problematiken med schabloner är därmed sannolikt störst för vallodlingsersättningarna, eftersom de andra ersättningarna är mer differentierade.

3.3.3 Inget landskapsperspektiv

Miljöersättningarna ges till brukaren av en gård, trots att miljönyttan ofta behöver produceras på en högre geografisk nivå. Exempelvis kan det krävas att likartade

¹⁰⁴ Halvtidsutvärderingen använder följande definition på dödviktsförluster: "Med dödviktsförluster (ddf) menas förändringar i förmånstagarnas situation som skulle ha inträffat även utan att åtgärden vidtagits." Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007-2013*, s. 40.

¹⁰⁵ Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007-2013*, s. 72-73 och 118.

¹⁰⁶ Jordbruksverket 2013-09-17, kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

¹⁰⁷ Jordbruksverket 2013-09-17, kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

¹⁰⁸ Landsbyggsdepartementet (2012) *Landsbyggsprogram för Sverige 2007-2013*, s. 156.

¹⁰⁹ Landsbyggsdepartementet (2012) *Landsbyggsprogram för Sverige 2007-2013*, s. 199.

¹¹⁰ Landsbyggsdepartementet (2012) *Landsbyggsprogram för Sverige 2007-2013*, s. 142-143.

¹¹¹ Landsbyggsdepartementet (2012) *Landsbyggsprogram för Sverige 2007-2013*, s. 204.

åtgärder behöver göras på flera angränsande gårdar för att en viss art ska hållas sig kvar eller etablera sig inom ett visst område. Utvärderare och andra forskare har därför efterfrågat ett starkare så kallat landskapsperspektiv i Landsbygdsprogrammets miljöersättningar. De arealbaserade ersättningarna ger dock små möjligheter till sådan styrning. Det finns få verktyg inom programmet för att se till att gårdar som ligger bredvid varandra vidtar samma åtgärder. Programmets utvärderare har särskilt rekommenderat ett landskapsperspektiv för ersättningarna till betesmarker (se avsnitt 4.9).¹¹²

3.3.4 Långa åtagandeperioder

De arealbaserade ersättningarna har femåriga åtagandeperioder. Det medför att en stor andel av medlen i programmet binds upp för nästan hela programperioden. Därmed blir det svårare att anpassa åtgärder under programmets gång, om exempelvis omvärldsfaktorer förändras eller ny kunskap om åtgärdernas effekter tillkommer. För vissa brukare kan det också vara mindre attraktivt att åta sig något för fem år i taget, särskilt med tanke på att den som bryter ett åtagande i regel blir återbetalningsskyldig.¹¹³ Jordbruksverket menar dock att det finns fördelar med långa åtagandeperioder eftersom det säkerställer en varaktig miljönytta och eftersom det är en trygghet för brukaren att vara garanterad en ersättning under fem år för att bruka marken. Att åtaganden är just fem år beror på EU:s förordning och är gemensamma för alla arealbaserade ersättningar. Det är dock ett nationellt val att lägga en så stor andel av programmet i just stöd med skötselåtaganden.

3.3.5 Vallodlingens miljönytta ifrågasatt

Ett specifikt problem för ersättning till vallodling är att dess miljömässiga ändamålsenlighet är ifrågasatt. Den större delen av ersättningarna till vallodling (cirka 500 miljoner kronor per år) går till skogsbygd, och motiveras, med målet att "stimulera en hållbar odling och bibehålla en rik biologisk mångfald på 700 000 hektar åkermark i landskapet".^{114,115} Enligt halvtidsutvärderingen finns det dock inget entydigt samband mellan vallodling och biologisk mångfald. Mer vallodling kan, enligt utvärderingen, bidra till mångfald i områden där annan jordbruksproduktion dominerar, men där det redan odlas mycket vall skulle andra grödor eller trädor i stället behövas för mångfalden. Större delen av vallerättningarna går just till

¹¹² Se Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007-2013*; Sveriges Lantbruksuniversitet (2009) *Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 - vad fick vi för pengarna?* (SOU 2003:105) *Ett levande kulturlandskap*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 *Bonde söker bidrag - en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet* och Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*

¹¹³ Se exempelvis Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?* s. 119.

¹¹⁴ Landsbyggsdepartementet (2012) *Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013* version mars 2012, s. 203.

¹¹⁵ En del av vallerättningarna riktas också mot slåtbygd, där det ska bidra till minskade växtnäringensföruster. Utvärderarna hävdar dock att det är svårt att se några positiva effekter av den åtgärden. Enligt Jordbruksverket har ersättningarna till vallodling på slätten inte heller haft avsedd effekt, utan det har i stället fungerat som ett inkomststöd till mjölkbönder i slåtbygd. (Jordbruksverket, svar till Europeiska Revisionsrätten, angående CAP:s miljöeffekter)

områden där vallodling redan dominerar jordbruksmarkens användning (Norrland och andra skogslän). Modellsimuleringar i både slut- och halvtidsutvärderingar visar att ersättningarna till vallodling i vissa områden till och med har en *negativ* effekt på den biologiska mångfalden.¹¹⁶

Olika utvärderingar och bedömningar tyder på att ersättningarna till vallodling eventuellt kan ha andra positiva miljöeffekter än de som officiellt motiverar åtgärden. Landsbygdsdepartementet lyfter fram vällersättningarnas betydelse för att jordbruket ska överleva och över huvud taget producera någon miljönytta i Norrland.¹¹⁷ Enligt slututvärderingen av den förra programperioden kan vällersättningarna indirekt ha bidragit till fler betande djur, och därmed till *betesmarkernas* biologiska mångfald (vilken är skild från vallarnas biologiska mångfald).¹¹⁸ Om ersättningarna bidrar till att strukturomvandlingstakten¹¹⁹ bromsas, kan det ha positiva miljöeffekter genom att element som odlingsrösen och stenmurar bevaras. Det är dock svårt att bedöma dessa bieffekters värde, jämfört med kostnaden för ersättningarna till vallodling. Det är också ett transparensproblem, om de verkliga motiven för en stor åtgärd inte uttrycks klart i officiella dokument.

Sammanfattningsvis verkar vällersättningarna i praktiken ha haft funktionen att stödja jordbruket ekonomiskt, snarare än att vara inriktade på att producera miljönytta.

3.4 Utländska exempel på miljöersättningar som är mer riktade mot miljönytta

I EU finns 92 olika landsbygdsprogram, med en mängd olika sätt att utforma miljöåtgärderna. I en forskarrapport publicerad av Jordbruksverket diskuteras vilka lärdomar Sverige kan dra från andra länders miljöersättningar.¹²⁰ ESO-rapporten om landsbygdsprogrammet innehåller också internationella jämförelser. I dessa rapporter diskuteras särskilt förändringar för att göra ersättningarna mer effektiva och mer inriktade på miljönytta. I det här avsnittet redovisar vi några av förslagen i rapporterna.

Resultatbaserade åtgärder. Brukarna får betalt efter hur mycket miljönytta de faktiskt producerar. Det skiljer sig från åtgärderna i det svenska programmet, som kan beskrivas som aktivitetsbaserade (brukaren får ersättning för att genomföra vissa aktiviteter). Fördelen med resultatbaserade åtgärder är att de ger en bättre nytta för

¹¹⁶ Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Axel 2 - utvärdering av åtgärder för att förbättra miljön och landskapet*, s. 218-224.

¹¹⁷ Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-04-17.

¹¹⁸ Sveriges Lantbruksuniversitet (2009) *Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000-2006 - vad fick vi för pengarna*, s. 276-277.

¹¹⁹ Det vill säga den takt i vilken mindre gårdar läggs ner och ersätts av större.

¹²⁰ Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*

pengarna, samtidigt som de skapar incitament för brukarna att utveckla nya sätt att arbeta. Det är visserligen inte förenligt med WTO-regler att *direkt* betala för hur mycket miljönytta som produceras, men Jordbruksverkets egen rapport argumenterar för att det går att utforma ersättningssystemen så att de *merkostnader* som uppstår för att producera mer miljönytta ersätts¹²¹. Enligt ESO-rapporten har resultatbaserade åtgärder prövats i Tyskland, med övervägande goda resultat.¹²²

Att miljöåtgärderna får ett landskapsperspektiv. Bägge rapporterna påpekar behovet av att miljöåtgärderna får ett landskapsperspektiv (något som också efterfrågats av svenska utvärderare). ESO-rapporten visar framgångsrika exempel från bland annat Schweiz, Storbritannien och Holland.¹²³

Mer proaktivt arbete. Ett mer proaktivt arbete av myndigheterna för att identifiera och ta initiativ till olika åtgärder efterfrågas i båda rapporterna. Ett sätt att göra det kan enligt ESO-rapporten vara att aktivt upphandla skötsel, vilket kan stimulera andra aktörer än lantbrukare att utföra miljötjänster. Detta är av betydelse med tanke på att strukturomvandlingen kontinuerligt minskar antalet jordbruksföretag.¹²⁴ I Danmark används delar av det danska landsbygdsprogrammet också för att lösa in mark som är särskilt betydelsefull.¹²⁵

Öka förståelsen bland lantbrukarna för miljöproblem och miljöersättningar.

Jordbruksverkets rapport lyfter fram betydelsen av att öka förståelsen bland lantbrukarna för miljöproblem och miljöersättningar, eftersom "viljan att agera ökar när man ser att man är en del av problemet eller kan bidra väsentligt till positiva effekter".¹²⁶ Därför efterfrågar rapportens författare mer av uppsökande rådgivning än tidigare¹²⁷. De vill också se "mer inspirerande och mindre skrämmande"¹²⁸ informationsmaterial om miljöersättningarna till brukarna.

Gör programmet lättare att förstå. Utöver rådgivning och informationsmaterial finns också andra sätt att göra programmet lättare att förstå. Särskilt Englands program, som innehåller ett "baspaket" och ett "tilläggs paket" med tillval som ger olika poäng, framhålls som ett sätt att göra ett program med många olika åtgärder

121 Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?* s. 118.

122 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 *Bonde söker bidrag: en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet*, s. 121-122.

123 Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*, sid 120. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 *Bonde söker bidrag: en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet*, s. 122-123.

124 Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 *Bonde söker bidrag: en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet*, s. 124.

125 Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*, s. 22.

126 Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*, s. 118.

127 Redan idag finns en omfattande rådgivningsverksamhet inom programmet, men rapportens författare vill alltså förstärka den.

128 Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*, s. 121.

lättbegripligt.¹²⁹ Också Finlands landsbygdsprogram använder sig av flera olika nivåer: vissa åtgärder är obligatoriska för alla som vill få miljöersättning, medan andra åtgärder är frivilliga.¹³⁰

Omvända auktioner. Ett omdiskuterat sätt att öka miljöåtgärdernas kostnadseffektivitet är att genomföra så kallade omvända auktioner. I korthet går det ut på att myndigheterna ger kontraktet till den brukare eller entreprenör som åtar sig att utföra en tjänst (exempelvis skötsel av mark) till det lägsta priset. I teorin ska systemet medföra hög kostnadseffektivitet. Enligt ESO-rapporten är det tveksamt om metoden ger de eftersträvade effekterna i stor skala – däremot kan den användas som ett komplement i vissa situationer.¹³¹

Sammantaget visar dessa studier alltså att det finns många exempel på framgångsrika miljöåtgärder som genom sin utformning är mer riktade mot miljönytta än de nuvarande åtgärderna i det svenska programmet. Det faktum att dessa åtgärder återfinns inom EU-finansierade landsbygdsprogram bekräftar att det går att omforma de nuvarande åtgärderna på nationell, svensk nivå.

I många fall kräver mer riktade åtgärder att myndigheterna mer aktivt arbetar med att prioritera och välja ut vilka marker och projekt som är särskilt viktiga. Ett motargument mot mer riktade åtgärder är därför att de är dyra att administrera, jämfört med generella stöd som de i det svenska Landsbygdsprogrammet.¹³² ESO:s rapport hänvisar dock till undersökningar som visar att den högre miljömässiga effekten av mer riktade stöd mer än väl kan väga upp sådana ökade transaktionskostnader. Rapporten bedömer också att vissa förändringar, exempelvis i riktning mot ett landskapsperspektiv, kan införas genom att nuvarande åtgärder kompletteras med specifika nya åtgärder.¹³³

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Målen för Landsbygdsprogrammet och landsbygdens identifierade behov har i begränsad utsträckning legat till grund för fördelningen av medel i budgetarbetet. I stor utsträckning har andra överväganden fått styra.
- Regeringens intention i fördelningsprocessen var att göra så få förändringar som möjligt från föregående programperiod.

¹²⁹ Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*, s. 33.

¹³⁰ Jordbruksverket, Rapport 2012:24 *Hur kan landsbygdsprogrammets miljöersättningar förbättras?*, s. 34-35.

¹³¹ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 *Bonde söker bidrag: en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet*, s. 120-121. ESO hänvisar till en kommande svensk studie av Fredrik Holstein.

¹³² Intervjuer med Landsbyggsdepartementet 2013-04-17. Intervju med Jordbruksverket 2013-02-04.

¹³³ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 *Bonde söker bidrag: en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet* s. 125-126.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD²

- Underlag i beredningsarbetet om landsbygdens behov och utmaningar har inte inhämtats från regionala nivåer i förvaltningen, trots att dessa myndigheter kan bidra med viktiga underlag i budgetarbetet.
- Det saknas analyser om hur åtgärder från Landsbygdsprogrammet ska bidra till mål om företagande, tillväxt och sysselsättning, vilket har försämrat förutsättningarna för en ändamålsenlig fördelning.
- Axel 1 som framför allt innehåller företagsstöd till jordbrukssektorn har getts dubbelt så mycket medel som axel 3 som innehåller stöd som syftar till att utveckla hela ekonomin på landsbygden. Det finns en risk att en sådan fördelning inte bidrar till prioriteringen att landsbygdsprogrammet ska ha "ett fokus på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden" eftersom sektorns potential att bidra till ökad sysselsättning är begränsad. Detta förstärks av att sysselsättningsmålen i praktiken nedprioriterats av regeringen och avsaknaden av analyser om hur tillväxt- och sysselsättningsmål kan nås.
- Fördelningsprocessen har inte varit transparent då viktig dokumentation om vilka överväganden som gjorts vid fördelningen saknas. Det finns en uppfattning att jordbrukets intressen haft för stor påverkan på fördelningen samtidigt som jordbrukets organisationer har väl utvecklade former att påverka Landsbygdsprogrammets utformning.
- De stora arealbaserade ersättningarna är som helhet ett trubbigt instrument för att effektivt bidra till miljömålen. Några av stöden har exempelvis stora dödviktsförluster.
- Trots att ersättningarna till vallodling har ifrågasatts har regeringen fortsatt med samma utformning och omfattning. Andra motiv än det formella motivet att bibehålla biologisk mångfald på åkermarken verkar ligga bakom regeringens beslut.
- Exempel finns från andra länder på hur mer riktade åtgärder kan ge mer miljönytta för pengarna.

4 Jordbruksverkets och regeringens styrning

En stor del av Landsbygdsprogrammets genomförande sker på någon av Sveriges 21 länsstyrelser, på Skogsstyrelsen eller Sametinget. En god måluppfyllelse förutsätter därför att dessa myndigheter har bra förutsättningar att implementera och fatta rätt beslut om stöden. Detta kapitel innehåller iakttagelser om regeringens och Jordbruksverkets styrning av myndigheterna som ska genomföra programmet. En viktig utgångspunkt i granskningen är att styrning ska underlätta för myndigheterna att verka i enlighet med målen samtidigt som myndigheterna ges ett handlingsutrymme att genomföra arbetet utifrån vad de finner är effektivast utifrån målen. Iakttagelserna gäller precisering, tolkning och tillämpning av målen, tillvaratagande av synergier för bästa möjliga måluppfyllelse, hur horisontella prioriteringar tillämpas, hur andra prioriteringar och mål inverkar på programmet samt hur systemet för uppföljning och utvärdering fungerar.

4.1 Otydligt hur de övergripande målen ska tillämpas

4.1.1 Myndigheter och aktörer upplever en otydlighet

I granskningen har det framkommit att en del berörda myndigheter och aktörer, även länsstyrelser, upplever att det är otydligt hur de övergripande målen ska tillämpas i programmet.¹³⁴ Företrädare för länsstyrelsen i Västra Götaland uppger exempelvis att det saknas centralt stöd för att omsätta målet om hållbar utveckling i arbetet med de regionala genomförandestrategierna. Länsstyrelsen i Kalmar uppger att det ofta är "hur handläggning ska gå till" som styr medan det saknas vägledning av mer substans, det vill säga "vad" som ska beviljas. Sedan ungefär två år tillbaka upplever länsstyrelsen i Kalmar att de heller inte får vägledning från Jordbruksverket om hur reglerna ska tillämpas: "Det borde finnas ett forum för 'prejudikat'¹³⁵, men det finns inget sådant. Det skapar frustration och handlingsförlamning då en guidning skulle behövas och spara mer tid."¹³⁶

¹³⁴ Se till exempel svar på kompletterande fråga till länsstyrelsen i Norrbotten 2013-08-22, komplettering från länsstyrelsen Västra Götaland i samband med faktagranskning 2013-09-20, intervju Lantbrukarnas riksförbund (LRF) 2013-02-13, intervju Hela Sverige ska leva 2013-01-30, intervju Tillväxtverket 2013-01-14, intervju Länsstyrelsen i Norrbotten 2013-05-20, intervju Länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29.

¹³⁵ Enligt Jordbruksverket är lantbruksdirektörgruppen ett forum där gemensamma frågor kan diskuteras. I gruppen deltar fem av länsstyrelserna valda lantbruksdirektörer och ett länsråd tillsammans med Jordbruksverket. På strategisk nivå finns ett samverkansråd som består av tre representanter för Jordbruksverket och fyra representanter från länsstyrelserna. Jordbruksverkets generaldirektör är ordförande. Jordbruksverket 2013-09-19, kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

¹³⁶ Intervju länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD?

