

Landsbygdsprogrammet 2014–2020

– utformning och genomförande

RIR 2018:26



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 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-495-7

RIR 2018:26

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: LARS-OLOF JOHANSSON

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-10-08

DNR: 3.1.1-2017-1414

RIR 2018:26

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

Landsbygdsprogrammet 2014–2020

– utformning och genomförande

Riksrevisionen har granskat landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Jordbruksverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Annelie Jansson Westin har varit föredragande. Jenny Lee, Maria-Medée Almroth och Martin Hill har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Annelie Jansson Westin

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
Jordbruksverket, länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket

LANDSBYGDSPROGRAMMET 2014–2020 – UTFORMNING OCH GENOMFÖRANDE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	12
1.2 Syfte och frågeställningar	12
1.3 Utgångspunkter	13
1.4 Metod och genomförande	16
1.5 Rapportens disposition	17
2 Bakgrund	18
2.1 Landsbygdsprogrammen är en del av EU:s jordbrukspolitik	18
2.2 Regler och mål på EU-nivån	18
2.3 Det svenska landsbygdsprogrammet	22
2.4 Utformningen av landsbygdsprogrammet	23
2.5 Landsbygdsprogrammets genomförandeorganisation	26
3 Programstruktur och medelsfördelning	28
3.1 EU-nivåns betydelse för nationella landsbygdsprogram	28
3.2 Strukturen i det svenska landsbygdsprogrammet	30
3.3 Regionalt inflytande i landsbygdsprogrammet	36
3.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	39
4 Uppföljning och utvärdering	41
4.1 Kraven i EU:s regelverk och organiseringen i Sverige	41
4.2 Information om programmets resultat	45
4.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	51
5 Handläggningen av stödärenden	53
5.1 Handläggningsprocessen för stödärenden	53
5.2 Långa handläggningstider och sena utbetalningar	54
5.3 Riksrevisionens undersökning av stödhandläggningen	56
5.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	62
Referenslista	64
Bilaga 1. Ordlista	69
Bilaga 2. Sammanställning enkätsvar	73
Bilaga 3. Fokusområden och delåtgärder	77

LANDSBYGDSPROGRAMMET 2014–2020 – UTFORMNING OCH GENOMFÖRANDE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 utformats och genomförts på ett sätt som möjliggör att målen för programmet kan nås på ett effektivt sätt.

Bakgrund

Landsbygdsprogrammet är en del av arbetet med att förverkliga EU:s tillväxtstrategi Europa 2020, med en övergripande målsättning om smart och hållbar tillväxt för alla. Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), däribland jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), är EU:s främsta investeringsredskap för tillväxtstrategin.

Totalt finns cirka 37 miljarder kronor för det svenska landsbygdsprogrammet under perioden 2014–2020, varav ca 60 procent utgörs av svensk medfinansiering. Resterande medel i programmet kommer från Ejflu.

Utformningen av det svenska landsbygdsprogrammet är resultatet av svenska politiska beslut givet de obligatoriska kraven i EU:s regelverk. Landsbygdsprogrammet ska uppfylla flera olika mål, både på EU-nivå och nationellt. De höga ambitionerna från EU avspeglar sig i ett regelverk som i detalj styr hur programmet ska utformas och följas upp. Därtill ingår flera nationella satsningar, såsom livsmedelsstrategin, i det svenska programmet. Sammantaget har detta resulterat i ett brett landsbygdsprogram med många olika åtgärder¹ för landsbygdsutveckling. Programmet är komplicerat att handlägga och många som ansökt om stöd har fått vänta länge på beslut om stöd och på utbetalningar av stöd.

Ovanstående har utgjort de viktigaste motiven till denna granskning av det svenska landsbygdsprogrammet.

