

Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet



Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet

– Sammanfattning av uppföljningsrapport 2012/13:RFR4

Förord

Landsbygder med en stark utvecklingskraft är en resurs för hela Sveriges utveckling och tillväxt. Landsbygdsprogrammet är ett viktigt verktyg för att åstadkomma en utveckling på landsbygden som är ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar. Det svenska landsbygdsprogrammet finansieras av både Sverige och EU och omfattar sammanlagt ca 36 miljarder kronor under sjuårsperioden 2007–2013. Det pågående landsbygdsprogrammet är mycket brett och omfattar frågor som berör flera av riksdagens utskott. De statliga anslagen för programmet finns främst inom statsbudgetens utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, vilket inom riksdagen bereds av miljö- och jordbruksutskottet. Landsbygdsprogrammet har dessutom tydliga kopplingar till utgiftsområdena 19 Regional tillväxt och 24 Näringsliv, vilka bereds av näringsutskottet.

Miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet beslutade våren 2011 att genomföra en gemensam uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet. Uppföljningen har inriktats på tre delar av programmet: Stöd till mikroföretag, grundläggande tjänster (t.ex. dagligvaruhandel och bredbandsutbyggnad) och stöd till biogasproduktion.

Uppföljningen har genomförts av miljö- och jordbruksutskottets och näringsutskottets gemensamma uppföljnings- och utvärderingsgrupp som har bestått av följande ledamöter: Irene Oskarsson (KD), ordförande, Kristin Örnfjäder (S), Nina Lundström (FP), Erik A Eriksson (C), Kent Persson (V), Åsa Coenraads (M), Lars Isovaara (SD) och Kew Nordqvist (MP). Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utvärderaren Christer Åström och utredaren Peter Strand vid utskottsavdelningens utvärderings- och forskningssekretariat samt föredraganden Roger Berggren vid näringsutskottets kansli i samarbete med uppföljnings- och utvärderings-

gruppens sekreterare, föredraganden Lena Sandström vid miljö- och jordbruksutskottets kansli.

Uppföljningen genomfördes under våren och sommaren 2012 och avslutades i oktober 2012. Uppföljnings- och utvärderingsgruppens rapport har därefter publicerats i serien Rapporter från riksdagen (2012/13:RFR4). Uppföljningen avrapporterades till de båda utskotten i november 2012. I denna broschyr ges en sammanfattning av uppföljningens resultat.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar i korthet:

- Landsbygden är en resurs för hela Sveriges utveckling. Det är viktigt med ett långsiktigt, uthålligt och kontinuerligt arbete för landsbygdsutveckling. Landsbygdsprogrammet är ett av statens viktigaste verktyg för detta.
- Det är viktigt med lokalt deltagande och engagemang, regional anpassning och en bred inriktning på landsbygdsprogrammet. Det är bra att staten har en bred syn på landsbygdsutveckling och att insatserna kan se olika ut i olika län.
- Landsbygdsprogrammet har gjort att landsbygdsfrågor uppmärksammas på olika sätt. Det behövs också i fortsättningen insatser för att åstadkomma en positiv utveckling på landsbygden. Det är viktigt att landsbygdsprogrammet används för att aktivt motverka en negativ utveckling på landsbygden.
- Landsbygdsprogrammet kan förenklas och antalet åtgärder minskas. Myndigheternas handläggning kan vidareutvecklas och det administrativa krånglet minskas.
- Det är ännu för tidigt att slå fast vilka resultat som landsbygdsprogrammet har haft. Utifrån de fallstudier som har genomförts upplevs dock resultaten som positiva för landsbygdens utveckling, även om programmet antagligen inte kommer att nå ända fram när det gäller målkriterierna. Det är viktigt att uppmärksamma resultat som inte är enkelt mätbara. Det är viktigt att regeringen till riksdagen årligen redovisar och bedömer landsbygdsprogrammets resultat.