Forskare som var med i halvtidsutvärderingen av programmet beskriver att de reagerat mycket på målstrukturen i Landsbygdsprogrammet. Det var tydligt vad som var de övergripande målen och hur målen ska hänga ihop med åtgärderna.¹³⁷ Även företrädare för Lantbrukarnas riksförbund (LRF) som arbetar med Landsbygdsprogrammet beskriver målstrukturen som mycket komplicerad att förstå och menar att de övergripande målen för programmet, som lantbrukets konkurrenskraft, ofta glöms bort.¹³⁸ Företrädare för Landsbygdsdepartementet ger bilden att målen ibland är svåra att uttolka. "För miljöåtgärder är målen preciserade då det är tydligt att miljökvalitetsmålen gäller, för andra åtgärder får målen sökas i olika dokument och i uttalanden från politiker, vilket är svårare."¹³⁹

4.1.2 ECA-revision konstaterar bristande målstyrning

En rapport av Europeiska revisionsrätten (ECA) om axel 3-stöden indikerar att det finns brister i målstyrningen. Rapporten riktar sig till kommissionen och inte enskilda medlemsländer men bygger på empiri från bland annat Sverige. Enligt ECA har stöd inte inriktats systematiskt mot projekt som har störst sannolikhet att uppfylla målen. Alltför ofta motiverades urvalet av projekt mer av behovet att använda de anslagna medlen än av kvaliteten på själva projekten. När de granskade medlemsstaterna fortfarande hade kvar medel i sin budget finansierade de alla stödberättigade projekt, oavsett deras ändamålsenlighet och effektivitet. Enligt ECA är bättre målinriktning av stöden en nyckelfråga för att förbättra effektiviteten på åtgärdsnivå. I rapporten lyfts ett exempel från Sverige fram som illustrerar problemen. I detta exempel avslogs inga formellt stödberättigade projekt med motiveringen att de inte skulle vara prioriterade utifrån mål eller behov före 2011.

EU-kommissionens svar på kritiken om målstyrningen är att den håller med ECA om att medlemsstaterna måste förbättra målinriktningen. Projekt bör beviljas stöd utifrån en bedömning av om de bidrar till Landsbygdsprogrammets mål. Kommissionen påpekade också att den "i sin tillsynsfunktion under hela programperioden framhållit att det behövs större selektivitet och målinriktning vid genomförandet av åtgärderna." Kommissionen menar att den har informerat medlemsstater om flera sådana iakttagelser och föreslår finansiella rättelser om det finns behov av det.¹⁴⁰

137 Intervju Cecilia Waldenström och Erik Westholm forskare vid SLU 2013-01-28.

138 Intervju Lantbrukarnas riksförbund (LRF) 2013-02-13.

139 Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-01-11.

140 Europeiska revisionsrätten (2013) särskild rapport nr 6 *Har åtgärderna för att diversifiera ekonomin på landsbygden gett medlemsstaterna och kommissionen valuta för pengarna?* Åtgärderna diversifiering (311), mikroföretag (312) och turism (313) ingick i granskningen. Utöver Sverige (Västra Gotaland) var länderna Storbritannien (England), Italien (Kampanien), Tjeckien, Polen och Frankrike (Aquitaine) med i urvalet.

4.1.3 Otydligt i styrdokument hur målen ska tillämpas

Mot bakgrund av indikationerna om problem i målstyrningen har Riksrevisionen gått igenom regeringens och Jordbruksverkets styrdokument¹⁴¹ om Landsbygdsprogrammet till handläggande och beslutande myndigheter. Syftet har varit att undersöka om det finns preciseringar om hur programmets mål ska tillämpas och hur ansökningar utifrån målen ska bedömas, exempelvis ifall de övergripande målen ska användas aktivt som bedömningskriterium för ansökningar eller inte.

Genomgången av styrdokumenten visar att en stor del av styrsignalerna gäller administrativa krav för hanteringen av Landsbygdsprogrammet. Men dessa styrsignaler preciserar inte målen eller hur de ska tillämpas i till exempel bedömningar av ansökningar. Istället handlar vägledningarna om hur ansökan ska se ut,¹⁴² ärendens ankomstregistrering,¹⁴³ att regler¹⁴⁴ om god intern styrning och kontroll ska tillämpas och så vidare.¹⁴⁵ Vidare finns signaler från regeringen om vikten av korta handläggningstider och korrekt handläggning i syfte att minska risken för så kallade finansiella korrigeringar från kommissionen.¹⁴⁶ I styrdokumenten framgår också ansvarsområden i Landsbygdsprogrammet, såsom vilka myndigheter som beslutar om vad.¹⁴⁷ Några av styrsignalerna gäller därutöver vad stödsökande kan få stöd för enligt regelverket, exempelvis av karaktären: "stöd får lämnas för skötsel av betesmarker och slätterängar" eller "stöd får lämnas med högst 30 procent av de stödberättigade kostnaderna för investeringar inom primärproduktionen till den som driver ett jordbruks- eller rennäringsföretag". Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att det är otydligt hur de övergripande målen för programmet ska tillämpas i bedömningar av stödansökningar. Dels preciserar regeringen inte samlat vilka de europeiska och nationella målen för programmet är och huruvida målen ska utgöra bedömningskriterium vid beslut om stöd. Dels har inte Jordbruksverket preciserat hur målen ska användas i stödgivningen.

¹⁴¹ Se bilaga 1 för en lista över vilka styrsignaler som detta omfattar.

¹⁴² Jordbruksverket SJVFS 2012:40 *Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2009:90) om ansökan om vissa jordbruksstöd och landsbygdsstöd.*

¹⁴³ Se till exempel Jordbruksverket SJVFS 2013:6 *Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:6) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar* Bilaga 1 *Process för hantering av företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar* och SJVF 2013:30 om ändring i SJVF 2009:90 som beslutades den 20 sept. 2013.

¹⁴⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 855/2006 bilaga 1. Förordningen innehåller krav på inlyggande av genomförda kontroller gjorda i handläggningen, granskningen av dessa kontroller av högre tjänstemän samt dokumentationskrav på genomförd granskning. Processen för intern styrning och kontroll, framgår även av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁴⁵ Statens jordbruksverk (SJVFS 2013:8) *Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2011:16) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om jordbruksstöd.*

¹⁴⁶ Se t.ex. regleringsbrev till Jordbruksverket.

¹⁴⁷ Landsbygdsdepartementet Förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

4.2 Preciseringar i principiella frågor saknas

Via regionala genomförandestrategier har länsstyrelserna en viktig roll att hantera ansökningar om stöd utifrån regionala behov och prioriteringar. Därmed är det naturligt att bedömningar av stödansökningar kan bli olika mellan län där förutsättningarna skiljer sig åt. Europeiska och nationella mål för Landsbygdsprogrammet gäller samtidigt hela landet och preciseringar av allmänt hållna övergripande mål bör därför rimligast ske på en central nivå. I granskningen har det dock framkommit att det saknas preciseringar i viktiga principiella frågor.

Ett exempel gäller vilka principer länsstyrelserna tillämpar för stöd till turistföretag. Länsstyrelsen i Halland bedömer att företag i redan etablerade turismområden, såsom turistföretag som befinner sig vid kusten, ska prioriteras lägre än turistföretag i inlandet eftersom företag vid kusten bedöms konkurrenskraftiga ändå.¹⁴⁸ Länsstyrelsen i Kalmar gör däremot ingen sådan åtskillnad, fastän förutsättningarna för turistföretag längs till exempel Kalmar läns kustområden, såsom Öland, kan antas vara likartade dem i Halland. Denna fråga, där alltså olika länsstyrelser gör olika bedömningar, har bäring på den principiella frågan om Landsbygdsprogrammet ska stödja företag och satsningar som kan antas ha kommersiell bärkraft redan, eller i första hand ska stödja initiativ som inte klarar sig utan stöd.¹⁴⁹

Ett annat exempel gäller bedömningen av vilka typer av mikroföretag som är berättigade till stöd. Länsstyrelsen i Jämtland prioriterar inte ansökningar om stöd som gäller utveckling av företag som enbart vänder sig till en lokal marknad. Motiveringen är att stöd till företag som verkar på en lokal marknad riskerar att snedvräta konkurrensen samt att dödviktseffekten är överhängande. Detta är en princip som även tillämpas för de regionala stöden.¹⁵⁰ Men de flesta andra länsstyrelser förefaller inte tillämpa denna princip för stöd från Landsbygdsprogrammet.

Ytterligare ett exempel gäller stöd till modernisering av jordbruksföretag. Några länsstyrelser har bedömt att moderniseringsstöd till gröd- och växtproduktion inte är motiverat utifrån målen¹⁵¹, medan en länsstyrelse bedömer att det kan vara motiverat.¹⁵²

¹⁴⁸ Intervju länsstyrelsen i Halland 2013-05-23.

¹⁴⁹ Intervju länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29, länsstyrelsen Halland. *Hallands genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet 2007-2013* (september 2012).

¹⁵⁰ Intervju länsstyrelsen i Jämtland 2013-06-25, länsstyrelsen Jämtland (2012) *Genomförandestrategi för Landsbygdsprogrammet 2007-2013*.

¹⁵¹ Länsstyrelsen Norrbotten *Strategi för genomförandet av EU:s landsbygdsprogram i Norrbottens län* (version 2012), Länsstyrelsen Västra Götaland *Genomförandestrategi för Västra Götalands län* (2012-02-15)

¹⁵² Intervjuer länsstyrelserna Norrbotten 2013-05-20, Jämtland 2013-06-25, Uppsala 2013-06-03, Västra Götaland 2013-05-22 och Kalmar 2013-05-29.

I granskningen har det också framkommit att det är oklart hur länsstyrelserna ska hantera så kallade takbelopp¹⁵³ för olika stöd. Länsstyrelser använder sig av mycket olika takbelopp för samma typ av investering, trots relativt likvärdiga förutsättningar. Exempelvis har Västra Götaland satt takbeloppet på 2 miljoner kronor under en tvåårsperiod till moderniseringsåtgärder¹⁵⁴ för mjölksektorn.¹⁵⁵ Halland har satt ett takbelopp på 750 000 per år för samma typ av investering¹⁵⁶ medan Uppsala har satt 800 000 kronor¹⁵⁷ per företag och fyraårsperiod. Fram till 2012 var takbeloppet i Uppsala så lågt som 600 000 kronor under en fyraårsperiod per företag.¹⁵⁸ Olika takbelopp kan vara motiverade utifrån att till exempel mjölksektorns förutsättningar kan skilja sig åt i landet. De aktuella exemplen visar dock att det förekommer stora skillnader i belopp mellan län där jordbruket kan antas ha likartade förutsättningar.

Att länsstyrelserna har ett handlingsutrymme att själva utforma sin verksamhet utifrån vad de anser är mest ändamålsenligt givet uppgifter, mål och resurser är, enligt Riksrevision, en viktig förutsättning för ett effektivt genomförande av Landsbygdsprogrammet. Men i avsnitt 4.1. beskrivs att Jordbruksverket genom föreskrifter på många sätt styr hur länsstyrelserna ska genomföra sitt arbete relativt detaljerat samtidigt som det är oklart vad som gäller i viktiga principiella frågor och avseende målen. Riksrevisionen menar att detta tyder på att det inte finns en tydlig gränsdragning mellan länsstyrelsernas handlingsutrymme och Jordbruksverkets roll som förvaltande myndighet för programmet.

4.3 Precisering av programmets övergripande mål saknas

Av Landsbygdsprogrammets programdokument framgår att hållbar utveckling är det övergripande målet för programmet. Dock har varken regeringen eller Jordbruksverket i programdokumentet eller i några styr signaler om Landsbygdsprogrammet preciserat definitionen av målet, vad målet innebär för programmet eller om och i så fall hur målet ska användas vid beslut om stöd från programmet. På regeringens hemsida definieras hållbar utveckling som "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov". Enligt regeringen ska de tre

¹⁵² Hallands genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet 2007-2013 (september 2012).

¹⁵³ Takbelopp är det maximala belopp som en stödsökande kan få genom sin ansökan.

¹⁵⁴ Dessa stöd handlar ofta om investeringar kopplade till införande av mjölkrobotar inom mjölksektorn.

¹⁵⁵ Genomförandestrategi för Västra Götalands län 2012-02-15.

¹⁵⁶ Hallands genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet 2007-2013 (tillämpning från den 1 september 2012).

¹⁵⁷ Intervju Uppsala 2013-06-03.

¹⁵⁸ Uppsala läns genomförandestrategi för Landsbygdsprogrammet 2009-2013 (Uppdaterad 2012-02-10)

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD?

dimensionerna av hållbar utveckling – den ekonomiska, sociala och miljömässiga – samstämmigt och ömsesidigt stödja varandra.¹⁵⁹

I granskningen har det framkommit att länsstyrelserna vid beslut om stöd i varierad utsträckning använder det övergripande målet som grundläggande krav. Målet tolkas också olika av olika länsstyrelser i det praktiska arbetet. Exempelvis anser länsstyrelsen i Norrbotten att målet på en teoretisk nivå är tydligt, men att det är svårare att omsätta i praktiken. Länsstyrelsen uppger att olika personer ofta har olika uppfattning om vad som är hållbar utveckling.¹⁶⁰ Några länsstyrelser har också beskrivit att "det är en känsla" eller "att det sunda förnuftet får råda" om en ansökan bedöms bidra till målet eller inte¹⁶¹, vilket också indikerar att målet inte är tillräckligt preciserat.

I vissa fall används målet inte som ett beslutskriterium över huvud taget. Om det används är det inte alltid på det sätt som målet definieras på regeringens hemsida. För till exempel stöd till modernisering i axel 1 förekommer uppfattningen att enbart den ekonomiska dimensionen av hållbarhetsmålet ska vara uppfyllt,¹⁶² vilket i praktiken innebär att miljöaspekter och sociala aspekter inte nödvändigtvis beaktas i beslut om stöd. Det kan få konsekvensen att en moderniseringsåtgärd som beviljas till stöd för modernisering kan ha negativa konsekvenser för programmets miljömål eller utifrån social hållbarhet.

Några länsstyrelser har istället på egen hand försökt att tydliggöra hållbarhetsmålet.¹⁶³ Detta är ett positivt initiativ men arbetet skulle kunna göras mer effektivt om regeringen eller Jordbruksverket tydliggjorde vad det övergripande målet innebär för programmet och Jordbruksverket preciserade vad det innebär konkret för stödhanteringen. Det är heller varken tydligt eller rättvist för dem som söker stöd om begreppet tolkas olika av olika länsstyrelser i landet.

4.4 Missuppfattning om programmets syfte och målgrupper

I granskningen har det framkommit att det finns en missuppfattning om programmets syfte: att åtgärder som programmet finansierar enbart ska ha jordbruksrelevans. Formellt motiveras Landsbygdsprogrammet med att det är ett sätt att bredda jordbrukspolitiken och det ska därför finansiera bredare mål om hållbar

¹⁵⁹ Regeringen, www.regeringen.se/sb/d/1591. Vid FN:s toppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 erkändes begreppet hållbar utveckling som en överordnad princip för FN:s arbete.

¹⁶⁰ E-post 2013-08-22, svar på skriftlig fråga länsstyrelsen Norrbotten.

¹⁶¹ Intervju länsstyrelsen i Västra Götaland 2013-05-22, Jämtland e-post svar på skriftlig fråga 2013-09-01.

¹⁶² Intervju länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29.

¹⁶³ Länsstyrelsen Norrbotten *Strategi för genomförandet av EU:s landsbygdsprogram i Norrbottens län* (version 2012), Länsstyrelsen Kalmar *Landsbygdsprogram 2007 – 2013 En regional genomförandestrategi för Kalmar län* (version 10, reviderad 2012-03-01), länsstyrelsen Halland *Hallands genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet 2007-2013* (september 2012).

utveckling på landsbygden istället för att vara ett branschstöd till jordbruket.¹⁶⁴ I regeringens skrivelse till riksdagen om Landsbygdsprogrammets strategiska inriktning är det tydligt att programmet riktar sig till landsbygden i stort:

”Det övergripande målet för landsbygdspolitiken, och för åtgärderna i det nya landsbygdsprogrammet, skall vara en ekonomiskt, ekologiskt och social hållbar utveckling av landsbygden. Programmets åtgärder skall främja ett hållbart nyttjande av naturresurser, företagande, tillväxt, sysselsättning, både inom de areella näringarna och inom bland annat landsbygdsbaserat företagande, och attraktiva miljöer för boende på landsbygden.”¹⁶⁵

Att Landsbygdsprogrammet ska främja hela landsbygdens utvecklingskraft och olika sektorer bekräftas också av att stora delar av axel 3-stöden gått till andra verksamheter än sådana som är kopplade till de areella näringarna. I intervjuer med centrala tjänstemän har det dock framkommit att det ibland förekommer en uppfattning att programmet främst ska ha jordbruksanknytning. Detta indikerar att Landsbygdsprogrammet framför allt har betraktats som ett redskap för jordbrukssektorn. En representant för Landsbygdsdepartementet har till exempel framfört följande: ”I första hand ska Landsbygdsprogrammet bidra till CAP (Den gemensamma jordbrukspolitiken) och samordnas med andra fonder. Ofta är det ett missförstånd att Landsbygdsprogrammet ska bidra till generell utveckling på landsbygden, utan det är en del av jordbrukspolitiken och ska därför ha lantbruksanknytning.”¹⁶⁶ Även länsstyrelsen i Jämtland poängterar att Landsbygdsprogrammet ska ha jordbruksrelevans.¹⁶⁷

I början av programperioden verkar det också ha förekommit att stödsökanden fått avslag på grund av att de inte varit jordbruksföretag, trots att de faktiskt varit berättigade till stöd. Detta förefaller dock ha varit ett övergående problem då sökanden, efter kontakt med Jordbruksverket, fått rätt.¹⁶⁸ Enligt en före detta lantbruksdirektör prioriterades inte annat företagande av den krets av lantbruksdirektörer som ibland träffas för att diskutera jordbruksrelaterade frågor.¹⁶⁹

När programmet genomförts har stöd getts till många företag och organisationer utan jordbruksanknytning. Men att det förekommer en uppfattning om att åtgärder i programmet måste ha jordbruksrelevans indikerar en otidlighet.