Frågeställningar och utgångspunkter

Syftet med granskningen är att undersöka om landsbygdsprogrammet 2014–2020 har utformats och genomförts på ett sätt som möjliggör att målen kan nås på ett effektivt sätt. Följande frågor har ingått i granskningen:

- Har regeringens val av åtgärder och fördelning av medel gett förutsättningar för att nå programmets mål på ett effektivt sätt?

¹ Åtgärder är de områden för vilka stöd och ersättningar kan sökas, exempelvis miljöersättningar, investeringar i fysiska tillgångar, kompetensutveckling och utbyggnad av kommersiell service på landsbygden.

- Har regeringen och Jordbruksverket säkerställt att relevant information tas fram om resultat och måluppfyllelse i programmet och att denna information används?
- Har regeringen och Jordbruksverket gett berörda myndigheter förutsättningar för en effektiv handläggning av stödärenden?

Riksrevisionens bedömningar utgår från att landsbygdsprogrammet bör utformas och genomföras enligt budgetlagens krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas i statens verksamhet. Bedömningarna utgår vidare från att målen i programmet bör vara tydliga, att det bör framgå hur de ska nås samt att uppföljning av programmet ger information om måluppfyllelsen. Ytterligare en utgångspunkt är att förutsättningar bör ges för att handläggningen av stödärenden ska kunna utföras med kort handläggningstid och till låg kostnad.

Granskningen har inriktats mot regeringens och svenska myndigheters genomförande av programmet. Berörda myndigheter är Jordbruksverket, länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket. EU-nivån, systemet med jordbruks- och landsbygdsstöd i sin helhet samt de stödsökandes perspektiv har inte ingått i granskningen. Det har heller inte ingått i granskningen att bedöma om mål i landsbygdsprogrammet har nåtts eftersom resultat ännu inte är tillgängliga.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens utformning av landsbygdsprogrammet har bidragit till en programstruktur som försvårar möjligheten att nå programmets mål. Det regelverk från EU som styr utformningen är omfattande och detaljerat. Givet det nationella handlingsutrymme som EU:s regelverk ändå medger, valde regeringen att låta ett stort antal åtgärder ingå i programstrukturen. Detta har försvårat genomförandet och lett till ökade administrativa kostnader och försenade utbetalningar av stöd.

Har regeringens val av åtgärder och fördelning av medel gett förutsättningar för att nå programmets mål på ett effektivt sätt?

Det finns flera faktorer som försvårar möjligheterna att nå målen i landsbygdsprogrammet och i förlängningen uppnå de tänkta effekterna. Målstrukturen på EU-nivå innebär att landsbygdsprogrammet förväntas bidra till mål på flera olika nivåer. Dessutom är EU:s regelverk omfattande, detaljerat och svårt att tillämpa. Även den svenska regeringens beslut om ett brett program med ett stort antal åtgärder bidrar till programstrukturens komplexitet. Enligt Riksrevisionen försämrar dessa faktorer förutsättningarna att nå programmets mål på ett effektivt sätt. Riksrevisionen konstaterar även att regeringen inför den

här programperioden inte utgick från något strategiskt underlag när programmet utformades.

Stort antal åtgärder försvårar måluppfyllelsen och möjligheten att nå effekter

Enligt Riksrevisionen är det svårt att bedöma vilka mål de olika åtgärderna i det svenska landsbygdsprogrammet ska bidra till och vilka resultat som borde uppnås. EU:s regelverk tillåter ett visst nationellt handlingsutrymme att välja vilka och hur många åtgärder som ska ingå i de nationella programmen. Den svenska regeringen hade alltså möjlighet att utforma ett mer riktat program med färre åtgärder, men valde istället att låta ett stort antal åtgärder och ett antal nationella satsningar ingå. Det svenska landsbygdsprogrammet förväntas därmed bidra både till mål på EU-nivån och till nationella mål.