- Det är angeläget att landsbygdsprogrammet stöder näringslivets fortsatta utveckling. Mikroföretagsstödet är viktigt för företagsutvecklingen på landsbygden, men det är svårt att peka på kvantifierbara resultat.
- Det var inledningsvis svårt att få in ansökningar som passade in i stödet till grundläggande tjänster. Omorienteringen mot bredbandsutbyggnad bidrog till ökat intresse.
- Det är positivt att stödet till biogas har fått en viktig roll i landsbygdsprogrammet. Många län prioriterar biogassatsningen, och intresset för biogasinvesteringar är på uppgång. Biogasstödet är i flera fall avgörande för investeringsbeslut, men det finns problem med lönsamheten.
- Landsbygdsfrågor är komplexa och breda, varför det finns behov av samverkan och samordning mellan myndigheternas insatser för landsbygden. Det kan vara svårt att få en överblick över de stöd som kan gå till landsbygden. Samordningen mellan de olika stöden till landsbygden måste förbättras. Samtidigt som gränsdragningen mellan åtgärderna ska vara tydlig måste möjligheter till synergieffekter lyftas fram.
- Det är viktigt med uppföljning och utvärdering av landsbygdsprogrammets resultat. Kunskap och lärdomar bör tas till vara och föras vidare. Revision och kontroll spelar en framträdande roll och påverkar myndigheternas arbete. Det är viktigt att de finansiella felen minskar när det gäller beviljade stöd. Det är dyrt att göra fel eftersom det leder till stora återbetalningsbelopp för Sverige samtidigt som förtroendet påverkas för denna stödform. Det är viktigt att dels förenkla ansökningsförfarandet så att risken minskar för att den sökande ska göra fel, dels att Jordbruksverket och länsstyrelserna vidtar åtgärder för att förbättra myndigheternas hantering av stöden.

Uppföljningens syfte och genomförande

Miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet har genomfört en gemensam uppföljning av landsbygdsprogrammet. Syftet med uppföljningen har varit att ge de båda utskotten ett fördjupat kunskapsunderlag i frågor som rör sysselsättning och utveckling på landsbygden, vilket sedan kan användas vid beredning av ärenden. Utskotten har valt att genomföra denna uppföljning för att i första hand studera kvalitativa resultat i några fallstudier som ett komplement till de uppföljningar och utvärderingar som tas fram genom den ordinarie uppföljnings- och utvärderingsstrukturen för landsbygdsprogrammet. Uppföljningen har inriktats på tre delar av programmet, huvudsakligen inom axel 3: Stöd till mikroföretag, grundläggande tjänster och stöd till biogasproduktion. Fallstudier har genomförts i Kalmar, Norrbottens och Västra Götalands län.

Det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013

Det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 är det tredje i ordningen för Sverige. Insatserna ska stödja en allmän utveckling av landsbygden, bl.a. vad gäller företagande och sysselsättning. Från EU har Sverige tilldelats totalt ca 1 953 miljoner euro för landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013. Programmet är uppdelat på fyra områden, s.k. axlar, vars mål och inriktning är gemensamma för EU-länderna. Inom varje axel kan bidrag beviljas till olika åtgärder i form av företagsstöd, projektstöd eller miljöersättningar. Det övergripande målet för axel 3 är att skapa ett mer diversifierat och konkurrenskraftigt näringsliv och en bättre livskvalitet på landsbygden.

Programmet har breddats i förhållande till den tidigare programperioden i syfte att främja ett diversifierat näringsliv, en god livsmiljö, lokal service och infrastruktur. Det pågående landsbygdsprogrammet riktas mot en bredare målgrupp än det förra miljö- och landsbygdsprogrammet, framför allt i de delar som syftar till en diversifierad ekonomi och god livskvalitet på landsbygden, dvs. axel 3. EU:s landsbygdsprogram för 2007–2013 skiljer sig från tidigare program inom jordbrukspolitikens område såtillvida

att programmet innehåller relativt stora delar där bidrag inte utgår enligt strikt definierade kriterier.

Landsbygdsdepartementet har huvudansvaret för landsbygdsprogrammet i Sverige. Jordbruksverket har det nationella ansvaret för genomförandeplanering, administration, genomförande och uppföljning samt utbetalning. Handläggning av ansökningar, kontroll, beslut om stöd och beslut om utbetalning har huvudsakligen delegerats till länsstyrelserna. Jordbruksverket beviljar stöd till nationella projekt. Varje länsstyrelse, samt Sametinget, har utarbetat strategier för hur programmet ska genomföras inom respektive region.

Landsbygdsprogrammets genomförande

läkttagelser

Utvecklingen på landsbygden ser olika ut i olika delar av Sverige, och näringslivet på landsbygden förändras. När det gäller offentliga insatser påverkas utvecklingen av många olika åtgärder inom skilda politikområden, där landsbygdsprogrammet är en bland flera insatser. Företagande på landsbygden kan främjas på olika sätt, och mycket av det som styr utvecklingen på landsbygden ligger utanför landsbygdsprogrammets kontroll. I uppföljningen pekar de flesta aktörer på vikten av insatser inom ett flertal politikområden för att landsbygden ska utvecklas, t.ex. skola och infrastruktur. Flera aktörer lyfter fram kommunernas roll i arbetet med landsbygdsutvecklingsfrågor.