¹⁶⁴ Regeringen (2005) skrivelse 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogrammet*. Se till exempel s. 26. Landsbygdsdepartementet (2011) *Kommenterad dagordning inför jordbruks- och fiskeridat den 20-21 oktober 2011*.

¹⁶⁵ Regeringen (2005) skrivelse 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogrammet*, s. 1.

¹⁶⁶ Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-01-11.

¹⁶⁷ Intervju länsstyrelsen i Jämtland 2013-01-16.

¹⁶⁸ Intervju Företagarna 2013-01-31.

¹⁶⁹ E-post länsstyrelsen i Uppsala 2013-06-12.

4.5 Målen används olika i de regionala genomförandestrategierna

De regionala genomförandestrategierna är de mest centrala dokumenten för handläggande och beslutande myndigheter vid bedömningar av stödansökningar och i målstyrningen.¹⁷⁰ Några länsstyrelser har till och med beskrivit strategierna som den enda bedömningsgrunden.

Riksrevisionen har gått igenom sex strategier i syfte att undersöka hur de europeiska och nationella målen används i beslutsdokumenten. Av genomgången framgår att länsstyrelserna använder målen på mycket olika sätt. Ett exempel är att det varierar mellan länsstyrelser om och hur de europeiska och nationella målen återspeglas i strategierna. Vissa länsstyrelser återger målen i enlighet med det nationella programdokumentet¹⁷¹ medan andra länsstyrelser inte beskriver målen över huvud taget. I till exempel Jämtlands, Hallands och Västra Götalands genomförandestrategier är de mål som beskrivs framför allt de regionalt satta målen. Dessa mål är ibland desamma som EU:s mål och de nationella målen. Men de är inte heltäckande för samtliga EU-mål och nationella mål som gäller för Landsbygdsprogrammet.¹⁷²

Vidare visar genomgången att det varierar om målen används som grundläggande krav i genomförandestrategierna. I Norrbottens genomförandestrategi är det till exempel tydligt att det är ett krav att stödet ska bidra till nationella och europeiska mål.¹⁷³ I Västra Götalands genomförandestrategi är däremot inte bidrag till att nå målen ett grundläggande kriterium för att få stöd. Målen används istället vid eventuella *prioriteringar* mellan ansökningar som ska få stöd vid brist på medel. Det är inte detsamma som att använda målen som ett grundläggande krav.¹⁷⁴

Inför att länsstyrelserna skulle ta fram de regionala genomförandestrategierna gav Jordbruksverket direktiv om vilket innehåll dokumentet skulle ha genom att ange rubrikerna för dokumentet. I dessa riktlinjer finns ingen vägledning om huruvida målen för programmet ska behandlas i dokumentet och i så fall hur.¹⁷⁵

170 Intervju länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29, intervju länsstyrelsen i Halland 2013-05-23 intervju länsstyrelsen i Jämtland 2013-06-23, intervju länsstyrelsen i Norrbotten 2013-05-20, intervju länsstyrelsen i Uppsala 2013-06-03 intervju länsstyrelsen i Västra Götaland 2013-05-22. I några fall har länsstyrelserna angett att det nationella programdokumentet använts som komplement.

171 Se: Länsstyrelsen Uppland *Uppsala läns genomförandestrategi för Landsbygdsprogrammet 2009-2013* (2012); Länsstyrelsen Norrbotten *Strategi för genomförandet av EU:s landsbygdsprogram i Norrbottens län* (version 2012) och Länsstyrelsen Kalmar *Landsbygdsprogram 2007 – 2013 En regional genomförandestrategi för Kalmar län* (version 10, reviderad 2012-03-01).

172 *Hallands genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet 2007-2013* (september 2012)

173 Länsstyrelsen Norrbotten *Strategi för genomförandet av EU:s landsbygdsprogram i Norrbottens län* (version 2012)

174 Länsstyrelsen Västra Götaland *Genomförandestrategi för Västra Götalands län* (2012-02-15)

175 Jordbruksverket (2006-08-30) *Direktiv för länsstyrelserna respektive Samesingets arbete med strategi för tillämpningen av nya landsbygdsprogrammet 2007-2013*.



Eftersom genomförandestrategierna är beslutsdokument är det en risk att målen inte blir styrande i länsstyrelsernas bedömningar av ansökningar när målen inte återspeglas eller inte finns med som grundläggande krav i strategierna.

4.6 Få initiativ för att ta till vara synergier

Ett sätt att bidra till en god måluppfyllelse i Landsbygdsprogrammet är att uppmuntra eller ha som krav att åtgärder bidrar till flera mål. Därmed kan synergier utnyttjas mellan stöden. Vi har i granskningen sett ett exempel på att denna möjlighet utnyttjats av länsstyrelsen i Jämtland. Bland ansökningarna till de stöd som ska gå till att renovera kulturhistoriskt intressanta byggnader (inom axel 2) prioriterar länsstyrelsen ansökningar från områden med mycket turism, vilket kan ses som ett sätt att utnyttja synergier med åtgärderna i axel 3.¹⁷⁶ Men några andra exempel har inte getts i granskningen. De stora miljöersättningsmålens eventuella sysselsättningseffekter mäts eller uppskattas exempelvis inte i programmet, och har inte aktivt utnyttjats för att även generera nya jobb. På samma sätt används tillväxt- och sysselsättningskapande åtgärder inte som medel för att även bidra till miljömålen.

En möjlighet att ta till vara synergier i Landsbygdsprogrammet skulle kunna vara att länsstyrelsen ställer krav på eller prioriterar åtgärder som bidrar till flera mål i programmet samtidigt. På så kan till exempel åtgärder som syftar till att bidra till en förbättrad miljö också bidra till fler arbetstillfällen. Uppföljning och utvärdering av programmet skulle dessutom kunna inriktas på att synliggöra miljöåtgärdernas bidrag till sysselsättningsmålen, för att på så vis kunna visa att miljöinsatser kan ha positiva effekter även på andra mål än miljömålen. En annan möjlighet är att länsstyrelserna ställer som krav att stöd till modernisering, utöver att bidra till mål om konkurrenskraft, också bidrar till miljö kvalitetsmålen.

4.7 Svårt att använda de nationella horisontella prioriteringarna

Jämställdhet, integration, klimat och innovation är nationella horisontella prioriteringar eller mål som ska genomsyra hela programmet. I granskningen har det framkommit att det finns en stor medvetenhet om vilka de horisontella prioriteringarna är och också en tydlig vilja att de faktiskt ska få genomslag i praktiken. Dock upplever handläggande och beslutande myndigheter att det är svårt att använda de nationella horisontella prioriteringarna. Därmed är förutsättningarna svaga för prioriteringarna att få genomslag i praktiken.

Flera länsstyrelser använder de nationella horisontella prioriteringarna som ett prioritetshöjande kriterium. Skarpa prioriteringar mellan ansökningar, där

¹⁷⁶ Intervju länsstyrelsen i Jämtland 2013-03-14.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³

ansökningar jämförs med varandra, görs dock i många fall enbart om det inte finns tillräckligt med medel i en åtgärd, vilket mest har varit fallet i slutet av programmeringsperioden. Så länge det finns medel får stödsökanden på flera av de undersökta länsstyrelserna nämligen sina ansökningar beviljade om de uppfyller grundläggande krav, oavsett om de tillhör en prioriterad grupp enligt de horisontella prioriteringarna eller inte. Extra svårt upplever länsstyrelserna att det är att prioritera integration eftersom så få ansökningar om stöd har denna inriktning.

En kartläggning av Jordbruksverket om Landsbygdsprogrammets effekter på mångfalden¹⁷⁷ bekräftar svårigheten med de horisontella prioriteringarna. Enligt kartläggningen går det inte att utläsa några strukturella förändringar avseende kvinnors företagande eller företagare med utländsk bakgrund på landsbygden till följd av insatser genom Landsbygdsprogrammet. Stöden speglar istället de strukturer som finns. Vidare visar kartläggningen att andelen stöd som getts från programmet till företagare med utländsk bakgrund är *lägre* än andelen företagare med utländsk bakgrund bland alla företag på landsbygden.¹⁷⁸

Till följd av kartläggningen uppdrog Jordbruksverket åt en entreprenörsforskare att kvalitativt undersöka varför andelen kvinnliga företagare som får stöd är låg och varför kvinnliga företagare oftare får avslag på sina stödansökningar. Uppdraget var dock inte att undersöka varför jämställdhet och mångfald som horisontell prioritering inte hade fått genomslag i praktiken.¹⁷⁹ I granskningen har det också framkommit exempel på att de horisontella prioriteringarna tillämpas olika. I Västra Götaland har länsstyrelsen gjort bedömningen att det inte är möjligt att prioritera kvinnor före män vid beslut om stöd.¹⁸⁰ Länsstyrelsen i Halland har däremot gjort bedömningen att en sådan prioritering får göras.¹⁸¹

Jordbruksverket anger att de tillsammans med Landsbygdsnätverket haft insatser i form av reflektionsmaterial, en film och en så kallad retorikdag där handläggare från länsstyrelserna deltog i syfte att jämställdhetsfrågor ska kunna hanteras bättre i stödgivningen. Men detta är begränsade insatser enligt Riksrevisionens bedömning, och de har liten betydelse för att prioriteringarna ska få genomslag i praktiken. Även

¹⁷⁷ Syftet med undersökningen har varit att utreda i vilken omfattning kvinnor och utlandsfödda inkluderas i Landsbygdsprogrammet, ställt i relation till hur situationen ser ut i näringslivet i stort. Det har gjorts genom att följa upp hur andelen kvinnor och utlandsfödda ser ut bland Sveriges företagare, med särskilt fokus på landsbygden, samt bland de företagare som har fått företagsstöd från det svenska landsbygdsprogrammet.

¹⁷⁸ Jordbruksverket (2011) *Vem är chef här egentligen? Om landsbygdsprogram och mångfald*. Enligt kartläggningen är inte andelen kvinnliga företagare som fått företagsstöd högre än andelen kvinnliga företagare totalt på landsbygden. Uppdelat på axlar finns en positiv skillnad i axel 3 då andelen kvinnliga stödmottagare var lite högre än andelen kvinnliga företagare på landsbygden. Men denna skillnad syns inte för den senaste mätningen 2010.

¹⁷⁹ Caroline Wigren-Kristoferson, *Jämställdhet – företagsstöd inom landsbygdsprogrammet 2007-2012*. Bland annat kom Wigren-Kristoferson fram till att män och kvinnor ofta söker olika typer av stöd, män från axel 1 och kvinnor från axel 3, och det kan förklara skillnaderna. Ansökningar om stöd från axel 1 skrivs oftare av konsulter än ansökningar om stöd från axel 3, och konsulter skriver ofta bättre ansökningar. Länsstyrelser har också uppgett att det är svårare att se affärspotentialen i kvinnors ansökningar och att kvinnor generellt är mer försiktiga med att söka stora belopp.

¹⁸⁰ Intervju länsstyrelsen i Västra Götaland 2013-05-22.

¹⁸¹ Intervju länsstyrelsen i Halland 2013-05-23.

några länsstyrelser har tagit initiativ till att försöka förbättra förutsättningarna för programmets horisontella prioriteringar. Västra Götaland och Jämtland har till exempel använt sig av särskilda jämställdhetsexperter för att hitta metoder för hur jämställdhet som horisontell prioritering ska få genomslag i praktiken. Men eftersom prioriteringarna som styrmedel har svårt att få genomslag i praktiken bedömer Riksrevisionen att styrmedlet inte har fungerat i Landsbygdsprogrammet.

4.8 Andra mål och prioriteringar styr

Avsaknaden av en tydlig styrning mot målen ger konsekvensen att det är många andra signaler som får styra på bekostnad av de övergripande målen för programmet. Många länsstyrelser, och även Jordbruksverket, har fört fram att risken för sanktioner från EU, så kallade finansiella korrigeringar, är starkt styrande för arbetet. Tjänstemän som arbetar med programmet upplever att det finns en stor rädsla för att göra fel och att det därmed är det som framför allt styr.¹⁸² Regeringen har till exempel understrukit i Jordbruksverkets regleringsbrev att risken för sanktioner ska förebyggas och minimeras.¹⁸³

En annan faktor som många länsstyrelser upplever styr mycket är Jordbruksverkets regler för handläggning. Dessa regler talar om vilka administrativa rutiner handläggarna ska ha vid hanteringen av stödansökningar och gäller exempelvis hur en ansökan ska se ut, rutiner och processen för journalföring, hur ärendet dokumenteras och hur själva processen för hanteringen av stöden ska se ut. En del länsstyrelser upplever till och med att dessa rutiner har fått för stora proportioner, är alldeles för detaljerade och att de försvårar, snarare än underlättar, arbetet genom att de är tidskrävande och tar fokus från andra uppgifter.¹⁸⁴

Ytterligare en styrsignal som ofta har förts fram som dominerande är signaler från regeringen om förenkling och att korta handläggningstiderna. På länsstyrelsen i Halland var detta tydligt då handläggningstiderna beskrevs som handläggarnas främsta fokus. Landshövdingen i Halland följer till exempel upp handläggningstiderna.¹⁸⁵

I granskningen har det framkommit att en viktig faktor som styr Landsbygdsprogrammet är strävan att utnyttja hela den tilldelade budgeten, det vill säga utbetalningsmålen.¹⁸⁶ Utöver att Riksrevisionen fått denna bild i intervjuer med

¹⁸² Se till exempel intervju länsstyrelsen Jämtland 2013-06-25, intervju Jordbruksverket 2013-02-04.

¹⁸³ Regeringen, *Regleringsbrev avseende Statens Jordbruksverk 2013*.

¹⁸⁴ Intervju länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29, intervju länsstyrelsen i Halland 2013-05-23 intervju länsstyrelsen i Jämtland 2013-06-23, intervju länsstyrelsen i Norrbotten 2013-05-20.

¹⁸⁵ Intervju länsstyrelsen i Halland 2013-05-23.

länsstyrelserna indikeras det i Jordbruksverkets årsredovisning och i de årliga uppföljningsrapporterna där utnyttjandegraden som resultatindikator får störst uppmärksamhet. I Jordbruksverkets årsredovisningar är budgetutnyttjande den enda resultatindikatorn för rapporteringen av Landsbygdsprogrammets resultat. Här redovisas utvecklingen av olika indikatorer för miljö kvalitetsmålen och ekologisk produktion, men denna rapportering innefattar även andra insatser än Landsbygdsprogrammet. Inte heller finns någon rapportering av resultat, utöver budgetutnyttjande, för axel 1, 3 eller 4 eller för programmet i sin helhet.¹⁸⁷

ECA belyser också denna problematik i dess nyligen publicerade effektivitetsrevisionsrapport. ECA konstaterar att medlemsstaterna motiverade urvalet av projekt mer utifrån behovet att använda de anslagna medlen än utifrån kvaliteten på själva projekten. I kommissionens svar på rapporten är det tydligt att detta inte är i linje med intentionerna och att finansiella rättelser, det vill säga sanktioner, kan bli aktuella för berörda medlemsstater.¹⁸⁸

4.9 Kunskaper om programmets effekter används inte

Riksrevisionen har undersökt i vilken utsträckning kunskaper om programmets effekter tagits om hand. Vi har särskilt undersökt tre åtgärder inom programmet: ersättningar till vallodling, ersättningar till betesmarker och stöd till modernisering. Dessa tre åtgärder har valts ut för att de är bland de största i programmet och för att de har funnits sedan lång tid tillbaka. Vidare har vi undersökt om länsstyrelserna använder de uppföljningar och utvärderingar som gjorts av programmet.

4.9.1 Kritiska utvärderingar men få åtgärder

Riksrevisionens granskning visar att viktiga kunskaper och slutsatser som framgått av de uppföljningar och utvärderingar som gjorts av programmet inte har tagits om hand av regeringen eller Jordbruksverket.

När det gäller ersättningarna till vallodling¹⁸⁹ kunde halvtidsutvärderingen av den förra programperioden från 2003 inte slå fast stödets miljömässiga effekter, men antog att ersättningarna bidragit till att mer jordbruksmark hållits brukad i norra

¹⁸⁶ Intervjuer med alla länsstyrelser och Jordbruksverket. Intervju länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29, intervju länsstyrelsen i Halland 2013-05-23, intervju länsstyrelsen i Jämtland 2013-06-23, intervju länsstyrelsen i Norrbotten 2013-05-20, intervju länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22, intervju länsstyrelsen Uppsala 2013-06-03. Länsstyrelserna har inte uttryckligen angett att utbetalningsmålet är styrande men i samband med diskussioner om länsstyrelsernas budgetutnyttjanden har det framkommit att budgetutnyttjandet är det viktigaste målet som myndigheterna arbetar utifrån.

¹⁸⁷ Jordbruksverket (2012) *Årsredovisning 2011*, Jordbruksverket (2013) *Årsredovisning 2012*, Jordbruksverket (2012) *Årsrapport 2011 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013*.