Riksrevisionen bedömer att landsbygdsprogrammet med många åtgärder, små budgetar och begränsad flexibilitet kan försvåra måluppfyllelse och möjligheterna att nå effekter. Åtgärderna i programmet är uppdelade i ett 90-tal olika insatsområden varav de flesta tilldelas en budget. När budgeten fördelas blir summan per insatsområde liten, i vissa fall så liten som knappt fyra miljoner för hela den sjuåriga programperioden. Uppsplittningen i många små budgetar, som enligt EU:s regelverk heller inte får flyttas mellan insatsområden utan formell programändring, medför att insatserna riskerar att få begränsade effekter för landsbygdsutvecklingen. Dessutom kan det medföra att medlen inte kan utnyttjas till fullo och att önskade effekter därmed uteblir.

Programstrukturen medför administrativt merarbete och ökade kostnader

Riksrevisionens bedömning är att programstrukturen gör administrationen av landsbygdsprogrammet betungande, med ökade administrativa kostnader som följd. Det administrativa merarbetet riskerar även att fokus flyttas från programmets måluppfyllelse och resultat.

Den komplexa programstrukturen med ett stort antal åtgärder och insatsområden ger upphov till administrativt merarbete både för Jordbruksverket och stödmyndigheterna. För varje insatsområde krävs exempelvis att stöd villkor utformas, att informationsinsatser genomförs och att specifika handläggningsrutiner tas fram och tillämpas. För varje insatsområde krävs dessutom att en mängd information samlas in och redovisas kontinuerligt för att uppfylla EU:s krav på resultatrapportering.

Bristande regionalt inflytande

Inför programperioden fanns ambitioner att ta hänsyn till regionala förutsättningar och identifiera regionala behov av landsbygdsutveckling. Partnerskap på regional nivå inrättades och regionala handlingsplaner togs fram. Riksrevisionen konstaterar dock att identifierade regionala behov endast i begränsad utsträckning beaktades när de delar av programmet som gäller företags- och projektstöd utformades och när budgeten för dessa stöd fördelades. Vidare är

möjligheterna till regionalt inflytande begränsade under den pågående programperioden, t.ex. avseende ändringar i programmet. Det begränsade regionala inflytandet riskerar att minska intresset för programmet bland regionala aktörer.

Har regeringen och Jordbruksverket säkerställt att relevant information tas fram om resultat och måluppfyllelse i programmet och att denna information används?

Uppföljning och utvärdering är en betydande del av genomförandet av landsbygdsprogrammet och ska säkerställa att programmets mål kan nås och att medlen i programmet utnyttjas effektivt. Dessutom bör informationen fungera som ett underlag inför kommande programperiod. Uppföljning och utvärdering sker visserligen kontinuerligt, men har hittills gett begränsad information om måluppfyllelsen. Enligt Riksrevisionen minskar den begränsade informationen möjligheterna att justera programmet för att förbättra måluppfyllelsen.

Resurskrävande resultatrapportering bidrar inte till ett bättre program

Riksrevisionens bedömning är att värdet av den omfattande information som samlas för de EU-gemensamma indikatorerna är begränsat, både på EU-nivå och på nationell nivå. EU:s regelverk kräver regelbunden och detaljerad rapportering om insatserna i landsbygdsprogrammet. Rapporteringen sker utifrån ett stort antal indikatorer som är tänkta att mäta resultat och utfall. Enligt Riksrevisionen är det dock tveksamt om indikatorerna kan ge den information om resultat och effekter som är syftet med resultatrapporteringen. Indikatorerna mäter främst utfall, t.ex. antal och andelar, vilket inte säger något om förväntade förbättringar och förändringar. Rapporteringskraven har inneburit att de svenska myndigheterna lägger betydande resurser på att möta dessa krav.

Information om faktiska resultat och utfall kommer inte att finnas förrän tidigast 2019–2020. Därmed är det enligt Riksrevisionen risk för att det kommande landsbygdsprogrammet fastställs utan tillräcklig information om resultaten i nuvarande programperiod. Eftersom den information som hittills samlats in inte är relevant för att bedöma resultat och effekter är det också osäkert om det kommer att gå att använda den för att förbättra nuvarande program.