De flesta menar att det är bra att det finns en frihet för länen att lägga upp landsbygdsprogrammet på olika sätt, eftersom behoven ser olika ut i olika delar av Sveriges landsbygder. Skillnader mellan länens sätt att arbeta med landsbygdsutveckling beror inte enbart på skillnader i länens strategier.

Landsbygdsprogrammet är mycket brett, vilket av flera uppfattas som en styrka, medan några ser det som en svaghet. En del aktörer har ställt sig frågande till om satsningar på t.ex. bredband och biogas ska ingå i landsbygdsprogrammet. Flertalet menar att det är bra att staten har en bred syn

på landsbygdsutveckling. Det finns olika inställningar bland de intervjuade aktörerna vad gäller frågan om vilken typ av insatser som ska få stöd från landsbygdsprogrammet. Många aktörer lyfter fram underifrånperspektivet.

I början var det svårt att få i gång åtgärderna inom axel 3, vilket bl.a. berodde på förekomsten av nya typer av verksamheter jämfört med tidigare landsbygdsprogram. Programmet förknippas fortfarande med jordbruk, och det har varit svårt att informera om programmet och att det inte enbart vänder sig till jordbrukare. Länsstyrelserna har upparbetade kanaler för att nå jordbrukare men inte alltid för att nå andra företagare på landsbygden.

Det finns många utvecklingsidéer på landsbygden och aktörerna anser att det är viktigt att staten hjälper till med att locka fram idéerna. Länsstyrelsernas fokus ligger på att handlägga ärenden, inte att arbeta proaktivt med landsbygdsutveckling. Handläggningstiderna är ofta långa, vilket minskar entusiasmen hos dem som arbetar i de projekt eller företag som ska genomföra en investering.

Landsbygdsprogrammet har sitt ursprung inom jordbruksadministrationen. Det finns en skillnad i arbetssätt gentemot arbetet med regionalpolitiska och näringspolitiska insatser där det handlar mer om rådgivning och sammanhangsskapande insatser. Flera aktörer har pekat på behovet av coachning för företag på landsbygden. Det kan vara svårt att se skillnaderna mellan en del av dagens åtgärder, och flera menar att det skulle vara bra med mer generella åtgärder. Uppdelningen på åtgärder är ett problem för myndigheterna, inte för de sökande som bara behöver bestämma om de söker företagsstöd eller projektstöd. Länsstyrelsen undersöker vilken som är den mest lämpliga åtgärden.

För länsstyrelsernas del kan uppdelningen på ett flertal olika åtgärder innebära att inlåsnings effekter uppstår, dvs. budgeterade medel kan bli kvar i vissa åtgärder. En del menar att det är bra att landsbygdsprogrammet är inriktat på lite större investeringar och projekt, medan andra betonar vikten av mindre investeringar och projekt. Flera aktörer menar att det finns viss projektrötthet och betonar att det är viktigt med långsiktighet och varaktighet i arbetet med landsbygdsutveckling.

Det har rätt en viss oklarhet kring frågan om vad som gäller för annan offentlig medfinansiering när det gäller åtgärder inom axel 3. Det har

ibland varit svårt att hitta medfinansiering, och olika medfinansiärer kan ställa olika krav, t.ex. på återrapportering. Att bidrag betalas ut i efterskott ställer stora krav på likviditet. Det är svårt för i synnerhet små företag och projekt att delta i landsbygdsprogrammet om de inte har god likviditet.

Det finns en ambition att förenkla landsbygdsprogrammets genomförande. De flesta menar dock att landsbygdsprogrammet är administrativt krångligt, för både stödmottagare och myndigheter. Programmet präglas av rutinerna för jordbruksstöden. En del företag menar att det inte är värt besväret att ansöka om bidrag. Flera pekar också på att den som har fyllt i ansökningsblanketten fel kan bli återbetalningsskyldig efter en revision, även om länsstyrelsen har godkänt ansökan. Flera aktörer menar att det är viktigt att förenkla administrationen kring bidragen.

Ungdoms-, integrations- och jämställdhetsperspektiven har uppmärksamats till begränsad del i arbetet med landsbygdsprogrammet. Det konstateras att det finns både fördelar och nackdelar med Leadermetoden.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller landsbygdsprogrammets genomförande.