¹⁸⁸ Europeiska revisionsrätten (2013) särskild rapport nr 6 *Har åtgärderna för att diversifiera ekonomin på landsbygden gett medlemsstaterna och kommissionen valuta för pengarna?*

¹⁸⁹ I programperioden 2000–2006 motiverades stödet både med regionalpolitik och med flera olika miljömål. För den nuvarande perioden har målen med stöden renodlats till att bidra till biologisk mångfald i skogsområden, och till minskat växtnärläcksage i slättmark.

Sverige.¹⁹⁰ Slututvärderingen 2007 drog slutsatsen att ersättningarna har lett till att hålla landskapet öppet, men kunde inte belägga att vallodling *i sig* är viktigt för den biologiska mångfalden. Andra faktorer verkar vara viktigare. Enligt halvtidsutvärderingen av den pågående programperioden 2010 var ersättningarnas miljöeffekter svaga, och eventuellt kan stödet ha *negativa* effekter på den biologiska mångfalden, om det bidrar till att det odlas mer vall där sådan odling redan dominerar jordbruksproduktionen. Halvtidsutvärderingen föreslog att man borde överväga att ta bort stödet till storskalig vallodling.¹⁹¹

Ersättningen till betesmarker- och slätterängar har enligt utvärderingarna varit framgångsrik såtillvida att stödet gjort arealen hävdad ängs- och betesmark (det vill säga ängs och betesmark som brukats och slåtts på traditionellt vis) större än vad som annars skulle varit fallet (fastän det inte varit tillräckligt för att det relevanta miljökvalitetsmålet ska kunna uppnås). Förändringar har ändå föreslagits för att förbättra åtgärdens effektivitet. Tre utvärderingar i rad (2003, 2007 och 2010) har förespråkats införandet av ett så kallat landskapsperspektiv¹⁹², som kan ge ersättningarna större effekt genom att premiera skötsel av sammanhängande marker.^{193 194}

Investeringsstödet och dess föregångare i tidigare programperiod¹⁹⁵ har kritiserats av olika skäl. Halvtidsutvärderingen 2003 ansåg visserligen att stödet var på väg att nå omfattningsmålen om hur mycket medel som skulle betalas ut, men inga uppskattningar av stödets effekter gjordes. Slututvärderingen från 2007 kunde i en statistisk analys inte hitta några indikationer på att stödet förbättrade inkomsterna, sysselsättningen, effektiviteten eller produkternas kvalitet hos de mottagande företagen. Enligt halvtidsutvärderingen 2010 kan stödet haft viss effekt på företagets tillväxt, marknadsandel och bidrag till sysselsättningen. Eftersom stödet inte tycks ha ökat produktiviteten eller förädlingsvärdet per anställd, drar halvtidsutvärderingen ändå slutsatsen att stödet inte haft avsedda effekter. Investeringsstödet hade också enligt utvärderarna dödviktsförluster som kan vara så höga som 90 procent.¹⁹⁶ Det vill säga att en mycket stor del av investeringarna skulle ha gjorts också utan att stödet

190 (SOU 2003:105) *Ett levande kulturlandskap – en halvtidsutvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet*, sid 103–104.

191 Se också avsnitt 3.3 om vallodlingen.

192 Se också avsnitt 3.3 angående landskapsperspektivet.

193 Utvärderarna beskriver landskapsperspektivet på följande sätt: "Med landskapsperspektiv menas att man beaktar den rumsliga fördelningen av olika naturtyper och arter i syfte att bättre förstå den ekologiska dynamiken inom såväl det enskilda området som i landskapet i sin helhet. Detta perspektiv saknas i det nuvarande ersättningsystemet trots dess grundläggande betydelse för bl. a. bevarandet av biologisk mångfald." (SOU 2003:105), sid 81.

194 I det tekniska underlaget för nästa programperiod (2014–2020) finns ett förslag för att öka samarbetet mellan lantbrukare. Förslaget anses dock otillräckligt av SLU (se SLU:s yttrande över *Tekniskt underlag för Landsbygdsprogram 2014–2020*).

195 Insatsområde 2 i investeringsstödet under programperioden 2000–2006.

196 Jordbruksverket har i senare undersökningar bedömt dödviktsförlusten till mellan 60 och 28 procent.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD²

betalades ut.¹⁹⁷ Utvärderarna föreslår att stödet riktas om, till att enbart finansiera investeringar för kollektiva nyttigheter.

Gemensamt för dessa tre stora åtgärder är att de funnits under flera programperioder, har utvärderats flera gånger och att flera utvärderingar i rad, under en tioårsperiod, funnit förbättringspotential och rekommenderat förändringar. Trots det har stöden inte förändrats på något avgörande sätt. Det kan självfallet finnas acceptabla skäl att inte genomföra alla rekommendationer från utvärderingarna. Eftersom likartade slutsatser och rekommendationer upprepats flera gånger under en längre tid är Riksrevisionens bedömning dock att viktiga kunskaper om programmet inte tagits till vara.

4.9.2 Länsstyrelserna vägleds i begränsad utsträckning av uppföljningar och utvärderingar

I granskningen har det framkommit att länsstyrelserna endast i begränsad utsträckning vägletts av kunskaper om programmets effekter och resultat.¹⁹⁸ Det har inte ingått i uppdraget för de programövergripande utvärderingarna att beskriva effekterna länsvis, utan utvärderingarna håller sig till den nationella nivån. Några länsstyrelser har under granskningen tagit upp detta som en brist.¹⁹⁹

I den reguljära uppföljningen av resultat, som programmets årsrapport, bryter Jordbruksverket inte heller ner resultaten på länsnivå. Det är dock tekniskt möjligt att redovisa programmets resultatindikatorer på länsnivå, och i samband med att Jordbruksverket besöker länsstyrelserna skickas särskilda länsrapporter med nedbrutna uppföljningsresultat.²⁰⁰ Vid tidpunkten för Riksrevisionens granskning hade dock inte alla länsstyrelser tillgång till sådana länsrapporter, och kände inte heller till att sådana rapporter existerar.²⁰¹ Det tyder enligt Riksrevisionen på att Jordbruksverkets återkoppling av resultat till länsstyrelserna inte är tillräckligt systematisk.

Länsstyrelser hanterar lärandet utifrån ofullständiga resultat- och effektkunskaper på olika sätt. Flera länsstyrelser uppger exempelvis att de inte har möjlighet, eller inte tolkar det som sin uppgift, att mäta eller analysera programmets resultat och effekter.

197 Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) *Axel 1 – utvärdering av åtgärder för att förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbruk*, s. 106.

198 Se not 48 för en definition av resultat- och effektmål inom Landsbyggsprogrammet.

199 Intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala 2013-06-03 och Västra Götaland 2013-05-22. Kommentar från Länsstyrelsen i Norrbotten i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

200 Jordbruksverket uppger också att de vid flera tillfällen under programperioden tillsammans med Landsbyggsnätverket anordnat så kallade dialogforum där ett av syftena varit att diskutera och utbyta erfarenheter kring resultat och måluppfyllelse. Jordbruksverket 2013-09-17, kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport.

201 Intervju länsstyrelsen i Uppsala 2013-06-03.

De nationella utvärderingarna analyseras och används också i olika utsträckning på olika länsstyrelser.²⁰²

Länsstyrelsen i Västra Götaland arbetar dock aktivt med återkoppling av resultat- och effektkunskaper. Efter att länsstyrelsen analyserat resultaten i den nationella halvtidsutvärderingen, justerades exempelvis den regionala genomförandeplanen, så att takbeloppet i moderniseringsåtgärden höjdes för att minska risken för dödviktsförluster.²⁰³ Länsstyrelsen har också låtit göra egna studier av programmets resultat och effekter i länet.²⁰⁴

4.10 Sammanfattande iakttagelser

- Berörda myndigheter och aktörer upplever att det är otydligt hur de övergripande målen för Landsbygdsprogrammet ska tillämpas. Riksrevisionens genomgång av styrdokument visar samtidigt att det saknas preciseringar av de övergripande målen och hur de ska tillämpas i beslut om stöd.
- Flera exempel finns på att det saknas preciseringar från central nivå i viktiga principiella frågor som gäller alla 21 länsstyrelser samtidigt som Jordbruksverket detaljerat styr hur länsstyrelserna ska genomföra sitt arbete. Detta tyder på att det inte finns en tydlig gränsdragning mellan länsstyrelsernas handlingsutrymme och den centrala styrningen.
- Det saknas precisering av vad programmets övergripande mål om hållbar utveckling innebär. Målet används och tolkas också olika mellan länsstyrelser vid bedömningar av ansökningar.
- Trots att Landsbygdsprogrammet syftar till att främja hela landsbygdens utveckling och företagande finns missuppfattningen bland centrala aktörer att åtgärder som programmet finansierar bara ska ha jordbruksrelevans.
- Det finns en risk att europeiska och nationella mål inte blir styrande i besluten om stöd eftersom de inte alltid finns med som uttalade bedömningsgrunder i länsstyrelsernas regionala genomförandstrategier.
- Det finns få initiativ till att ta till vara synergier i programmet.
- De så kallade nationella horisontella prioriteringarna – jämställdhet, integration, klimat och innovation – har inte fått genomslag i praktiken och fungerar inte som styrmedel i Landsbygdprogrammet.
- Avsaknaden av en tydlig styrning av programmet mot målen får konsekvensen att andra mål och prioriteringar styr på bekostnad av de övergripande målen. Särskilt har utbetalningsmålen fått stort utrymme.

²⁰² Intervjuer med länsstyrelserna i Halland 2013-05-23, Norrbotten 2013-05-20, Uppsala 2013-06-03, Kalmar 2013-05-29.

²⁰³ Enligt länsstyrelsens resonemang, gör ett högre takbelopp att stöden gör en större skillnad för mottagaren, och fler investeringar som annars inte skulle gjorts blir av. Intervju med Länsstyrelsen i Västra Götaland 2013-05-22.

²⁰⁴ Exempel på titlar: *En utvärdering av jordbruksstödet* (2012), *Landsbygdsturism- utvärdering av tre projekt* (2011), *Utvärdering av stöd till häsföretagande* (2011).

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³

- Viktiga kunskaper och slutsatser som framgått av de uppföljningar och utvärderingar som gjorts av programmet har inte tagits om hand av Jordbruksverket och regeringen.
- Länsstyrelserna har bara begränsad tillgång till kunskap om programmets resultat och effekter på länsnivå. Detta har försämrat förutsättningarna för länsstyrelsernas lärande och för kunskapsåterkoppling i Landsbygdsprogrammet.

5 Samordning på central nivå

På nationell nivå har Landsbyggsdepartementet och Jordbruksverket huvudansvar för Landsbyggsprogrammet. Eftersom Landsbyggsprogrammet också ska bidra till mål som ligger utanför Landsbyggsdepartementets och Jordbruksverkets ansvar och kompetens förutsätter ett effektivt utnyttjande av medlen att expertkompetens inhämtas från andra delar av förvaltningen. Det gäller när programmet förbereds, implementeras och när dess effekter bedöms. I detta kapitel har vi undersökt i vilken utsträckning expertkompetens inhämtats från andra departement i beredningen av programmet samt från andra expertmyndigheter i samband med implementering och utvärdering.

5.1 Många myndigheter och departement med relevant expertkompetens

Nedan presenteras de departement och myndigheter som har expertkompetens av relevans för Landsbyggsprogrammets mål och åtgärder.

Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kemikalieinspektionen: Ansvar för miljökvalitetsmålen, varav flera har relevans för åtgärder inom axel 2 i Landsbyggsprogrammet. Av dessa ansvarar Naturvårdsverket för miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Bara naturlig försurning*, *Storslagen fjällmiljö*, *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Till och med 2011 ansvarade Naturvårdsverket även för miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans* samt *levande kust och skärgård*. Ansvaret för dessa mål togs över av Havs- och vattenmyndigheten när denna myndighet bildades 2011. Kemikalieinspektionen ansvarar för miljökvalitetsmålet *En giftfri miljö*.

Landsbyggsdepartementet och Skogsstyrelsen: Skogsstyrelsen sorterar under Landsbyggsdepartementet, och är ansvarig för miljökvalitetsmålet *Levande skogar* och har goda generella kunskaper om skogliga frågor. Mål och expertkompetens har relevans för åtgärder inom axel 1 och 2.

Näringsdepartementet, Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Vinnova: Näringsdepartementet, Tillväxtverket och Tillväxtanalys har framför allt kompetens om frågor som rör åtgärder i axel 3, till exempel mikroföretagande, tillväxt och förutsättningskapande åtgärder för tillväxt, sysselsättning och service på landsbygden samt landsbygdens diversifiering. Tillväxtverket ansvarar för flera nationella stöd för regional tillväxt och utveckling. Tillväxtverket är även förvaltande myndighet för

Europeiska regionala utvecklingsfonden. Tillväxtverket har därför erfarenheter och kompetens om hur stöd kan göra nytta i syfte att bidra till tillväxt och sysselsättning generellt på landsbygden. Tillväxtanalys har uppföljnings- och utvärderingskompetens för dessa former av stöd. Vinnova är regeringens expertmyndighet inom det innovationspolitiska området och finansierar behovsmotiverad forskning och innovation som bidrar till ökad hållbar tillväxt och samhällsnytta.

Arbetsmarknadsdepartementet,²⁰⁵ Arbetsförmedlingen och svenska ESF-rådet: Expertkompetens om sysselsättningsskapande åtgärder. Detta har relevans för Landsbygdsprogrammets övergripande mål om bidrag till sysselsättning. Svenska ESF-rådet är den myndighet som förvaltar Europeiska socialfonden, som är ett verktyg för bland annat sysselsättningspolitiken.

Kulturdepartementet och Riksantikvarieämbetet: Expertkompetens om bland annat bevarande av landsbygdens kulturmiljö och kulturarv. Riksantikvarieämbetet har ett generellt ansvar för frågor om kulturmiljö och är en av flera myndigheter med ansvar för miljömålen. Myndigheten har expertkompetens i frågor kring kulturarvsföretagande och kulturella och kreativa näringar. Expertkompetensen kan särskilt användas för åtgärder inom axel 2, 3 och 4.

5.2 Litet utbyte av expertkunskaper mellan departementen

Granskningen visar att samtliga departement som skulle kunna bidra med expertkompetens till Landsbygdsprogrammet har medverkat i beredningen av programmet. Detta bekräftas av den beskrivning som Landsbygdsdepartementet ger i promemorian om beredningen av programmet.²⁰⁶ I promemorian framgår att en interdepartemental arbetsgrupp deltog i beredningen. Gruppen bestod av representanter från Jordbruksdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (nuvarande Miljödepartementet) och Näringsdepartementet. I tre olika axelgrupper (för axel 1, 2 respektive 3+4) har Jordbruks-, Närings-, Miljö-, Utbildnings- och Kulturdepartementet deltagit, tillsammans med Jordbruksverket, länsstyrelser och Glesbygdsverket (nuvarande Tillväxtanalys och Tillväxtverket).

Trots den breda medverkan i beredningen framkommer i intervjuer med tjänstemän på de olika departementen att expertkompetens från olika departement hade kunnat tillvaratas bättre. Särskilt gäller detta expertkompetens om programmets potential för tillväxt och sysselsättning. Näringsdepartementets representanter anger att de främst

²⁰⁵ Det nuvarande Arbetsmarknadsdepartementet bildades den 1 januari 2007. Departementets ansvarsområden hanterades fram till den 1 januari 2007 av Näringsdepartementet.

²⁰⁶ Landsbygdsdepartementet, Promemoria, 2013:06:24 *Arbetet med att ta fram ett svenskt landsbygdsprogram 2007-2013*.

hade ett fokus på att undvika att Landsbygdsprogrammets åtgärder inte överlappade åtgärder i andra EU-program. De var inte aktiva på något annat sätt i beredningsarbetet och gav inga substanskommentarer till programmets olika åtgärder. Departementet har heller inte medverkat i samband med att resultat och effekter av programmet utvärderats och följts upp.²⁰⁷ En liknande bild ges av det nuvarande Arbetsmarknadsdepartementet. Departementet uppger att en mer aktiv samordning i kommande programperioder välkomnas, med tanke på att exempelvis kompetensutvecklingsåtgärder ingår i flera EU-fondsprogram.²⁰⁸

Bilden som ges av Miljödepartementet är att de verkat för att programmet ska bidra till miljö kvalitetsmålen.²⁰⁹

Kulturdepartementet har inte velat kommentera den interna beredningen inom Regeringskansliet.²¹⁰

5.3 Litet utbyte mellan Jordbruksverket och andra expertmyndigheter

Landsbygdsprogrammets miljöåtgärder omfattar cirka 71 procent av Landsbygdsprogrammets budget. Miljöersättningarna har funnits sedan lång tid tillbaka, i föregående landsbygdsprogram och dessförinnan. Miljöersättningarna är ofta jordbruksspecifika. Expertkompetens om miljöersättningarna finns därför till stor del inom Jordbruksverket. Vidare finns utarbetade kanaler för utbyte mellan Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Kemikalieinspektionen inom ramen för arbetet med miljö kvalitetsmålen. Få indikationer har framkommit i granskningen om att viktig expertkompetens inte tagits till vara i miljöarbetet. Vad gäller Riksantikvarieämbetets expertkompetens om miljö kvalitetsmålen anser ämbetet att dess expertkompetens utnyttjats i förberedelserna av åtgärder i axel 2. Men myndigheten bedömer att dess expertkompetens skulle kunna utnyttjats bättre i miljömålsarbetet under programmets genomförande.