Den nationella uppföljningen ger inte information om måluppfyllelsen

En stor del, 60 procent, av landsbygdsprogrammets medel utgörs av svensk medfinansiering. Flera stora nationella satsningar, såsom livsmedels- och bredbandsstrategierna, genomförs inom ramen för landsbygdsprogrammet. Det är därför enligt Riksrevisionen rimligt att resultatrapporteringen till EU kompletteras med nationell uppföljning för att få information om i vilken utsträckning målen med programmen förväntas nås. Riksrevisionen konstaterar dock att rapporteringen till EU hittills har varit i fokus för uppföljningsinsatserna

och att denna rapportering har liten betydelse för att bedöma programmets måluppfyllelse. Fokus i den löpande nationella uppföljningen har främst legat på söktryck och utbetalningar av medel. De utvärderingar som hittills genomförts har endast i undantagsfall berört måluppfyllelse och effekter av insatser i pågående programperiod.

Har regeringen och Jordbruksverket gett myndigheterna förutsättningar för en effektiv handläggning av stödärenden?

Brister i flera av de förutsättningar som krävs för en effektiv handläggning har lett till problem med bl.a. långa handläggningstider och lång väntan på stöd för de stödsökande. Detta kan enligt Riksrevisionen i förlängningen påverka de stödsökandes förtroende för landsbygdsprogrammet.

Hög komplexitet och brister i it-systemen försvårar handläggningen

Riksrevisionen konstaterar att den komplexa programstrukturen, med många olika åtgärder och insatsområden samt omfattande resultatrapportering, gör att handläggningen av stödärenden tar lång tid och är resurskrävande. Dessutom kräver programstrukturen och resultatrapporteringen att nya it-system utvecklas för handläggning och uppföljning.

Enligt Riksrevisionen har bristerna i de nya it-system som Jordbruksverket utvecklat försvårat handläggningen av stödärenden. Utvecklingen av it-systemen har varit försenad och systemen har ofta brustit i funktionalitet. Förseningarna i it-utvecklingen innebar exempelvis att många ansökningar om stöd inledningsvis inte kunde handläggas alls och att stödmyndigheterna fortfarande behöver handlägga vissa moment manuellt. Stegvisa och försenade driftsättningar har gjort att handläggningen behövt vänta in nödvändiga funktioner i it-systemen. Manuella moment kan dessutom innebära risk för fel i stödhandläggningen. Jordbruksverket har heller ingen beredskap för att underlätta stödmyndigheternas handläggning när it-systemen försenas eller brister i funktionalitet.

Risk för resursbrist som kan försena handläggningen ytterligare

Det är länsstyrelserna som handlägger merparten av alla stödansökningar inom landsbygdsprogrammet. Mot bakgrund av de långa handläggningstiderna och den resursbrist som länsstyrelserna förutser är det enligt Riksrevisionen rimligt att anta att problemen med långa handläggningstider och lång väntan på utbetalningar av stöd kommer att kvarstå programperioden ut. Länsstyrelserna bedömer att de medel som är avsatta för myndigheternas administration av EU-finansierade stöd inte räcker till för hela programperioden. Enligt länsstyrelserna innebär de manuella momenten i handläggningen tillsammans med resursbristen svårigheter att genomföra handläggningen enligt kraven i EU:s regelverk. Länsstyrelserna har därför begärt en ökning av anslagen för att klara administrationen under de resterande åren.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta följande för att förbättra landsbygdsprogrammets genomförande och måluppfyllelse under kommande programperiod 2021–2027:

- Se till att ett underlag tas fram inför nästa programperiod som utgår från de nationella behoven av landsbygdsutveckling och som innefattar analys av vilka konsekvenser olika val i programutformningen kan få. Med en sådan strategisk analys ökar möjligheten att inrikta programmet mot prioriterade områden och därmed ökar även möjligheten att uppnå målen för de områden som prioriteras.
- Säkerställ att den nationella uppföljningen och utvärderingen utvecklas så att relevanta underlag om programmets resultat finns tillgängliga inför planeringen av nästa programperiod. Ett otillräckligt underlag inför planeringen försvårar möjligheten att kunna utforma ett förbättrat och mer effektivt program.