- Landsbygdsprogrammet har gjort att landsbygdsfrågor uppmärksammas på olika sätt. Det behövs också i fortsättningen insatser för att åstadkomma en positiv utveckling på landsbygden. Det är viktigt att landsbygdsprogrammet används för att aktivt motverka en negativ utveckling på landsbygden.
- Landsbygden är en resurs för hela Sveriges utveckling och det är viktigt att statliga aktörer inom olika samhällsområden tar sitt ansvar för landsbygdens fortsatta utveckling. Landsbygdsprogrammet är ett av statens viktigaste verktyg för att arbeta med landsbygdsutveckling, men samtidigt ligger mycket av det som påverkar utvecklingen på landsbygden utanför landsbygdsprogrammets ram. Det är viktigt att statlig verksamhet inom alla politikområden bidrar till att utveckla landsbygden och att de resultat som uppnås genom

landsbygdsprogrammet inte motverkas genom beslut inom andra politikområden. Det är viktigt att följa resultaten av Regeringskansliets arbete med att landsbygdssäkra beslut.

- Det är viktigt att arbetet med landsbygdsutveckling från statens sida präglas av långsiktighet, uthållighet och kontinuitet, inte minst för att uppnå avsedda effekter.
- Det är positivt att de förändringar som har skett inom näringslivet på landsbygden återspeglas även i landsbygdsprogrammet och dess genomförande. Det finns många utvecklingsidéer och entreprenörer på landsbygden och det är viktigt att staten stöder arbetet med att locka fram idéerna så att de kan omsättas till konkreta och framgångsrika utvecklingsinsatser.
- Det är positivt att landsbygdsprogrammet har utformats så att det når nya målgrupper. Samtidigt har det varit svårt för myndigheterna att nå ut till de nya målgrupperna och att informationsarbetet inte har nått ända fram i alla delar av Sverige. Inför kommande landsbygdsprogram är det viktigt att ytterligare förbättra informationsinsatserna, inte minst gentemot de nya målgrupperna.
- Det lokala deltagandet och engagemanget är helt avgörande för om utvecklingsinsatserna ska ge ett långsiktigt hållbart resultat. Oavsett vilket arbetssätt som väljs är det viktigt att uppmuntra lokalt samarbete mellan olika aktörer på landsbygden. Det är viktigt att kommunernas roll i arbetet med landsbygdsutvecklingsfrågor uppmärksammas.
- Ungdoms-, integrations- och jämställdhetsperspektiven har endast till begränsad del uppmärksammats i arbetet med landsbygdsprogrammet i de tre län som har ingått i denna uppföljning. Det är viktigt att betona det angelägna i att dessa aspekter får ökad uppmärksamhet i det fortsatta utvecklingsarbetet, inte minst för att ge långsiktigt hållbara resultat.
- Det är bra att det finns en frihet för länen att lägga upp genomförandet av landsbygdsprogrammet på olika sätt, eftersom behoven ser olika ut i olika delar av Sveriges landsbygder. En ökad regional anpassning leder till ökat regionalt och lokalt engagemang och därmed ett utökad underifrånperspektiv, vilket är positivt. Det är viktigt att

länsstyrelserna kan förklara för och kommunicera med aktörerna om hur prioriteringarna ser ut i de skilda länen och orsakerna till detta.

- Eftersom verkligheten ser olika ut i skilda delar av landet är det ofrånkomligt att insatserna kan behöva variera mellan olika län. Samtidigt är det viktigt att det nationella regelverket följs på ett likartat sätt i de olika länen. Lokala och regionala aktörer är nöjda med den regionala anpassningen. För aktörer som arbetar med t.ex. länsövergripande projekt har den regionala anpassningen och skillnader i prioriteringar mellan länen dock lett till en del svårigheter. Det är viktigt att länsstyrelserna och andra myndigheter arbetar för att underlätta länsövergripande insatser utan att den regionala anpassningen åsidosätts.
- Det är bra att staten har en bred syn på landsbygdsutveckling och att landsbygdsprogrammet är brett upplagt. Samtidigt är det viktigt att programmet koncentreras till insatser som är centrala för landsbygdens utveckling.
- Det är viktigt att det finns en bredd i insatserna och en inriktning på både landsbygdens näringsliv och på mer allmänna utvecklingsinsatser som är till gagn för både företag och de boende på landsbygden. Det finns t.ex. behov av coaching för och rådgivning till företag på landsbygden, liksom av stöd till samarbete mellan företagare på landsbygden.
- Det är svårt att se skillnaderna mellan en del av landsbygdsprogrammets åtgärder. Dessutom innebär uppdelningen på åtgärder ett problem för myndigheterna. Färre och mer generella åtgärder skulle kunna effektivisera myndigheternas arbete.
- Upplägget av landsbygdsprogrammet innebär att bidrag betalas ut i efterskott, vilket ställer krav på likviditet hos företag och projekt. Detta innebär problem i synnerhet för små företag och projekt, och det kan vara svårt för dem att delta i landsbygdsprogrammet om de inte har god likviditet. Detta är en fråga som bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet med landsbygdsprogrammet.