När det gäller erfarenhet av att genom stöd bidra till generell utveckling på landsbygden såsom ökad sysselsättning, tillväxt och service, hade Jordbruksverket lite erfarenhet när Landsbygdsprogrammet 2007-2013 introducerades. Därför borde behovet av att ta in expertkompetens inom detta område vara stort. Granskningen visar dock att det inom sysselsättnings- och tillväxtområdena inte finns utarbetade kanaler för kunskapsutbyte och expertkompetens med exempelvis Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Riksantikvarieämbetet och Arbetsförmedlingen. Jordbruksverket anger att de har haft ett samarbete med Tillväxtverket och Tillväxtanalys. Exempelvis har

207 Intervju Näringsdepartementet 2013-05-03.

208 Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2013-05-24.

209 Intervju Landsbygdsdepartementet 2013-04-17.

210 Kulturdepartementet, svar på skriftlig fråga 2013-09-06.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD²

myndigheterna haft ett samarbete kring avgränsning och definition av vad som är landsbygdsområden och kring turismfrågor. Vidare har myndigheterna samarbetat vid framtagningen av publikationen *Allt om landet*, som ger en bild av situationen på landsbygden, bland annat rörande sysselsättning. Men enligt Tillväxtverket och Tillväxtanalys bedömning har deras medverkan i Landsbygdsprogrammet varit begränsad.²¹¹ De menar att deras expertkompetens inte använts tillräckligt vid implementeringen av programmet, och i samband med utvärderingarna.

Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet och Vinnova har haft mycket begränsade roller i Landsbygdsprogrammet.²¹²

Riksantikvarieämbetet bedömer att dess expertkompetens skulle kunna utnyttjas bättre i både utformning och genomförande av åtgärder för att bredda landsbygds ekonomi. För axel 3 och 4 har ämbetets expertkompetens inte utnyttjats över huvud taget då det "tyvärr inte har efterfrågats i utformning och genomförande av programmet." Riksantikvarieämbetet efterfrågar ett förtydligande av Jordbruksverkets ansvar för samordning med andra myndigheter.²¹³

Riksrevisionens samlade bedömning är att expertkompetens för att skapa tillväxt, sysselsättning och innovation i begränsad utsträckning tagits till vara i genomförandet av programmet.

Skogsstyrelsen har själva hand om de flesta skogsrelaterade stöden i Landsbygdsprogrammet. Därför är frågan om behov av utbyte av expertkompetens från Skogsstyrelsen inte lika aktuell och har därför inte granskats. Eftersom Havs- och vattenmyndigheten bildades långt efter att programperioden började har heller inte denna myndighets medverkan granskats.

5.3.1 *Ibland utbyts kunskaper och erfarenheter istället på regional nivå*

I granskningen har det framkommit att samordning om exempelvis tillväxtfrågor också kan ske på regional nivå.²¹⁴ Riksrevisionen har inte i sak granskat hur samordningen sker i olika län, men konstaterar att förutsättningarna för att inhämta expertkompetens om regionala utvecklingsfrågor till landsbygdsprogrammet varierar mellan länen. En orsak är att ansvaret och kompetensen för regionala tillväxtfrågor ser olika ut i olika län. I de flesta län finns ansvaret hos regioner eller regionförbund,

211 Tillväxtverket är exempelvis medlem i övervakningskommitteen.

212 Arbetsförmedlingen har varit med i en arbetsgrupp om integration, knuten till Landsbygdsnätverket. Vinnova har tillfrågats om och gett synpunkter på ett enskilt projekt finansierat av programmet. Intervju med Arbetsförmedlingen 2013-06-18; Vinnova e-post 2013-08-30; Svenska ESF-rådet, intervju 2013-09-04; kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2013-09-17.

213 Riksantikvarieämbetet (2013-09-09) Svar på Riksrevisionens frågor om pågående Landsbygdsprogram (2007-2013).

214 Intervjuer länsstyrelsen Jämtland 2013-01-16, 2013-06-25, länsstyrelsen Uppsala 2013-06-03, länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22, länsstyrelsen Halland 2013-05-23, länsstyrelsen Kalmar 2013-05-29.

men i några fall ligger ansvaret hos länsstyrelsen.²¹⁵ Situationen beskrivs av flera centrala myndigheter som personberoende. Samordningen fungerar om ansvariga tjänstemän kommunicerar väl.²¹⁶

I granskningen har det också framkommit att samtliga studerade länsstyrelser försöker samordna landsbygdsprogrammet med region eller regionförbund (i Norrbottens län sker samordningen inom länsstyrelsen). När och på vilket sätt region eller regionförbund kommer in i samordningsprocessen, verkar dock variera mellan länen.²¹⁷ Sammantaget ges den bild att den regionala samordningen inte kan ersätta samordningen mellan centrala myndigheter.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

- Departement som kunde bidra med expertkompetens i beredningen av Landsbygdsprogrammet ingick i olika delar i beredningsprocessen, men i begränsad utsträckning. Särskilt kunde expertkompetens om tillväxt, företagande och sysselsättning utnyttjats bättre för att ta till vara programmets potential för tillväxt och sysselsättning.
- Expertkompetens om programmets åtgärder för att skapa tillväxt, sysselsättning och innovation från Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Riksantikvarieämbetet, Arbetsförmedlingen och Vinnova har i begränsad utsträckning tagits till vara i genomförandet av programmet, trots att Jordbruksverket saknade erfarenhet av tillväxt- och sysselsättningsrelaterade stöd samt innovationsrelaterade stöd utanför jordbrukssektorn.
- Få indikationer finns på att expertkompetens från olika myndigheter kring miljöåtgärder inte utnyttjats. Utbytet kan bli bättre vad gäller kunskap om kulturmiljön.

²¹⁵ I Norrbotten, Västernorrland, Västmanland och Stockholm har länsstyrelserna det regionala tillväxtansvaret; i övriga län ligger ansvaret hos regionförbund eller regioner.

²¹⁶ Intervju Tillväxtanalys 2013-02-06, Intervju Näringsdepartementet 2013-05-07, Intervju Regionförbundet Jämtland 2013-02-15.

²¹⁷ Intervjuer länsstyrelsen Jämtland 2013-01-16, 2013-06-25, länsstyrelsen Uppsala 2013-06-03, länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22, länsstyrelsen Halland 2013-05-23, länsstyrelsen Kalmar 2013-05-29.

6 Länsstyrelsernas arbete med att nå ut med stöden

Att Landsbygdsprogrammet når ut till potentiella målgrupper, och även målgrupper utanför jordbrukssektorn, är av stor betydelse för att nå målen. Dels medför en god kännedom om programmet fler ansökning. Ju fler ansökningar desto bättre förutsättningar för myndigheterna att styra programmet mot målen. Dels förutsätter en god måluppfyllelse att de målgrupper som är tilltänkta för de olika åtgärderna känner till möjligheterna med programmet.

6.1 Stora skillnader i budgetutnyttjande

I syfte att undersöka revisionsfrågan om länsstyrelserna arbetat effektivt med att nå ut med stöden har vi studerat statistik från Jordbruksverket²¹⁸ om utnyttjandet av programmets budget i axel 1 och 3. Dessa axlar innehåller båda en hög andel åtgärder som ska bidra till sysselsättning och tillväxt på landsbygden. Stöden från dessa axlar handläggs också på ett likartat sätt, med en aktiv bedömning av varje ansökan. Det finns också länsvisa budgetar för dessa axlar. Axel 1 går dock uteslutande till jordbruket, medan axel 3 har en bredare målgrupp av organisationer och mindre företag i alla sektorer. Därför har Riksrevisionen bedömt att det är lämpligt att använda dessa två axlar för att jämföra hur länsstyrelserna når ut till olika målgrupper.²¹⁹

218 Statistiken är framtagen av Jordbruksverket och avspeglar beslut om stöd, jämfört med budget, per den 17 januari 2013.

219 Som beskrivits har axel 2 andra syften och följer en annan logik. Det görs exempelvis ingen aktiv bedömning av ansökningarnas förväntade effekter. Det finns inte heller några länsvisa budgetar för axel 2-stöden.



Tabellen nedan illustrerar budgetutnyttjande för länsstyrelserna uppdelat på axel 1 och 3 samt för axel 1 och 3 tillsammans.

Tabell 7 Budgetutnyttjande per axel och länsstyrelse (procent)

| Län | Axel 1 | Axel 3 | Axel 1 + 3 |
|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Utnyttjandegrad | Utnyttjandegrad | Utnyttjandegrad |
| Blekinge län | 92 | 71 | 82 |
| Dalarnas län | 92 | 63 | 78 |
| Gotlands län | 79 | 48 | 65 |
| Gävleborgs län | 88 | 73 | 81 |
| Hallands län | 99 | 78 | 92 |
| Jämtlands län | 86 | 66 | 79 |
| Jönköpings län | 96 | 74 | 87 |
| Kalmar län | 97 | 71 | 88 |
| Kronobergs län | 91 | 80 | 86 |
| Norrbottnens län | 95 | 78 | 86 |
| Skåne län | 96 | 75 | 87 |
| Stockholms län | 90 | 74 | 80 |
| Södermanlands län | 99 | 60 | 81 |
| Uppsala län | 68 | 69 | 68 |
| Värmlands län | 90 | 75 | 84 |
| Västerbottens län | 87 | 71 | 81 |
| Västernorrlands län | 87 | 74 | 82 |
| Västmanlands län | 92 | 72 | 83 |
| Västra Götalands län | 95 | 75 | 87 |
| Örebro län | 97 | 81 | 89 |
| Östergötlands län | 90 | 78 | 85 |
| Totalt | 92 | 73 | 84 |

Som framgår av tabellen har 92 procent av den totala budgeten i axel 1 utnyttjats. För axel 3 har 73 procent av den totala budgeten utnyttjats. Skillnaden i totalt budgetutnyttjande mellan de båda axlarna, med sina olika målgrupper, är alltså tydlig. Tabellen visar också att det finns stora skillnader i budgetutnyttjande mellan olika län. För axel 1 varierade budgetutnyttjandet på länsnivå mellan 99 och 68 procent, medan motsvarande siffror för axel 3 var 81 respektive 48 procent.

6.2 Många tänkbara sätt att nå olika målgrupper bättre

Utgångspunkten för Riksrevisionens analys är att det inte är ett mål i sig att göra av med budgetmedel, men att variationer mellan stöd och länsstyrelser ger en förklaring till hur landsbygdsprogrammet fungerar. Vi har antagit att högt budgetutnyttjande *kan* tyda på att en länsstyrelse når ut till alla målgrupper, samtidigt som vi har varit öppna för att det också kan finnas andra förklaringar till variationer i budgetutnyttjande.

Utifrån uppgifterna om budgetutnyttjande har vi genom intervjuer med chefer och handläggare på sex länsstyrelser försökt ta reda på orsaker till budgetutnyttjandet, för landsbygdsprogrammet i sin helhet och för olika länsstyrelser med olika utnyttjandegrad. Intervjumaterialet har därefter analyserats och bedömts. Resultatet²²⁰ av analysen av intervjuerna presenteras nedan.²²¹

Utifrån vårt material kan vi inte med säkerhet säga exakt vilka orsakerna är till skillnaderna, men förklaringsfaktorerna nedan ger en indikation om orsakerna och om hur länsstyrelserna kan arbeta på ett bättre sätt i kommande landsbygdsprogram med att nå ut med stöden till olika målgrupper.

6.2.1 Tilldelad budget är ingen avgörande förklaring

En tänkbar förklaring till att budgetutnyttjandet skiljer sig i så stor utsträckning mellan olika länsstyrelser är att den budget som en länsstyrelse blivit tilldelade inte speglar länets behov. I intervjuer med länsstyrelserna har dock de flesta länsstyrelser uppgett att den budget de tilldelats varit rimlig. Enbart en länsstyrelse, med lågt utnyttjande, har angett den ursprungliga budgettilldelningen som ett skäl till det låga utnyttjandet: länsstyrelsen anser att tilldelningen till vissa stöd i axel 1 varit alltför stor,

²²⁰ Förklaringsfaktorerna som presenteras gäller framför allt på en övergripande nivå. Länsstyrelserna har även gett specifika förklaringsfaktorer till skillnader i budgetutnyttjande mellan olika åtgärder. Dessa specifika förklaringar är också viktiga men vi har valt att enbart presentera den generella bilden eftersom vi tror att den ger mest utifrån ett lärandeperspektiv.

²²¹ Riksrevisionens sammanställning (2013:07) *Framgångsfaktorer och iakttagelser Nå ut*.

givet jordbrukets förutsättningar och struktur i länet.²²² Vår bedömning är därför att tilldelad budget inte är en avgörande förklaringsfaktor.²²³

6.2.2 *Få känner till axel 3*

Många åtgärder i axel 3 var nya i programperioden 2007-2013. Dessutom riktade de sig till målgrupper som Jordbruksverket och länsstyrelserna inte tidigare arbetat med. I granskningen har det framkommit att länsstyrelser med ett högt utnyttjande av axel 3-stöden har haft en stor medvetenhet om att det skulle vara en utmaning att nå ut med just dessa stöd.²²⁴

6.2.3 *Axel 1-stöden marknadsför sig själva*

Axel 1-stöden är, med några undantag, utformade på samma sätt som tidigare. Vidare känner jordbrukssektorn, den främsta målgruppen för dessa stöd och åtgärder, väl till Landsbygdsprogrammet. Samtliga sex länsstyrelser ger bilden att axel 1-stöden inte behöver marknadsföras. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Hushållningsällskapet eller olika konsulter, som jordbrukarna använder för att söka stöd, hjälper ofta till att marknadsföra och informera om programmet.²²⁵ Vidare har ofta bankerna som villkor för att bevilja lån för investeringar inom jordbruket att investeringen delfinanseras av Landsbygdsprogrammet. Det gör att lantbrukare som vill investera nästan tvingas söka sig till landsbygdsprogrammet.²²⁶ Därmed marknadsför axel 1-stöden i stor utsträckning sig själva.

6.2.4 *Proaktiva informationsinsatser behövs för att nå ut med axel 3*

Intervjuerna visar att länsstyrelser med en hög utnyttjandegrad av medel avsedda för målgrupper utanför jordbrukssektorn har gemensamt att de arbetat proaktivt med informationsinsatser till dessa grupper.²²⁷ Länsstyrelser som inte har arbetat så aktivt har inte en lika hög utnyttjandegrad av stöd inom axel 3.²²⁸ Någon precisering eller reglering om att länsstyrelserna skall arbeta aktivt mot olika målgrupper finns dock inte utan länsstyrelser har gjort detta på eget initiativ.

222 Intervjuer länsstyrelsen i Uppsala 2013-06-03.

223 Intervju länsstyrelsen i Uppsala 2013-06-03.

224 Intervjuer länsstyrelsen Norrbotten 2013-05-20, länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22, länsstyrelsen Halland 2013-05-23. Även länsstyrelsen i Kalmar visade en medvetenhet om svårigheten att nå ut med stöden till axel 3, trots att de har ett relativt lågt utnyttjande, intervju länsstyrelsen Kalmar 2013-05-29.

225 Intervjuer länsstyrelsen Norrbotten 2013-05-20, länsstyrelsen Jämtland 2013-01-16, 2013-06-25, länsstyrelsen Uppsala 2013-06-03, länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22, länsstyrelsen Halland 2013-05-23, länsstyrelsen Kalmar 2013-05-29.

226 Intervju länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22.

227 Intervjuer länsstyrelsen Norrbotten 2013-05-20, länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22, länsstyrelsen Halland 2013-05-23.

228 Intervjuer länsstyrelsen Uppsala 2013-06-03, länsstyrelsen Halland 2013-05-23, länsstyrelsen Kalmar 2013-05-29

6.2.5 Aktivt engagemang med kommunerna kan underlätta att nå ut

Det finns ingen entydig bild av exakt hur länsstyrelserna kan arbeta proaktivt med marknadsföring. Detta måste anpassas till länsstyrelsernas specifika förutsättningar och olika åtgärder inom programmet. En framgångsfaktor som dock ofta återkommit i intervjuer med länsstyrelser med hög utnyttjandegrad är aktivt engagemang med kommunerna. Ofta vänder sig potentiella mottagare av axel 3-stöden till kommunerna först. Det är en skillnad från jordbrukare som är vana att vända sig direkt till länsstyrelserna.

Ett annat sätt är att kommunerna involveras som projektägare eller medfinansierare till projekt- eller företagsstöd från programmet. Norrbotten beskriver att offentlig medfinansiering från till exempel kommunerna varit en viktig förutsättning för att nå ut.²²⁹ Det är särskilt viktigt då det är ett krav att stöd från programmet ska medfinansieras av andra källor, till exempel med kommunala eller regionala medel.

Men länsstyrelserna kan arbeta på olika sätt med den lokala nivån. Länsstyrelsen i Västra Götaland, som har 49 kommuner i regionen, har inte arbetat så mycket direkt med kommunerna. Istället har informationsinsatser gått via Regionen och Leadergrupperna.²³⁰ Samtidigt är resultatet inte riktigt entydigt. Länsstyrelsen i Jämtland, som inte nått ut i samma utsträckning, beskriver att de t.ex. haft företagsträffar i början av programperioden.²³¹

6.2.6 Olika krav på stödsökande förklarar inte skillnader

En hypotetisk förklaringsfaktor till skillnader i budgetutnyttjande är att det ställts olika höga krav på de stödsökandena i olika län. Till exempel att länsstyrelser med högt utnyttjande har ställt lägre krav vid bedömningar av ansökningarna än de länsstyrelser som haft ett lågt utnyttjande. Den samlade bilden är dock att lite tyder på att det skulle vara en förklaringsfaktor. Länsstyrelsen i Norrbotten ställer exempelvis relativt höga krav på stödsökande samtidigt som budgetutnyttjandet är högt.²³²

6.2.7 Takbeloppen kan ha påverkat utnyttjandet av axel 1

De så kallade takbeloppen varierar mellan olika länsstyrelser. Tre länsstyrelser har uppgett att det kan vara en viktig förklaringsfaktor till skillnader i budgetutnyttjande för axel 1.²³³ Skillnaderna mellan takbeloppen är relativt stora, och stöden dessa

²²⁹ Intervju länsstyrelsen Norrbotten 2013-05-20.