Riksrevisionen rekommenderar Jordbruksverket följande:

- Fortsätt arbetet med att utveckla och förbättra rutiner och vägledning för att underlätta och effektivisera stödmyndigheternas handläggning av stödärenden.
- Se till att den förväntade effektiviseringen med de nya it-systemen uppnås, så att kostnaderna för att administrera stöd i landsbygdsprogrammet minskar och stödmyndigheternas handläggning underlättas.

1 Inledning

Landsbygdsprogrammet är en del av arbetet med att förverkliga EU:s tillväxtstrategi Europa 2020. Europeiska struktur- och investeringsfonderna² (ESI-fonderna), däribland jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), är EU:s främsta investeringsredskap. Alla EU-medel från ESI-fonderna i Sverige ska under programperioden bidra till att nå det övergripande målet i Europa 2020-strategin: Smart hållbar tillväxt för alla. Målen för Europa 2020-strategin handlar om sysselsättning, innovation, klimatförändringar och energi, utbildning samt minskning av fattigdom och social utslagning.³ I Sverige finansierar fonderna 26 olika program med sammanlagt ca 65 miljarder kronor för programperioden 2014–2020.⁴

Totalt finns cirka 37 miljarder kronor för det svenska landsbygdsprogrammet under perioden 2014–2020, varav ca 60 procent utgörs av svensk medfinansiering. Av medfinansieringen kommer merparten via statsbudgeten och en mindre del från andra offentliga finansieringskällor, främst kommuner. Resterande medel i programmet kommer från Ejflu.⁵

De stöd och ersättningar som ingår i de nationella landsbygdsprogrammen⁶ kallas för åtgärder i den EU-förordning som styr hur dessa ska utformas.⁷

Medlemsländerna har möjlighet att välja vilka åtgärder som ska ingå de i nationella programmen och hur medlen i programmen ska fördelas på de olika åtgärderna. Vilka åtgärder och därmed vilka stöd och ersättningar som ingår i ett nationellt landsbygdsprogram benämns i denna rapport programstruktur.

Det svenska landsbygdsprogrammet består av stöd och ersättningar som är till för att utveckla landsbygden. Exempelvis kan företag på landsbygden få stöd för investeringar eller anordna kompetensutveckling. Stöd går också till projekt som

² ESI-fonderna är Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden. Sammanhållningsfonden används inte i Sverige.

³ Näringsdepartementet, *Meddelande från kommissionen Europa 2020. En strategi för smart hållbar tillväxt för alla*. Faktapromemoria 2009/10:FPM56. Tre prioriteringar utgör kärnan i Europa 2020-strategin: smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla.

⁴ Tillväxtverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, rapport nr 0223, mars 2017.

⁵ Näringsdepartementet, *EU:s framtida jordbrukspolitik*, Ds 2018:10.

⁶ Medlemsländerna kan antingen ha ett nationellt landsbygdsprogram eller flera regionala landsbygdsprogram. Sverige har ett nationellt landsbygdsprogram.