- Det finns en ambition att förenkla genomförandet av landsbygdsprogrammet, men detta till trots är landsbygdsprogrammet administrativt krångligt, för både stödmottagare och myndigheter. Det är viktigt att fortsätta arbetet med att förenkla administrationen kring bidragen.
- Det är viktigt att ytterligare försöka minska handläggningstiderna, inte minst för att inte äventyra entusiasmen hos dem som arbetar i utvecklingsprojekt och i landsbygdsföretag som vill utvecklas. Samtidigt är det också viktigt att ökade krav på myndigheterna inte går ut över myndighetshandläggarnas möjligheter att närmare bedöma ansökningarna och de planer som de sökande har.
- Det är viktigt att myndigheterna i kommande landsbygdsprogram ges utrymme att arbeta mer med information och kvalitetssäkring. I det fortsatta utvecklingsarbetet skulle fler inslag av ökat lärande mellan olika myndigheters administration av bidragsansökningar och utbetalningar kunna ingå, både inom jordbruksadministrationen och exempelvis det arbete som görs inom ramen för regional- och näringspolitiken. Det vore bra om hanteringen inom olika fonder kunde jämföras och goda exempel kunde tas fram.

Landsbygdsprogrammets resultat

lakttagelser

Uppföljningen visar att det ännu är för tidigt att slå fast vilka resultat det nuvarande landsbygdsprogrammet har haft. Flertalet aktörer menar dock att landsbygdsprogrammet leder till tillväxt, sysselsättning och ökad lönsamhet, men det har varit svårt för aktörerna att kvantifiera resultaten. Utan stöd från landsbygdsprogrammet hade de flesta företagsinvesteringar genomförts ändå, men hade kanske blivit mindre och tagit längre tid att genomföra. Flera av projekten hade däremot inte blivit verklighet utan stöd. Vissa aktörer ifrågasätter att konkurrenskraftiga verksamheter ska få stöd.

Flertalet aktörer anser att landsbygdsprogrammet är viktigt och har möjliggjort arbete med landsbygdsutveckling. Flera anser att stöden är små men psykologiskt viktiga, och flertalet aktörer menar att landsbygdsprogrammet gör mer nytta än vad halvtidsutvärderingen visade. Det handlar mycket om andra värden än ekonomi och arbetstillfällena. Landsbygdsprogrammet kan stödja initiativ från gräsrotsnivå och har lett till att mycket har hänt på landsbygden, t.ex. har mötesplatser skapats. Det finns exempel på att arbetet med landsbygdsprogrammet har bidragit till sammanhållning och framtidstro i bygden. Flera intervjuade menar att det är svårt att uttala sig om varaktigheten i uppnådda resultat. En del arbetstillfällena är mer långsiktiga medan andra är mer kortsiktiga. Aktörerna påpekar dessutom att företag på landsbygden måste kunna överleva även utan stöd.

När det gäller åtgärd 312 Affärsutveckling i mikroföretag visade halvtidsutvärderingen att stödet har lett till en gynnsam utveckling, men från ett ekonomiskt perspektiv framförs att grunden för stödet är tveksam. Jordbruksverkets senaste årsrapport visar att målen om ökat bruttoföredlingsvärde och ökat antal arbetstillfällena antagligen inte kommer att uppnås. I de tre undersökta länen ses åtgärd 312 som viktig för företagsutveckling, men det har varit svårt att peka på konkreta resultat. Små företag har med hjälp av stödet kunnat utvecklas och till viss del expandera. Stödet har bl.a. underlättat möjligheterna för företag att få banklån.

När det gäller stöd till grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden (åtgärd 321) visade halvtidsutvärderingen att stödet inom åtgärden dels hade utnyttjats i begränsad utsträckning, dels att det generellt sett hade haft ringa effekt fram till utvärderingstidpunkten. Trots att många anser att servicefrågor är viktiga har det ofta varit trögt att få in ansökningar. En omorientering mot bredbandsutbyggnad gör att denna typ av satsningar nu dominerar bland dem som får stöd från åtgärden. Vid sidan om bredbandssatsningarna uppvisar andra insatser som beviljats stöd en betydande bredd både vad gäller inriktning och ekonomisk omfattning. Delvis som ett resultat av olika förutsättningar och prioriteringar uppvisar de åtgärder som har beviljats stöd i de tre undersökta länen också en betydande bredd. Det är ofta svårt att bedöma hur många personer som gynnas av de satsningar som görs inom ramen för åtgärd 321, och det tycks

ofta råda en osäkerhet om vem som har eller bör ta ansvaret för att säkerställa tillgången till service på landsbygden.