²³⁰ Intervju länsstyrelsen Västra Götaland 2013-05-22. Flera LEADER-grupper i Västra Götaland uppger vara väletablerade eftersom de funnits i tidigare programperioder, till skillnad från de flesta LEADER-grupper.

²³¹ Intervju länsstyrelsen Jämtland 2013-01-16, 2013-06-25.

²³² Se Länsstyrelsen i Norrbotten (2012) *Strategi för genomförandet av EU:s landsbygdsprogram 2007-2013 i Norrbottens län*.

²³³ Intervju länsstyrelsen i Uppsala 2013-06-03, intervju länsstyrelsen i Västra Götaland 2013-05-22. Uppsala anger att låga takbelopp kan vara en förklaring till lågt budgetutnyttjande och Västra Götaland anger höga takbelopp som en möjlig förklaringsfaktor till högt budgetutnyttjande.

takbelopp gäller är så stora inom axel 1 att det kan få en påverkan på utfallet för hela axeln. I vårt urval finns dock också exempel på län med relativt låga takbelopp men ett högt utnyttjande av axel 1 (Halland). Det är alltså svårt att slå fast hur viktig denna förklaringsfaktor är.

6.2.8 Länets organisation och storlek är ingen förklaringsfaktor

En annan hypotes i granskningen var att länets organisering, t.ex. regionförbund eller regionkontor, samt länsstyrelsens storlek skulle påverka arbetet med att nå ut till olika målgrupper. Storlek och regional organisering²³⁴ har också uppgetts som en möjlig förklaringsfaktor av två länsstyrelser.²³⁵ Ur det statistiska materialet går det dock inte att utläsa något tydligt samband mellan budgetutnyttjande och länets organisering eller storlek. Det verkar därmed vara mer avgörande hur arbetet organiseras utifrån de förutsättningarna som finns, än vad förutsättningarna i sig är.

6.2.9 TA-medlen räcker inte

På samtliga länsstyrelser är bilden att TA-medlen (medel från den nationella programbudgeten för teknisk assistans) inte räcker för att täcka kostnaderna med arbetet med landsbygdsprogrammet. De länsstyrelser som i högre utsträckning arbetat proaktivt med informationsarbete verkar prioritera arbetet med Landsbygdsprogrammet och skjuter till egna medel. De länsstyrelser som inte har samma möjlighet att bidra med egna medel verkar heller inte kunna arbeta proaktivt.²³⁶ Eftersom TA-medlen tas från programbudgeten är det en prioriteringsfråga hur mycket som ska fördelas till länsstyrelsernas arbete.

6.3 Sammanfattande iakttagelser

- Budgetutnyttjandet varierar kraftigt mellan länen.
- Stöden till jordbrukssektorn utnyttjas generellt i högre grad än stöden som vänder sig till bredare målgrupper.
- De länsstyrelser som har ett högt budgetutnyttjande för axel 3 har också i stor utsträckning arbetat aktivt för att nå alla målgrupper. Exempel på sådana åtgärder är proaktiva informationsinsatser och ett aktivt engagemang mellan länsstyrelserna och kommunerna.
- Finansiering med egna medel är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna arbeta proaktivt för att nå alla målgrupper.

²³⁴ Länsstyrelsen i Norrbotten har angett att det är en fördel att vara en mindre länsstyrelse och ha alla regionala utvecklingsfrågor och medel samlat på länsstyrelsen. Det gör det enklare att samordna och ha en överblick över programmet. Länsstyrelsen i Västra Götaland har angett att det är en fördel att vara en stor länsstyrelse. Handläggarna kan därmed specialisera sig och arbeta mer effektivt med till exempel handläggning.

²³⁵ Intervju länsstyrelsen i Norrbotten 2013-05-20, intervju länsstyrelsen i Västra Götaland 2013-05-22.

²³⁶ Intervjuer länsstyrelserna: Västra Götaland 2013-05-22, Norrbotten 2013-05-20, Uppsala 2013-06-03, Jämtland 2013-01-16, 2013-06-25, Kalmar 2013-05-29 och Halland 2013-05-23.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD³

- Förklaringsfaktorer som inte har med målgruppernas kännedom om programmet att göra (tilldelad budget, länets organisation, olika höga krav i olika län, takbeloppens storlek) verkar ha mindre betydelse för budgetutnyttjandet.

7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Befolkningen i Sverige koncentreras mer och mer till storstadsregioner, arbetslösheten på landsbygden är högre än i storstaden och avstånden till service på landsbygden ökar. Vidare minskar antalet jordbrukare. Även den biologiska mångfalden i odlingslandskapet minskar. Landsbygdsprogrammet är ett av statsmakternas viktigaste medel för att åstadkomma en hållbar samhällsutveckling på landsbygden. Programmet finansieras till hälften av statliga medel och till hälften med EU-medel. Programmet styrs och regleras av EU men det finns ett stort handlingsutrymme för regeringen och de statliga myndigheterna att utforma programmet i enlighet med svenska mål och behov. Programmet löper under sjuåriga programperioder och Riksrevisionen har granskat den nuvarande programperioden 2007–2013 som haft en programbudget på cirka 36 miljarder kronor.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringen och berörda myndigheter effektivt verkat för att nå Landsbygdsprogrammets europeiska och nationella mål. Utgångspunkten för granskningen har varit att tidigare uppföljning och utvärdering tyder på att det finns svårigheter att nå programmets mål om sysselsättning och miljö. Granskningen ger underlag om orsakerna till svårigheten att nå målen. Underlaget kan tas till vara av regeringen i arbetet inför kommande programperiod 2014–2020 med att utforma det nya programmet. Myndigheterna kan använda granskningens resultat i genomförandet av programmet.

I detta kapitel presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

7.1 Övergripande bedömning

7.1.1 *Många möjligheter att förbättra måluppfyllelsen*

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns många möjligheter att inom givna resurser förbättra måluppfyllelsen i Landsbygdsprogrammet för kommande programperiod. Under programperioden 2007–2013 har målen i begränsad utsträckning varit styrande, både i beredning och implementering av programmet. En anledning är att en stor del av programmets medel använts till arealbaserade miljöersättningar som är svåra att styra för att effektivt ge bästa miljöeffekt. En annan anledning är att lärande och återkoppling till programmet brister. En viktig förbättringspotential är att regeringen mer aktivt använder målen och kunskaper från

utvärderingar av programmet i programplaneringen. Det är också viktigt att regeringen eller Jordbruksverket preciserar om och hur målen ska tillämpas av länsstyrelserna i handläggning och beslut om stöd från programmet. Vidare finns en viktig förbättringspotential vad gäller att effektivisera och förenkla arbetet på länsstyrelserna och arbetet med att nå ut till målgrupper utanför jordbrukssektorn.

7.1.2 Tröghet i skiftet från jordbruksstöd till landsbygdsutveckling

När det nya Landsbygdsprogrammet infördes 2007 var avsikten att det skulle innebära ett skifte från jordbruksstöd till ett utvecklingsprogram med breda satsningar för hela landsbygden. Riksrevisionens bedömning är att denna transformering inte fullt ut förverkligats. I programplaneringen och fördelningen av budgetmedel har regeringen prioriterat ned åtgärder som ska gå till breda målgrupper på landsbygden, till förmån för fortsatt stöd till jordbruket. Arbetet med att nå ut till de nya målgrupperna har inte heller varit i tillräckligt fokus för myndigheterna. Utvecklingen av Landsbygdsprogrammet kan ses som ett exempel på vad som i den statsvetenskapliga litteraturen har kallats stigberoende och som kan förstås utifrån att förändringarna ofta medför höga transaktionskostnader och därmed en ovilja att genomföra dem.²³⁷ Det har särskilt bidragit till svårigheten att nå programmets mål om sysselsättning.

7.2 Processen för fördelning av medel har inte varit ändamålsenlig

Riksrevisionen har utgått ifrån att en viktig förutsättning för en god måluppfyllelse är att programmets mål²³⁸ tillsammans med landsbygdens identifierade behov²³⁹ ska styra i regeringens fördelning av programmets medel och att programmets budget återspeglar de specifika utmaningar och behov som finns i landet på regional nivå. Vidare ska Landsbygdsprogrammet komplettera andra stöd inom den gemensamma jordbrukspolitikerna, exempelvis gårdstöden, och därmed inte vara ett inkomststöd. Ett annat rimligt krav på fördelningsprocessen, särskilt eftersom programmet har en så stor budget och är av betydelse för många politikområden, är att fördelningsprocessen är transparent. Granskningen har visat att fördelningsprocessen inte har varit ändamålsenlig utifrån dessa krav.

²³⁷ Pierson, Paul (2005) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*.

²³⁸ Med programmets mål menas de övergripande mål som EU anger i de förordningar som gäller för programmet. EU:s övergripande prioriteringar samt de mål och övergripande prioriteringar som regeringen har kommunicerat till riksdagen, skrivelse 2005/06:87 *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram*.

²³⁹ I enlighet med den SWOT-analys som gjorts inför programmet.

7.2.1 Mål och behov har inte varit tillräckligt styrande

Riksrevisionen bedömer att Landsbygdsprogrammets mål och landsbygdens identifierade behov inte har varit tillräckligt styrande för fördelningen av medel i programmet. Det medför en risk att programmets medel inte fördelats i enlighet med Europeiska rådets förordning att Landsbygdsprogrammet ska utformas utifrån landsbygdens starka och svaga sidor, målen med programmet och en strategi för att dra nytta av eller åtgärda starka och svaga sidor.

I beredningen av programmet saknades också analyser om hur Landsbygdsprogrammets åtgärder ska bidra till mål om företagande, tillväxt och sysselsättning, vilket försämrat förutsättningarna för att nå dessa mål.

Under beredningsarbetet har regeringen inte inhämtat underlag från länsstyrelserna, trots att dessa myndigheter borde kunna bidra med kunskaper om regionala förhållanden. Detta har försämrat förutsättningarna för att programmets budget ska återspegla utmaningar och behov på regional nivå.

7.2.2 Försteg för jordbrukssektorn

Regeringens beslut att fördela en stor andel av medlen till miljöåtgärder i axel 2 är i enlighet med den prioritering som kommunicerats till riksdagen att "miljöåtgärderna bör väga budgetmässigt tungt".

Om vi däremot jämför fördelningen mellan axel 1, som framför allt innehåller företagsstöd till jordbrukssektorn, och axel 3, som innehåller stöd för att utveckla *hela* landsbygdens ekonomi, har axel 1 getts dubbelt så mycket medel som axel 3. Vidare har axel 3 tilldelats en liten del av budgeten och ligger nära EU:s miniminivåer för hur mycket medel som ska fördelas till axeln. Jordbrukssektorn står för cirka 2 procent av sysselsättningen i Sverige och denna sektor bedöms inte kunna bidra till en ökad total sysselsättning, även om stöd till sektorn sannolikt bidrar till att bibehålla arbetstillfällena. I granskningen har det samtidigt framkommit att det finns en uppfattning att de areella näringarna, särskilt jordbruket, har en stor betydelse och utgör en "infrastruktur" för landsbygdens ekonomi och miljö. Riksrevisionen menar dock att det idag saknas kunskap om huruvida så är fallet. Riksrevisionens samlade bedömning är därför att det finns en risk att fördelningen begränsar programmets möjligheter att bidra till fler jobb, särskilt eftersom det saknas analyser av vilka åtgärder som effektivt främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden. Detta kan vara en viktig förklaring till programmets svårigheter att bidra till ökad sysselsättning.

7.2.3 Miljöersättningarna är trubbiga och binder upp stora medel

De svenska miljöstöden kännetecknas i hög grad av generella arealbaserade ersättningar som begränsar möjligheterna att styra medlen dit de gör mest nytta för

miljön. Såsom de är utformade binder de också upp stora delar av programmets medel. Enligt tidigare utvärderingar har särskilt ersättningen till vallodling och kompensationsbidraget betydande dödviktsförluster och vällersättningen kan i vissa fall till och med ha negativa miljöeffekter. Vällersättningen har snarare haft funktionen att stödja jordbruket ekonomiskt, än att vara inriktat på att producera miljönytta. Andra miljöstödd, exempelvis betesmarksstödet, har haft i huvudsak goda effekter. Men även för dessa stöd finns en förbättringspotential.

Som helhet bedömer Riksrevisionen att de stora arealbaserade ersättningarna är ett trubbigt instrument för att effektivt bidra till miljömålen och att den nuvarande modellen är en bidragande orsak till svårigheten att nå miljömål som är relevanta för Landsbygdsprogrammet. Åtgärder där brukarnas ersättningar i högre grad anpassas efter vilken miljönytta som faktiskt åstadkoms, skulle kunna ge en bättre miljöeffekt per krona. Sådana åtgärder förekommer i andra länders landsbygdsprogram, vilket visar att det är förenligt med EU:s regelverk.

7.2.4 *Bristande transparens har medfört en risk att särintressen premierats*

Granskningen har visat att processen för att fördela medel inom programmet inte har varit transparent och att den inte är möjlig att följa i efterhand. Under arbetet med granskningen har Riksrevisionen upprepade gånger stött på uppfattningar om att särintressen fått för stort inflytande på fördelningen av medel. Riksrevisionen har inte haft möjlighet att närmare granska underlaget för dessa uppfattningar.

Riksrevisionen kan dock konstatera att jordbrukets organisationer har väl utvecklade former och kontakter för att påverka Landsbygdsprogrammets utformning, samtidigt som andra intressegrupper är sämre organiserade. För jordbrukarna är programmet av stort ekonomiskt intresse, och programmets utformning får en stor direkt påverkan på de flesta jordbruksföretag. För den betydligt större gruppen av andra företag och boende på landsbygden kan programmet visserligen också vara viktigt, men det har sällan samma direkta påverkan på dessa gruppers ekonomi som det har på jordbrukarna. Jordbrukarna är också välorganiserade och verkar aktivt för att försöka påverka Landsbygdsprogrammet. Övriga företagare på landsbygden som kan vara aktuella för stöd från Landsbygdsprogrammet ingår i större intresseorganisationer utan specifikt landsbygdsfokus. Jämförelsevis är också jordbruksföretagarna relativt få men homogena, medan övriga intressenter är många och heterogena.

Sammanfattningsvis finns det en storleksmässig och organisatorisk asymmetri mellan intressegrupper på landsbygden. Detta, i kombination med att processen inte varit transparent och att bidragsstrukturen är komplex, medför en risk att jordbrukets intressen får för starkt genomslag i utformningen av programmet.

7.3 Programmet styrs inte i tillräcklig utsträckning utifrån målen

7.3.1 Otydligt hur de övergripande målen ska tillämpas

Av de totalt 36 miljarder kronor som programmet omfattar finansieras hälften via EU och hälften av svenska staten. Inom Landsbygdsprogrammet har länsstyrelserna en viktig roll att, via regionala genomförandestrategier, fånga upp regionala behov och prioriteringar. Det är därför naturligt att länsstyrelserna har en hög grad av frihet att kunna anpassa programmet efter skiftande regionala förutsättningar. Riksrevisionens granskning visar dock att det är otydligt hur de övergripande målen ska tillämpas på så sätt att regeringen inte samlat preciserar vilka de europeiska och nationella målen för programmet är och huruvida målen ska vara bedömningskriterier vid beslut. Granskningen visar vidare att det i många frågor av principiell karaktär saknas vägledning från regeringen och Jordbruksverket till länsstyrelserna.

Ett exempel där regeringen eller Jordbruksverket inte gjort förtydliganden är hur programmet ska bidra till det övergripande målet en hållbar utveckling. I granskningen har det framkommit att Jordbruksverket inte preciserat vad detta mål innebär för den praktiska handläggningen av stödärenden på länsnivå. I princip ska alla dimensioner av hållbarhetsbegreppet vara uppfyllda: miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet. Det är dock inte tydligt för handläggare och beslutsfattare på länsstyrelserna hur ansökningar på ett konkret plan ska bedömas utifrån målet. Det har gett upphov till olika tolkningar på olika handläggande myndigheter, till exempel om hållbarhetsbegreppets alla dimensioner ska vara uppfyllda eller bara vissa. Det medför i sin tur en risk att det övergripande målet om en hållbar utveckling inte genomsyrar hela programmet.

Andra principiella frågor, där Jordbruksverket eller regeringen inte gjort preciseringar, är om företag med den egna regionen som marknad kan få stöd; hur stora stödbelopp som kan komma på fråga vid investeringar; och om företag i redan välutvecklade turismområden kan få stöd för turismsatsningar. Riksrevisionen bedömer att detta riskerar leda till att nationella mål inte får genomslag i programmet, och att det är ineffektivt att varje länsstyrelse måste ta ställning i denna typ av frågor. Dessutom finns en risk att förtroendet för programmet och landsbygdspolitiken undergrävs, när stödsökare i olika län möter så olika förutsättningar.

Att målen inte är tillräckligt preciserade bekräftas också av att det i granskningen har framkommit exempel på att det finns en missuppfattning bland centrala aktörer, att programmet enbart är till för jordbruket, och att stöd i första hand ska ges till jordbrukare.