⁷ Artiklarna 13–44 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

syftar till att utveckla lokal service på landsbygden. Vidare kan lantbrukare få ersättning för att genomföra miljöåtgärder.⁸

1.1 Motiv till granskning

Det svenska landsbygdsprogrammet ska uppfylla flera olika mål, både på EU-nivå och nationellt. De höga ambitionerna från EU avspeglar sig i ett regelverk som i detalj styr hur medlemsländerna ska utforma och följa upp sina landsbygdsprogram. Enligt EU:s regelverk fanns möjligheter för medlemsländer att välja bort vissa åtgärder när de nationella programmen utformades. När Sverige utformade det nationella landsbygdsprogrammet valde den dåvarande regeringen att låta det innehålla många olika åtgärder, med i flera fall små budgetar. Den svenska regeringen har också valt att låta ett antal nationella satsningar, t.ex. livsmedels- och bredbandsstrategierna, ingå i landsbygdsprogrammet. Sammantaget har detta resulterat i att det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 är komplicerat och svåröverskådligt.

Genomförandet av landsbygdsprogrammet, framför allt handläggningen av ansökan om stöd och ansökan om utbetalning av stöd (stödärenden), har varit förknippat med problem under programperiodens första fyra år. Handläggningstiderna har varit långa och många som ansökt om stöd har fått vänta länge på beslut om stöd och på utbetalningar. Näringen, t.ex. Lantbrukarnas riksförbund, har riktat kritik mot de ansvariga myndigheterna, främst Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Ovanstående har utgjort de viktigaste motiven till denna granskning av det svenska landsbygdsprogrammet. Resultatet av granskningen kan utgöra underlag för förberedelserna inför kommande programperiod 2021–2027.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om landsbygdsprogrammet 2014–2020 har utformats och genomförts på ett sätt som möjliggör att målen kan nås på ett effektivt sätt. Med utformning avses här val av åtgärder för landsbygdsutveckling, med genomförande avses här medelsfördelning, uppföljning och utvärdering samt handläggning av stödärenden. Med åtgärd avses här de olika områden, exempelvis miljöersättningar, kompetensutveckling och kommersiell service, inom vilka stöd och ersättningar kan sökas.

⁸ Jordbruksverkets webbplats, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-08-22.

Följande frågor har ingått i granskningen:

- Har regeringens val av åtgärder och fördelning av medel gett förutsättningar för att nå programmets mål på ett effektivt sätt?
- Har regeringen och Jordbruksverket säkerställt att relevant information tas fram om måluppfyllelse och resultat i programmet och att denna information används?
- Har regeringen och Jordbruksverket gett berörda myndigheter förutsättningar för en effektiv handläggning av stödärenden?

Granskningen av det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020 avser regeringen och svenska myndigheters genomförande av programmet. Berörda myndigheter är Jordbruksverket, länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket. EU:s regelverk för landsbygdsstöd påverkar utformningen och genomförandet av programmet i Sverige och beskrivs därför i rapporten. EU-nivån eller systemet med jordbruks- och landsbygdsstöd har i övrigt inte ingått i granskningen. Det har inte heller ingått att undersöka vilka konsekvenser programstruktur och genomförande haft för dem som söker stöd. Lokalt ledd utveckling inkluderas inte i granskningen eftersom det är en särskild stödform som skiljer sig från andra stöd i programmet.⁹ Det har heller inte ingått i granskningen att bedöma om mål i landsbygdsprogrammet har nåtts eftersom resultat ännu inte är tillgängliga.

1.3 Utgångspunkter

Landsbygdsprogrammet genomförs i s.k. delad förvaltning, vilket innebär att både medlemsländerna och EU deltar i genomförandet. För landsbygdsprogrammet beslutas ramar och regler för programmet på EU-nivå, medan genomförandet, t.ex. fördelningen av stöd till de slutliga mottagarna (exempelvis lantbrukare och företag på landsbygden), hanteras inom den svenska förvaltningen. Genomförandet i Sverige sker inom ramen för de regler och principer som gäller i den svenska förvaltningen.¹⁰ EU-kommissionen övervakar att det svenska genomförandet följer EU:s bestämmelser och kan rikta sanktioner mot Sverige om brister hittas.¹¹

⁹ Lokalt ledd utveckling genomförs med den s.k. leadermetoden som innebär att lokala partnerskap, som kallas LAG, leder arbetet i ett leaderområde. I LAG sitter personer från företag, föreningar och offentlig sektor. LAG ska ta fram utvecklingsstrategier för sitt arbete och kan söka medel för projekt som ingår i strategierna. Dessutom finansieras Lokalt ledd utveckling med medel från samtliga ESI-fonder, vilket inte är fallet för övriga stödformer.