När det gäller stöd till biogas (åtgärd 121, 311 och 312) berördes inte detta i halvtidsutvärderingen eftersom stödet infördes först 2009. I Jordbruksverkets årsrapport för 2011 sägs att många län aktivt prioriterar biogassatsningen och att intresset för biogasinvesteringar är på uppgång. Samtidigt finns tveksamheter kring lönsamheten i biogasanläggningar. I de tre undersökta länen ses biogasstödet som mycket viktigt och i flera fall som avgörande för investeringsbeslut. Utvecklingspotentialen bedöms vara stor, men flera aktörer efterlyser ett driftstöd för bättre lönsamhet. Enligt aktörerna är huvudproblemen med biogasstödet att tillgängliga medel inte räcker till och att bidragstaket i åtgärderna 311 och 312 har varit för lågt.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller landsbygdsprogrammets resultat.

- Det är ännu för tidigt att slå fast vilka resultat som landsbygdsprogrammet har haft. Utifrån de fallstudier som har genomförts upplevs dock resultaten som positiva för landsbygdens utveckling, även om programmet antagligen inte kommer att nå ända fram när det gäller målkriterierna.
- De flesta studerade företagsinvesteringarna hade antagligen genomförts även utan stöd från landsbygdsprogrammet, men de hade blivit mindre och tagit längre tid att genomföra. När det gäller projektstöden hade flera av de studerade projekten antagligen inte kunnat genomföras utan stöd.
- Det har varit svårt att kvantifiera resultaten och bedöma om syftet med landsbygdsprogrammet har uppnåtts och vilka konkreta resultat som det har gett hittills. Det är även svårt att uttala sig om varaktigheten i uppnådda resultat och vad de olika insatserna får för betydelse. Det är viktigt att uppnå långsiktiga resultat som leder till att företag och service på landsbygden kan överleva även utan stöd.

- Alla resultat är inte enkelt mätbara men även s.k. mjuka resultat som är svåra att mäta är viktiga, t.ex. att mötesplatser har skapats och att bygderna har återfått sammanhållning och framtidstro. Landsbygdsprogrammet har möjliggjort ett aktivt arbete med landsbygdsutveckling i hela landet och att mycket har hänt på landsbygden. Detta är också viktiga resultat av arbetet med landsbygdsutveckling.
- Det är viktigt att regeringen i de årliga resultatredovisningarna till riksdagen redovisar och bedömer resultaten av de ekonomiska insatser som uppnås genom landsbygdsprogrammet. I detta bör även ingå en redovisning av omfattningen av bl.a. den statliga medfinansieringen.
- Mikroföretagsstödet bedöms vara viktigt för företagsutvecklingen på landsbygden, även om det har varit svårt att peka på kvantifierbara resultat. Små företag har med hjälp av stödet kunnat utvecklas och till viss del expandera. Stödet har bl.a. gjort det lättare för företag att få banklån. Det har betonats att detta är en lyckad åtgärd för samiskt vidkommande. Det är svårt att bedöma vilka resultat åtgärden ger på lång sikt. Det är nödvändigt att företagen kan överleva utan stöd.
- Frågan om tillgången till service på landsbygden är viktig, men det har ändå varit förhållandevis få ansökningar till åtgärd 321 om grundläggande tjänster. Det finns en betydande bredd i det arbete som görs med stöd från åtgärden och detta är främst ett resultat av olika förutsättningar och prioriteringar i länen. Det är svårt att bedöma hur många personer som gynnas av flera av de satsningar som görs inom ramen för åtgärden. Det är viktigt att samordningen av statens olika insatser för service på landsbygden ges ökad uppmärksamhet. I det fortsatta arbetet är det viktigt att överväga frågan om vem som har eller bör ta ansvaret för att säkerställa tillgången till service på landsbygden.
- Det är positivt att det inom ramen för landsbygdsprogrammet görs en kraftsamling för fortsatt bredbandsutbyggnad på landsbygden. En väl fungerande it-infrastruktur är en grundläggande förutsättning för utvecklingen av innovativa servicelösningar i allmänhet.