Länsstyrelsernas handlingsutrymme är enligt Riksrevisionen centralt för att länsstyrelserna ska ha förutsättningar att arbeta effektivt för att bidra till programmets

mål och anpassa programmet efter skilda regionala förutsättningar. Granskningen visar dock att Jordbruksverket i många avseenden styr relativt detaljerat *hur* länsstyrelserna ska genomföra sitt arbete vad gäller till exempel formalia och processer i ärendehanteringens samtidigt som Jordbruksverket inte preciserar *vad* som gäller i viktiga principiella frågor. Detta tyder på att gränsdragningen inte är tydlig mellan vilket handlingsutrymme länsstyrelserna har och vilken roll Jordbruksverket har som förvaltande myndighet av Landsbygdsprogrammet.

7.3.2 Stuprör i programmet

Förutom att varje enskild åtgärd i programmet ska bidra till sina egna mål, kan de också bidra till andra mål och prioriteringar inom programmet. Dels har programmet nationella horisontella prioriteringar som till exempel jämställdhet, integration och klimat. Dels ska potentialen för synergier tillvaratas så att åtgärder bidrar till och förstärker varandras mål. I Riksrevisionens granskning har det dock framkommit att programmet i huvudsak fungerar "stuprörvis". De horisontella prioriteringarna har inte fått något större genomslag i programmet, trots en stor medvetenhet om dem bland ansvariga myndigheter. Detta bekräftas i Jordbruksverkets kartläggning av Landsbygdsprogrammets effekter på mångfalden. Riksrevisionen bedömer därför att de horisontella prioriteringarna inte fungerar som verktyg för att programmet ska bidra till exempelvis ökad jämställdhet, integration och klimatmål. Visserligen bidrar prioriteringarna till en större medvetenhet om målen, men denna medvetenhet får inte genomslag för målen i praktiken. En jämförelse kan göras med regeringens satsningar på exempelvis Matlandet, biogas och bredband. För dessa satsningar har medel öronmärkts inom programmet, vilket visar vilka möjligheter det finns till en mer aktiv styrning av programmet mot prioriterade frågor.

Synergier mellan olika åtgärder skulle exempelvis kunna betyda att miljöersättningar också aktivt utformas för att få en stor sysselsättningseffekt, och omvänt. Riksrevisionens granskning visar dock att synergier utnyttjas endast i undantagsfall. Ett sätt att bättre utnyttja synergier skulle kunna vara att tillvarata sysselsättningseffekter från miljöersättningarna genom att exempelvis prioritera ansökningar med en potential att bidra till fler arbetstillfällen. Omvänt finns en möjlighet att gynna mottagare i axel 1 och 3 som kan visa att åtgärder som ges stöd också bidrar till miljö kvalitetsmålen.

7.3.3 Brist på lärande och återkoppling av ny kunskap till programmet

Inbyggt i Landsbygdsprogrammet finns en omfattande utvärderingsverksamhet med uppgiften att mäta effekterna av programmets åtgärder och föreslå förbättringar. Riksrevisionens granskning visar dock att regeringen och Jordbruksverket ofta lämnar utvärderarnas förslag utan åtgärd. Detta gäller också i sådana fall där ersättningar varit utformade på samma sätt under flera programperioder, och där

flera olika utvärderingar har dragit likartade slutsatser. Trots omfattande forskarkritik har exempelvis ersättningen till valodling fått fortsätta oförändrad under lång tid.

Riksrevisionen konstaterar också att kunskap om programmets effekter och resultat på länsnivå bara i begränsad omfattning har funnits tillgänglig på länsstyrelserna, och att olika länsstyrelser har olika förutsättningar att på egen hand analysera och mäta programmets effekter. Därför har återkopplingen av ny kunskap till programmet varit ojämn över landet. Bristen på enhetlig länsvis rapportering av effekter och resultat innebär också att en potential för lärande mellan olika län går förlorad. Med förbättrad tillgång till sådan kunskap skulle goda exempel lättare kunna spridas mellan länsstyrelserna.

7.3.4 *Andra mål och regler får starkt genomslag på bekostnad av programmets mål*

I granskningen har det framkommit att det finns administrativa krav och mål som får starkt genomslag på programmet på bekostnad av programmets mål, i brist på en tydlig målstyrning. Sådana mål och krav är administrativa regler, krav på korta handläggningstider och förenklingsåtgärder för handläggare och brukare. Vidare visar granskningen att en drivkraft hos regeringen och myndigheterna är att utnyttja de möjligheter till EU-finansiering som programmet ger. Det kan innebära att åtgärder med en förutsebar efterfrågan och låga administrationskostnader, som stora delar av de nuvarande miljöersättningarna, prioriteras.

Det är givetvis viktigt att följa regler, förkorta handläggningstiderna och att genomföra förenklingsåtgärder för brukarna. Detta måste dock ske samtidigt som målen och landsbygdens behov fortsätter vara i fokus för Landsbygdsprogrammet.

7.4 Den centrala samordningen brister

Landsbygdsprogrammet är sektor- och politikövergripande och innefattar områden där Landsbygdsdepartementet och Jordbruksverket saknar expertkompetens. Därför måste expertkompetens inhämtas från olika delar av Regeringskansliet och statsförvaltningen.

Riksrevisionens granskning visar att den samordning som skett på Regeringskansliet i hög utsträckning handlat om att undvika att olika former av EU-stöd överlappar varandra, och mindre om att utnyttja expertkompetens och söka synergier. Detta är särskilt tydligt i frågor som rör tillväxt och sysselsättning. Ett liknande mönster gäller på myndighetsnivå, där Jordbruksverket inte alls eller i endast begränsad utsträckning samarbetat med myndigheter som Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Arbetsförmedlingen, ESF-rådet och Vinnova om till exempel vilka satsningar inom småföretagande, innovation, turism och service som kan fungera för att nå tillväxt- och sysselsättningsmål.

Inom kulturmiljöområdet har Riksantikvarieämbetets expertkompetens inte tagits tillvara fullt ut.

7.5 Länsstyrelserna når inte alla målgrupper

För att programmet ska ha bästa möjliga måluppfyllelse måste myndigheterna som hanterar stöden nå ut till alla potentiella målgrupper.

Riksrevisionens granskning visar att programmet som helhet har haft svårt att nå grupper utanför jordbrukssektorn, och att det finns mer att göra för att nå dessa grupper. Skillnaderna är dock stora mellan hur väl olika länsstyrelser nått ut till alla grupper. Dessa skillnader återspeglas i statistik över budgetutnyttjandet för olika åtgärder, i olika län.

Åtgärder som vänder sig till breda målgrupper var nya när programperioden inleddes 2007. Därmed kan kunskapen om programmet i de aktuella målgrupperna antas ha varit låg. En aktiv marknadsföring från länsstyrelsernas sida var en förutsättning för att dessa stöd skulle få ett högt utnyttjande.

Granskningen har visat att de länsstyrelser som i högre utsträckning arbetat proaktivt med informationsarbete har tillfört egna medel eftersom den ersättning som länsstyrelserna får för arbetet, medel för så kallad teknisk assistans (TA-medel) inte fullt ut täcker kostnaderna. Riksrevisionens bedömning är därför att det är viktigt att länsstyrelserna tilldelas rimliga resurser för informationsarbetet för att de ska ha förutsättningar för att nå ut till potentiella målgrupper.

Vidare visar granskningen att Jordbruksverket och länsstyrelserna underskattade behovet av marknadsföring till nya målgrupper. Någon vägledning om marknadsföring från Jordbruksverket har inte funnits, vare sig under programplaneringsstadiet eller under programmets genomförande.

Det faktum att stöden inte fullt ut nått ut till avsedda målgrupper kan enligt Riksrevisionens bedömning särskilt ha försämrat förutsättningarna för programmet att nå mål om ökad sysselsättning och ökad livskvalitet på landsbygden.

7.6 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen och Jordbruksverket att vidta följande åtgärder för att förbättra Landsbygdsprogrammets måluppfyllelse under den kommande programperioden 2014–2020.

Regeringen bör:

- *i större utsträckning utgå från programmets mål och landsbyggdens identifierade behov i fördelningen av programmets budget och säkerställa att målen preciseras för myndigheternas arbete med programmet*

Detta kan ske genom att bättre ta till vara resultaten från uppföljningar och utvärderingar och genom analyser om vilka åtgärder som är mest effektiva för att nå programmets mål om till exempel miljö och sysselsättning. Vidare genom att precisera hur målen och de horisontella prioriteringarna ska tolkas och tillämpas och hur synergier ska tas till vara. Vidare genom att öka transparensen i arbetet med att fördela medlen.

- *förändra miljöersättningarnas utformning så att de mer effektivt bidrar till relevanta miljömål*

Detta kan ske genom att ersättningarna styrs mer dit de gör mest nytta för miljön. Erfarenheter från forskning på området och från praktiska tillämpningar i andra länder kan användas. I arbetet med att analysera möjliga alternativ till hur miljöersättningarna ska utformas bör önskvärda miljöeffekter avvägas mot att stöden ska vara attraktiva att söka för brukarna. En avvägning bör också göras mellan administrativa kostnader och ersättningarnas miljönytta. Högre administrativa kostnader kan vara motiverade om det krävs för att nå programmets miljömål. Särskilt de generella ersättningarna till vallodling bör ses över eftersom de med nuvarande kunskapsläge är svåra att motivera utifrån miljönytta.

- *säkerställa att expertkompetens utnyttjas från hela statsförvaltningen så att viktiga kunskaper om hur programmets åtgärder effektivt når målen tas till vara*

Detta kan ske genom att i större utsträckning använda expertkompetens från andra departement och andra myndigheter med ansvar för målen i programmet.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD?

- *tydliggöra rollfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i syfte att förbättra måluppfyllelsen och undvika dubbelarbete*

Detta kan ske genom att regeringen tydliggör vad som ska ske på central respektive regional nivå i syfte att säkerställa att de europeiska och nationella målen blir styrande på alla länsstyrelser, att regionala behov samtidigt får genomslag och att genom dubbelarbete undviks. Vidare genom att tydliggöra gränsdragningen mellan vilket handlingsutrymme länsstyrelserna har och vilken roll Jordbruksverket har som förvaltande myndighet av Landsbygdsprogrammet.

- *förbättra de resursmässiga förutsättningarna för handläggande och beslutande myndigheter (länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Sametinget och i viss mån Jordbruksverket) att nå ut med stöden till programmets potentiella målgrupper*

Detta kan ske genom att se över fördelningen av medel från Landsbygdsprogrammet till så kallad teknisk assistans. Riksrevisionen bedömer att ökade administrativa kostnader i detta fall kan vara motiverade eftersom de syftar till att bidra till högre måluppfyllelse. Det påverkar inte Landsbygdsprogrammets budget i sin helhet utan är en fördelningsfråga inom programbudgeten.

Jordbruksverket bör:

- *tillsammans med regeringen verka för att målen tydliggörs för genomförande myndigheters arbete med programmet*

Detta kan ske genom att precisera hur målen och horisontella prioriteringarna ska tolkas och tillämpas och hur synergier ska tas till vara. Vidare kan det ske genom att Jordbruksverkets uppföljning, utvärdering och rapportering utgår från programmets mål. Vidare kan det ske genom att uppföljning och utvärdering systematiskt bryts ner länsvis och rapporteras till den regionala nivån.

- *säkerställa att länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget når ut till programmets alla målgrupper*

Detta kan ske genom att tydliggöra behovet av informationsinsatser till programmets nya målgrupper.

Bilaga 1. Styrdokument för genomförandet av Landsbygdsprogrammet

Riksrevisionen har granskat vilken vägledning i form av dokument som handläggande och beslutande myndigheter har fått av regeringen och Jordbruksverket. Nedan följer en lista över dessa dokument. Inom parantes anges övergripande vad dokumenten avser.

- **Landsbygdsprogramdokumentet.** Här framgår bland annat de övergripande målen med Landsbygdsprogrammet, mål för programmets axlar, specifika mål för olika åtgärder i programmet och nationella prioriteringar. Dock framgår ingen precisering av hur de övergripande målen ska tillämpas i programmet. Dokumentet riktar sig brett till alla som arbetar med och är berörda av Landsbygdsprogrammet.
- **Regeringens förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.** I förordningen framgår vad brukaren kan få stöd för samt övergripande vilka villkor som gäller för att vara berättigad till stöden. Dokumentet riktar sig brett till alla som arbetar med och är berörda av Landsbygdsprogrammet.
- **Regleringsbrev till Jordbruksverket och länsstyrelserna.** Här framgår exempelvis särskilda styrsignaler om kortare handläggningstider och vikten av korrekt handläggning för att minska risken för så kallade finansiella korrigeringar.
- **Jordbruksverkets föreskrifter till länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget om företagsstöd, projektstöd, kompensationsbidrag, miljöersättningar och miljöinvesteringar.** I föreskrifterna framgår i mer detalj vad brukaren kan få stöd för samt vilka villkor som gäller för att vara berättigade till stöden.
- **Jordbruksverkets direktiv för länsstyrelsernas respektive Sametingets arbete med strategi för tillämpningen av det nya Landsbygdsprogrammet 2007–2013.** Direktivet anger på rubriknivå vilken struktur de regionala genomförandestrategierna ska ha.
- **Jordbruksverkets uppdatering av regionala genomförandestrategier 2009.** Dokumentet innehåller direktiv om att strategierna ska kompletteras med regeringens fastställda utmaningar – klimat, förnybar energi, vattenkvalitet, biologisk mångfald och omstrukturering av mjölksektorn – som tillkommit i det nationella programdokumentet samt direktiv om hur regionen ska möta dessa. Vidare uppmanas länsstyrelserna flytta pengar från åtgärder där medel inte utnyttjas till åtgärder som många söker eller där det behövs högre stöd.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD?

- **Jordbruksverkets föreskrifter till länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget om ansökan om vissa jordbruksstöd och landsbygdsstöd.** I föreskrifterna framgår hur ansökan för olika stöd ska hanteras.
- **Jordbruksverkets föreskrifter till länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget om rutiner vid handläggning och kontroll av ärenden om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar.** Föreskrifterna innehåller bilagor med bilder på processbeskrivningar för hantering av företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar.
- **Jordbruksverkets föreskrifter till länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget om rutiner vid handläggning och kontroll av ärenden om jordbrukarstöd.** Föreskrifterna innehåller en bilaga med krav om god intern styrning och kontroll och vilka moment som ska ingå i processen samt rutinbeskrivning för hantering av jordbruksstöd.
- **Jordbruksverkets Föreskrifter och Allmänna råd till länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget om företagsstöd och projektstöd.** Dokumentet innehåller bestämmelser om hur stöden ska betalas ut samt särskilda villkor för stöden.
- **Checkpunkter i det gemensamma datasystemet, som riktar sig till länsstyrelserna och Leadergrupper och som utformats av Jordbruksverket.** Checkpunkterna innehåller inget som styr stöden mot mål eller prioriteringar utan dessa checkpunkter är mer av processkaraktär.

Bilaga 2. Kompletterande metodbeskrivning, revisionsfråga 4

I denna bilaga beskriver vi metoder och urval för hur vi undersökt länsstyrelserna arbete med att nå ut till potentiella målgrupper (revisionsfråga 4). Bilagan kompletterar den metodbeskrivning som ges i kapitel 1.

Hur har vi undersökt revisionsfråga 4?

Vi har undersökt revisionsfråga 4 med hjälp av kvantitativa uppgifter om olika länsstyrelserns budgetutnyttjande av axel 1 och 3 och kvalitativt genom intervjuer med ett urval länsstyrelser.

Kvantitativt har vi undersökt hur utnyttjandet av Landsbygdsprogrammets olika åtgärder skiljer sig åt. Med utnyttjande menar vi hur mycket programmedel som beviljats i stöd när det återstår ungefär ett år av den sjuåriga programperioden. Vi har särskilt velat undersöka skillnader mellan åtgärder som vänder sig till jordbruket, och sådana åtgärder som vänder sig till bredare målgrupper. För att göra detta har vi valt att jämföra utnyttjandegraden i axlarna 1 och 3. Dessa två axlar är jämförbara eftersom de innehåller likartade åtgärder för ekonomisk utveckling, men axel 1 vänder sig uteslutande till jordbruket och axel 3 till bredare grupper på landsbygden. Vi har valt att inte titta på axel 2 och 4. Skälet till att vi inte tittat på axel 2 är att axeln har andra syften och en annan logik. Det görs ingen aktiv bedömning för stöden på länsstyrelserna och det finns inga länsvisa budgetar för axeln. Vad gäller axel 4 har denna avgränsats från granskningen helt och hållet.

Eftersom vi också är intresserade av regionala variationer har vi studerat hur utnyttjandegraden skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser.

Vår utgångspunkt har varit att ett högt utnyttjande inte är ett mål i sig. Däremot använder vi budgetutnyttjande som en indikation på hur väl länsstyrelserna lyckats nå respektive målgrupp. Vi är dock medvetna om att det kan finnas andra förklaringar till variationer i budgetutnyttjande än sådana som har att göra med länsstyrelsens förmåga att nå rätt målgrupp.

Vilka uppgifter har vi använt för att beräkna budgetutnyttjandet?

Utnyttjandegraden i Landsbygdsprogrammet kan mätas på flera olika sätt eftersom myndigheternas handläggning av stödansökningar görs i flera steg. Efter att en ansökan kommit in fattas ett beslut om beviljande av stöd. Sedan fattas ett beslut om utbetalning. Slutligen sker en faktisk utbetalning.

Vi har valt att studera utnyttjandegraden mätt utifrån beviljade stöd (se kapitel 6). Det kan finnas fördelar med alla tre sätten att mäta. Med tanke på vårt syfte med analysen, att undersöka länsstyrelsernas arbete med att nå ut, var två aspekter avgörande för att använda statistiken över just beviljade stöd.