- Det är positivt att biogas har fått en viktig roll i landsbygdsprogrammet och att många län har prioriterat biogassatsningen. Intresset för biogasinvesteringar är på uppgång, samtidigt som det finns en del tveksamheter kring lönsamheten i biogasanläggningar. Detta göra att biogasstödet är viktigt och i flera fall avgörande för investeringsbeslut. Flera aktörer menar att utvecklingspotentialen för biogas bedöms vara stor och flera efterlyser ett driftstöd för bättre lönsamhet. Ett av de stora problem som har uppmärksammats – att bidragstaket på 1,8 miljoner kronor var för lågt – har numera fått en lösning genom kommissionens ändringsbeslut. Det är dock ett fortsatt problem att tillgängliga medel inte räcker till.

Samordning och samverkan

lakttagelser

Landsbygdsfrågor berör flera departement och myndigheter. Det finns olika typer av samverkan mellan myndigheterna, vilka i stort fungerar bra. Några aktörer har lyft fram frågan om arbetsfördelningen mellan myndigheterna och pekat på otydlig styrning och samordning samt oklar administrativ struktur. Samarbetet över länsgränserna upplevs i vissa fall vara begränsat, men det finns också exempel på sådant samarbete. Inom länen finns ett upparbetat samarbete mellan olika aktörer. Företag och projekt har framfört att kontakterna med de handläggande myndigheterna har varit goda.

Det finns många olika stöd som kan gå till landsbygden. Landsbygdsprogrammet är ett av dessa stöd, och många söker stöd från olika källor. Landsbygdsutveckling handlar om att se till helheter och då kan uppdelningen av statens insatser på olika program och åtgärder vara ett hinder. Flera har pekat på behov av mer samordning mellan olika former av stöd till landsbygden. Att det finns olika former av stöd från olika myndigheter som riktar sig till samma målgrupp kan upplevas som krångligt av de sökande. Aktörerna menar att det är viktigt med tydlig gränsdragning och att undvika dubbelfinansiering. Det har också framförts att det är viktigt

att olika insatser kan ge synergieffekter, men det betonas att det är svårt att planera för detta.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller samordning och samverkan.

- Det är mycket viktigt med samverkan och samordning mellan myndigheterna för att stödja landsbygdens fortsatta utveckling, inte minst för att uppnå goda resultat av insatta resurser inom landsbygdsprogrammet. I det sammanhanget är det viktigt med tydlighet i regeringens styrning av myndigheterna. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna och den administrativa strukturen måste vara tydlig. Detta gäller t.ex. län där regionerna har ansvar för utvecklingsfrågorna, medan länsstyrelserna har ansvaret för landsbygdsprogrammet. När det gäller landsbygdsprogrammet finns det olika typer av samverkan mellan berörda myndigheter och denna samverkan fungerar i stort bra. Det finns dock behov av att bl.a. underlätta samarbetet över länsgränserna.
- Det kan vara svårt att få en överblick över de många olika stöd som kan gå till landsbygden, vilket kan vara ett problem för dem som arbetar med landsbygdsutveckling. Att det finns olika former av stöd från olika myndigheter som riktar sig till samma målgrupp kan även upplevas som krångligt av de sökande, bl.a. eftersom olika blanketter ska fyllas i och skickas till olika myndigheter. I syfte att underlätta för företag och projekt kan bl.a. möjligheten övervägas att införa lika ansökningshandlingar och återrapporteringsrutiner oavsett vilket EU-stöd som det handlar om.
- Det är viktigt att arbetet med landsbygdsutveckling är inriktat på att se till landsbygden som en helhet; då kan uppdelningen av statens insatser på olika program och åtgärder vara ett hinder. Det är samtidigt viktigt med en tydlig gränsdragning mellan de olika stöd som finns. Det är också viktigt att olika insatser kan ge synergieffekter, även om det i

praktiken är svårt att planera för detta. Mot den bakgrunden finns det behov av mer samordning mellan olika former av stöd till landsbygden.

Uppföljning, utvärdering och revision

lakttagelser

Jordbruksverket ansvarar för uppföljning av landsbygdsprogrammet, vilket löpande redovisas i årsrapporter. Vilka uppgifter som ska redovisas på nationell nivå i årsrapporterna regleras av kommissionen. Utvärderingar av programmet genomförs före, i halvtid och efter programmets slut och görs av oberoende organ. Halvtidsutvärderingen gjordes av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och har fått en del kritik av olika aktörer. På regional nivå görs kontroller i samband med utbetalningar och slutrapporter. Flertalet aktörer betonar att det är viktigt att följa upp och utvärdera landsbygdsprogrammets resultat. Samtidigt konstateras att det är svårt att mäta effekter. Flera pekar på att följeforskning skulle kunna vara ett alternativ till halvtidsutvärderingar.

Det görs många kontroller inom landsbygdsprogrammet. Revision utförs av Revisionsrätten, kommissionens revisorer, Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksrevisionen och olika kontrollfunktioner vid berörda myndigheter.

Det förekommer ett flertal finansiella fel i landsbygdsprogrammet. Dessa handlar ofta om små belopp men leder till stora kostnader för Sverige. En hög andel finansiella fel leder dessutom till krav på fler revisioner i Sverige. Landsbygdsprogrammets senaste årsräkenskaper kunde godkännas av kommissionen först efter kompletterande granskningar på grund av den höga nivån av finansiella fel. Flera aktörer menar att rädslan för att göra fel kan leda till att myndigheterna blir alltför försiktiga i sin handläggning och att medlen därför inte används fullt ut och på ett effektivt sätt. Företag och projekt kan bli återbetalningsskyldiga om revisionen upptäcker fel, vilket kan verka hämmande på benägenheten att ansöka om bidrag. Det är viktigt att fel upptäcks redan i myndigheternas handläggning och inte först vid en revision.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Mot bakgrund av vad som har framkommit i uppföljningen gör gruppen följande bedömningar när det gäller uppföljning, utvärdering och revision.

- Det är viktigt att följa upp och utvärdera landsbygdsprogrammets resultat och hur det utvecklas över tid. Den kunskap och de lärdomar som dras genom arbetet med landsbygdsutveckling bör tas till vara och föras vidare till olika aktörer.
- Det kan ofta vara svårt att mäta och kvantifiera resultaten, inte minst i form av effekter. Det är ändå nödvändigt att kunna följa utvecklingen även av resultat som inte är enkelt mätbara. Det är även viktigt att följa de långsiktiga effekterna av stöden, både för stöden i sin helhet och för de enskilda bidragsbesluten.
- Det är svårt att utvärdera resultat efter så kort tid som är fallet när det gäller halvtidsutvärderingarna. Samtidigt är det svårt att hinna använda resultaten av halvtidsutvärderingar under innevarande programperiod. Inför kommande programperiod finns därför behov av att följa utvecklingen av stödets resultat under tiden som insatserna pågår, exempelvis i form av s.k. följeforskning.
- Kontroller och revision spelar en framträdande roll och påverkar myndigheternas arbete. Det är viktigt att gällande regelverk följs. Samtidigt kan kontrollsystemet skapa en oro och rädsla för att göra fel, både på handläggande myndigheter och bland bidragsmottagarna. Det finns en risk att myndigheterna blir alltför försiktiga i sin handläggning och att medlen därför inte används fullt ut och på ett effektivt sätt. Det är därför viktigt att fel upptäcks redan i myndigheternas handläggning och inte först vid en revision.

Uppföljningar från miljö- och jordbruksutskottet (MJU) och näringsutskottet (NU)

Tematiska uppföljningar från NU

- Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag (Rapport 2004/05:RFR2, yttr. 2004/05:NU1y)
- Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet (Rapport 2012/13:RFR4)

Tematiska uppföljningar från MJU

- Förutsättningar för småskalig livsmedelsproduktion – En uppföljning (Rapport 2005/06:RFR3, bet. 2005/06:MJU8)
- Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet (Rapport 2007/08:RFR3, bet. 2007/08:MJU2)
- Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet (Rapport 2008/09:RFR3, bet. 2008/09:MJU1)
- Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion (Rapport 2009/10:RFR1, bet. 2009/10:MJU2)
- Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion (Rapport 2010/11:RFR1, bet. 2010/11:MJU2)
- Uppföljning av statens satsning på hållbara städer (Rapport 2010/11:RFR2, bet. 2010/11:MJU1)
- Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning (Rapport 2011/12:RFR1, bet. 2011/12:MJU1)
- Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft (Rapport 2011/12:RFR3, bet. 2011/12:MJU1)
- Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet (Rapport 2012/13:RFR4)

Löpande uppföljningar från MJU

- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 20 (görs årligen, senast i bet. 2012/13:MJU1)
- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 23 (görs årligen, senast i bet. 2012/13:MJU2)

Uppföljningsrapporterna finns tillgängliga på riksdagens webbplats (www.riksdagen.se) och kan också beställas från riksdagens tryckeriexpedition (postadress 100 12 Stockholm, tel. 08-786 58 10, fax. 08-786 61 76 eller e-post ordermottagningen@riksdagen.se). För ett flertal rapporter finns sammanfattningar på engelska tillgängliga på riksdagens webbplats.

SVERIGES 
RIKSDAG 