- Projektstöd betalas ut i efterhand, men investeringsstöd i förskott. Eftersom axel 3 innehåller en större andel projektstöd än axel 1, skulle det därför kunna snedvrída jämförelsen mellan axlarna att använda statistik över betalningarna.
- I den mån det finns skillnader mellan länsstyrelser i handläggningstider för utbetalningen av medel kan det påverka jämförbarheten mellan länsstyrelser om man använder sig av statistik som bygger på utbetalningar.

Statistik på åtgärdsnivå

Vi har även tagit fram utnyttjandestatistik över enskilda åtgärder inom programmet. För att få fram utnyttjandegraden för enskilda åtgärder har Riksrevisionen bearbetat rådata från Jordbruksverket över budgetar och utbetalade medel för samtliga åtgärder inom axlarna 1 och 3 uppdelat på länsstyrelser.

Statistiken på åtgärdsnivå nedbruten på länsnivå har dock många felkällor, som kan göra det svårt att jämföra olika länsstyrelser med varandra. Exempelvis kan händelser i enskilda projekt (förseningar, förändringar i projektdesignen etcetera) få en stor påverkan på budgetutnyttjandet för vissa stöd. Därför har vi främst använt statistiken över enskilda åtgärder som ett diskussionsunderlag vid intervjuer med länsstyrelserna.

Urval för intervjuer med länsstyrelserna

För att undersöka skillnader i budgetutnyttjande har vi försökt fånga in både länsstyrelser med ett högt och länsstyrelser med ett lågt budgetutnyttjande. Detta för att kunna jämföra om länsstyrelser med olika grad av budgetutnyttjande arbetar olika med att nå ut eller om det är andra faktorer som ligger bakom utnyttjandegraden. Därför har högt respektive lågt budgetutnyttjande varit en urvalsfaktor.

För att fånga eventuella skillnader mellan länsstyrelser som har att göra med externa faktorer har vi också använt följande urvalsfaktorer: spridning mellan länsstyrelser



med mycket jordbruksproduktion och länsstyrelser med mindre jordbruk, spridning i storlek på länsstyrelser, spridning mellan län med olika organisering (förekomsten av region och regionförbund) samt spridning geografiskt (länsstyrelser i norra och södra Sverige). Dock är det viktigt att komma ihåg att intervju svaren från länsstyrelserna inte är representativa för alla länsstyrelser, utan svaren ska ses som svar från var och en. Däremot har vi valt att tolka beskrivningar från länsstyrelserna (även om det ibland enbart kommer från en länsstyrelse) om otydligheter, problem, förklaringsfaktor eller liknande som en illustration på hur till exempel målstyrningen fungerar.

Länsstyrelserna i Norrbotten, Kalmar, Uppsala, Västra Götaland, Jämtland och Halland kom att ingå i urvalet.

Hur har vi intervjuat länsstyrelserna?

Vår ursprungliga ambition var att intervjua chefer (lantbruksdirektör eller motsvarande), handläggare av axel 1-stöd och handläggare av axel 3-stöd var och en för sig, för att få en allsidig belysning av våra frågor. Hur arbetet organiseras skiljer sig dock åt mellan länsstyrelserna. På flera av de aktuella länsstyrelserna arbetar enskilda handläggare både med axel 1- och axel 3-stöd, och det förekommer att chefer också fungerar som handläggare. I enlighet med detta har vi anpassat vilka vi har intervjuat i vilka konstellationer.

Metod och urval har relevans för övriga revisionsfrågor

Utöver att ta reda på orsaker till budgetutnyttjande har syftet med intervjuerna också varit att få en bild av hur styrningen mot programmets mål har fungerat. Därmed är beskrivningen av metod och urval avseende länsstyrelserna även relevant för den empiri som samlats in för att besvara revisionsfråga 2 om målstyrningen.

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³



Referenser

Författningar

Landsbygdsdepartementet, förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder

Regeringen, regleringsbrev avseende Statens Jordbruksverk 2013

Statens jordbruksverk SJVFS 2007:5 *Rutiner vid Sametingets handläggning och kontroll av ärenden om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt miljöersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötseområdet*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2007:6 *Rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2007:8 *Rutiner vid Skogsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om projektstöd och miljöinvesteringar*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2007:42 *Kompensationsbidrag, miljöersättningar, miljöinvesteringar och djurens välbefinnande*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2007:43 *Föreskrifter och allmänna råd om företagsstöd och projektstöd*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2007:44 *Rutiner vid de lokala utvecklingsgruppernas handläggning av ärenden om projektstöd*

Statens jordbruksverk SJVFS 2009:90 *Föreskrifter om ansökan om vissa jordbruksstöd och landsbygdsstöd*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2012:40 *Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2009:90) om ansökan om vissa jordbruksstöd och landsbygdsstöd*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2013:6 *Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:6) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar*

Statens jordbruksverk, SJVFS 2013:8 *Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2011:16) om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om jordbruksstöd*

EU-lagstiftning och riktlinjer

Europaportalen (2001) Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Göteborg den 15 och 16 juni 2001

Kommissionens förordning (EG) nr 855/2006 av den 9 juni 2006 om utfärdande av exportlicenser för frukt och grönsaker under system B (citroner)

Kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFL)

Meddelande från kommissionen Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla

Rådets beslut av den 20 februari 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för landsbygdsutveckling (programperiod 2007-2013)(2006/144/EG)

Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)

Övrigt offentligt tryck

Regeringens kommunikation till riksdagen, skrivelse 2005/06:87 Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram.

Regeringen, *Budgetpropositionen för 2014*, (prop. 2013/14:1), utgiftsområde 19

Regeringen, *Budgetpropositionen för 2007/2008/2009/2010/2011/2012/2013/2014* (prop. 2006/07:1; prop. 2007/08:1; prop. 2008/09:1; prop. 2009/10:1; prop. 2010/11:1; prop. 2011/12:1; prop. 2012/13:1; prop. 2013/14:1) utgiftsområde 23

Regeringen, *Skrivelse till Riksdagen 2007/08:123*

SOU 2003:105 *Ett levande kulturlandskap*

SOU 2005:36 *På väg mot... en hållbar landsbygdsutveckling*

SOU 2005:39 *Skog till nytta för alla*

Intervjuer

Intervju med LAG-grupp 3sam 2013-01-15

Intervju med Arbetsförmedlingen 2013-06-18

Intervju med Arbetsmarknadsdepartementet 2013-05-24

Intervju med Finansdepartementet 2013-05-06

Intervju med Företagarna 2013-01-31



Intervju med Hela Sverige ska Leva 2013-01-30
Intervju med Jordbruksverket 2012-12-13, 2013-02-04, 2013-04-25
Intervju med Landsbygdsdepartementet 2013-01-11, 2013-04-17 och 2013-05-30
Intervju med Landsbygdsnätverket (styrgruppen) 2013-02-05
Intervju med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) 2013-02-12
Intervju med länsstyrelsen i Halland 2013-05-23
Intervju med länsstyrelsen i Jämtland 2013-01-16, 2013-03-14 och 2013-06-25
Intervju med länsstyrelsen i Kalmar 2013-05-29
Intervju med länsstyrelsen i Norrbotten 2013-05-20
Intervju med länsstyrelsen i Uppsala 2013-06-03
Intervju med länsstyrelsen i Västra Götaland 2013-05-22
Intervju med Naturskyddsföreningen 2013-02-13
Intervju med Norrskog 2013-03-14
Intervju med Näringsdepartementet 2013-05-03
Intervju med Regionförbundet Jämtland 2013-02-15
Intervju med Sametinget 2013-01-16
Intervju med Tillväxtanalys 2013-02-06 och 2013-02-06
Intervju med Cecilia Waldenström och Erik Westholm, forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet 2013-01-24
Intervju med Tillväxtverket 2013-01-14
Intervju med Skogsstyrelsen 2012-12-13
Intervju med SLI, 2012-12-12

Övrigt material

Allt om vetenskap (2010-11-02) Befolkningscentra som svämmar över sina bräddar: De snabbväxande storstäderna

EuroFutures (2005) Landsbygden år 2020 – fyra framtidsbilder

Eurostat (2012) Urban intermediate-rural regions Eurostat News release (2012-03-30)

Eurostat (2012) Rural development in the EU Statistical and Economic Information report 2012

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:6 Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD²

Jordbruksverket <http://www.jordbruksverket.se> 2013-02-26

Jordbruksverket 2013-09-17 och 2013-09-19, skriftliga kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport

Jordbruksverket, Landsbygdsanalysenheten, Studie över investeringsstödet betydelse för jordbrukarnas beslutsfattande, december 2012

Jordbruksverket (2010) Landsbygdsprogram i 10 länder inom EU

Jordbruksverket, Rapport 2007:4 Miljöeffekter av 2003 års jordbruksreform

Jordbruksverket, Rapport 2009:19 Förslag till program för CAP:s miljöeffekter-
uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken

Jordbruksverket, Rapport 2011:45 Natfjärlsdiversitet i jordbrukslandskapet

Jordbruksverket, Rapport 2012:24 Hur kan landsbygdsprogrammets
miljöersättningar förbättras?

Jordbruksverket, Rapport 2013:11 Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering
av EU-stöd 2012

Jordbruksverket, skrivelse med Dnr 19-2745/08, Förslag om budgettilldelning 2009-
2013

Jordbruksverket, skrivelse med Dnr 19-2745/08, Förslag om principer för
budgettilldelning 2009-2013

Jordbruksverket, skrivelse med Dnr 19-2745/08, Åtgärden kompetensutveckling i axel
1- Budget 2007-2013

Jordbruksverket, skrivelse med Dnr 19-6575/06, Beslut angående
genomförandestrategier

Jordbruksverket, skrivelse med Dnr 19-2745/08, Beslut angående fördelningen av
budget för axel 1-3 inom landsbygdsprogrammet 2009-2013

Jordbruksverket, svar till Europeiska Revisionsrätten, angående CAP:s miljöeffekter,
2009

Jordbruksverket, beslut 19-12021/09 Beslut om fördelning av budgetmedel i
Landsbygdsprogrammet från 2010

Jordbruksverket, beslut 19-12336/11 Fördelningar av pengar för bredband i axel 3 inom
ramen för landsbygdsprogrammet 2007-2013

Jordbruksverket, beslut 19-11215/12 Fördelningar av pengar för bredband i axel 3 inom
ramen för landsbygdsprogrammet 2007-2013

Jordbruksverket, beslut 19-1856/11 Fördelning av ytterligare medel för anläggning av
bredband inom ramen för landsbygdsprogrammet

Jordbruksverket (2005) Tekniskt underlag för nytt landsbygdsprogram

Jordbruksverket (2011) Årsrapport 2010 för Landsbygdsprogrammet
Jordbruksverket (2012) Årsrapport 2011 för Landsbygdsprogrammet
Jordbruksverket (2012) Årsredovisning 2011
Jordbruksverket (2013) Årsredovisning 2012
Jordbruksverket (2011) Vem är chef här egentligen? Om landsbygdsprogram och mångfald
Jordbruksverket (2012) Företagsstöd och projektstöd- möjligheter på landsbygden. Reviderad i januari 2012
Jordbruksverket: utskrifter ur databaser med statistik över budgetutnyttjande (beslut om stöd, beslut om utbetalning, faktiskt utbetalade medel), per åtgärd och beslutande myndighet
Kulturdepartementet, e-postmeddelande 2013-09-06
Landsbygdsdepartementet (2011) Kommenterad dagordning inför jordbruks- och fiskerådet den 20-21 oktober 2011
Landsbygdsdepartementet (2012) Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013 version mars 2012
Landsbygdsdepartementet (2006) Nationell strategi för landsbygdsutveckling
Landsbygdsdepartementet (2013) Promemoria, Arbetet med att ta fram ett svenskt landsbygdsprogram
Landsbygdsnätverket <http://www.landsbygdsnätverket.se> 2013-02-26
Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) 2 juni 2006 Inbjudan till samråd angående miljöbedömning av förslag till LBU-program för perioden 2007-2013
Livsmedelsekonomiska institutet (2006) , SLI, Redovisning av förhandsbedömning av Landsbygdsprogrammet 2007-2013 dnr: 92/05
Länsstyrelsen Halland (2012) Hallands genomförandestrategi för landsbygdsprogrammet 2007-2013 (september 2012)
Länsstyrelsen Jämtland, e-postmeddelande 2013-09-01
Länsstyrelsen Jämtland (2012) Genomförandestrategi för Landsbygdsprogrammet 2007-2013
Länsstyrelsen Kalmar (2012) Landsbygdsprogram 2007 – 2013 En regional genomförandestrategi för Kalmar län (version 10, reviderad 2012-03-01)
Länsstyrelsen Norrbotten, e-postmeddelande 2013-08-22
Länsstyrelsen Norrbotten (2012) Strategi för genomförandet av EU:s landsbygdsprogram i Norrbottens län (version 2012)

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD?

- Länsstyrelsen Uppsala, e-postmeddelande 2013-06-12
- Länsstyrelsen Uppsala (2012) Uppsala läns genomförandestrategi för Landsbygdsprogrammet 2009-2013 (uppdaterad 2012-02-10)
- Länsstyrelsen (2012) Västra Götaland Genomförandestrategi för Västra Götalands län (uppdaterad 2012-02-15)
- Naturvårdsverket (2012) Miljömålen – fokus på förutsättningarna. Årlig uppföljning av miljökvalitetsmålen 2012
- Naturvårdsverket (2011), Rapport 6461, Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik- syntes av 18 rapporter
- Naturvårdsverket (2012) Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen. En kartläggning
- Pierson, Paul (2005) Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis
- Riksantikvarieämbetet (2013-09-09) Svar på Riksrevisionens frågor om pågående Landsbygdsprogram (2007–2013)
- Riksantikvarieämbetet (2013-09-17) Skriftlig kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport
- Riksrevisionens sammanställning (2013-07) Förklaringsfaktorer och iakttagelser Nå ut
- Statistiska Centralbyrån, tidskriften Valfärd nummer 3/2010, Unga bor i storstan- äldre i glesbygd
- Svenska Dagbladet (2011-08-19) Urbanisering bakom översvämningar
- Svenska ESF-rådet, kommentar i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2013-09-17
- Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) Axel 1– utvärdering av åtgärder för att förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbruk
- Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) Axel 2 – utvärdering av åtgärder för att förbättra miljön och landskapet
- Sveriges Lantbruksuniversitet (2010) Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007–2013
- Sveriges Lantbruksuniversitet (2009) Slututvärdering av Miljö- och landsbygdsprogrammet 2000–2006 – vad fick vi för pengarna?
- Tillväxtanalys, Rapport 2013:04 Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2012
- Tillväxtverket, skriftliga kommentarer i samband med faktagranskning av Riksrevisionens rapport 2013-09-17
- Wigren-Kristoferson, Caroline Jämställdhet – företagsstöd inom landsbygdsprogrammet 2007–2012



Vinnova, e-postmeddelande 2013-08-30

Västra Götalands län, Rapport 2012:77 Utvärdering jordbruksstöd 2012

Västra Götalands län, Rapport 2012:37 Landsbygdsturism – Utvärdering av tre projekt
2011

Västra Götalands län, Rapport 2011:67 Utvärdering av företagsstöd till hästnäringen

LANDSBYGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSSTÖD³



Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materielförsörjning.
Regeringens genomförandegrupp 2008
- 2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
- 2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
- 2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
- 2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
- 2012:10 Statens försäljningar av apotek
- 2012:11 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
- 2012:12 Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
- 2012:13 Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
- 2012:14 Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
- 2012:15 Staten på spelmarknaden – när man målen?
- 2012:16 Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
- 2012:17 Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
- 2012:18 Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
- 2012:19 SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
- 2012:20 Statens insatser inom ambulansverksamheten
- 2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
- 2012:22 Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
- 2012:23 Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande
- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013 – tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?

LANDSBYGGDSPROGRAMMET – FRÅN JORDBRUKSSTÖD TILL LANDSBYGDSTÖD³

- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
- 2013:7 Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
- 2013:8 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
- 2013:9 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet?
- 2013:10 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
- 2013:11 Statens kunskapsspridning till skolan
- 2013:12 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Befolkningen i Sverige koncentreras mer och mer till storstadsregioner, arbetslösheten på landsbygden är högre än i storstäderna och avstånden till service på landsbygden ökar. Vidare blir jordbrukarna färre och den biologiska mångfalden i odlingslandskapet minskar.

Landsbygdsprogrammet är ett av statsmakternas viktigaste medel för att åstadkomma en hållbar samhällsutveckling på landsbygden och omfattar 36 miljarder kronor under perioden 2007-2013.

Uppföljning och utvärdering av programmet som tidigare har gjorts tyder dock på att programmet, trots sin omfattande budget, inte når sina mål när det gäller sysselsättning och miljö. Riksrevisionen har granskat orsakerna till att Landsbygdsprogrammet inte har nått sina mål. Den övergripande slutsatsen är att det finns många möjligheter för regeringen och Jordbruksverket att förbättra måluppfyllelsen.

Orsakerna till att målen om bland annat miljö och sysselsättning inte har nåtts är att målen i begränsad utsträckning varit styrande för programmet i planering, i fördelning av medel och i genomförande. Vidare brister återkopplingen av programmets resultat och effekter. Kritiska utvärderingar har inte omsatts i åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

En annan viktig slutsats är att processen att förändra programmet från jordbruksstöd till landsbygdsstöd har varit trög. Små medel har avsatts till åtgärder utanför jordbrukssektorn och arbetet med att nå ut till olika målgrupper utanför jordbrukssektorn har inte varit tillräckligt prioriterat på länsstyrelserna, vilket också försämrar måluppfyllelsen.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 322 6

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2014

Närvarande: Statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Erlandsson

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:158 Riksrevisionens rapport om det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013