¹⁰ Wetter, A, von Sydow, G, *Styrning och förvaltning mellan det nationella och europeiska, i Statsförvaltningen efter 20 år i EU*, Statskontoret, Stockholm, 2016.

¹¹ För stöd som står under "delad förvaltning" låter EU-kommissionen för närvarande medlemsländerna hantera genomförandet av programmen på nationell nivå. Medlemsländerna har huvudansvaret för att ordna med ett förvaltnings- och kontrollsystem som efterlever kraven i förordningarna. De ska garantera att systemet fungerar effektivt och även förhindra, upptäcka och korrigera oegentligheter.

Riksrevisionen utgår från att landsbygdsprogrammet bör genomföras utifrån samma principer som gäller för statlig verksamhet generellt. En övergripande utgångspunkt för Riksrevisionens bedömning av landsbygdsprogrammet 2014–2020 är budgetlagens krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.¹² Med hög effektivitet avses, enligt förarbetena till budgetlagen, att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål riksdagen har satt upp uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.¹³ Nedan beskrivs utgångspunkterna för respektive frågeställning.

Utgångspunkt för bedömning av åtgärdsval och medelsfördelning

För att bedöma om regeringens val av åtgärder och fördelning av medel gett förutsättningar att nå landsbygdsprogrammets mål på ett effektivt sätt har Riksrevisionen utgått från de principer om statlig styrning som riksdagen behandlat genom den förvaltningspolitiska propositionen.¹⁴ En av de principer som listas i propositionen är att statens styrning bör vara tydlig. Tydlig styrning innebär bl.a. att mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet har rimliga möjligheter att kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.¹⁵ Enligt Riksrevisionen bör landsbygdsprogrammet utformas på ett sätt som gör det tydligt för berörda myndigheter hur målen i programmet ska nås och hur de olika åtgärderna i programmet och de medel som avsätts till åtgärderna ska bidra till målen. Det är vidare rimligt att programmet utformas så att handläggningen av stödärenden kan utföras med så korta handläggningstider och till så låg kostnad som möjligt samtidigt som de beslut som fattas är korrekta.

Utgångspunkt för bedömning av information om resultat och måluppfyllelse

För att bedöma om regeringen och Jordbruksverket säkerställt att relevant information tas fram om resultat och måluppfyllelse i programmet har Riksrevisionen utgått från principen i den förvaltningspolitiska propositionen om resultatnriktad styrning.¹⁶ En resultatnriktad styrning kräver en väl fungerande och kontinuerlig uppföljning.¹⁷ Med hjälp av en väl fungerande och kontinuerlig

Kommissionen har en övervakande roll genom att förvissa sig om att arrangemangen som styr förvaltnings- och kontrollsystemet efterlever förordningarna. Detta gör kommissionen genom att verifiera att systemet fungerar effektivt och genom att göra de finansiella korrigeringar som behövs. Europeiska Kommissionens ordlista, Europeiska kommissionen, http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/what/glossary/s/shared-management, hämtad 2018-05-31.

¹² 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹³ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

¹⁴ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Statskontoret, *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*, Om offentlig sektor 18, 2013.

uppföljning av programmets genomförande kan regeringen och Jordbruksverket försäkra sig om att effekten av åtgärderna blir i enlighet med landsbygdsprogrammets mål och prioriteringar. Riksrevisionen utgår därför från att uppföljning av programmet bör utföras kontinuerligt och att den bör innehålla information om i vilken utsträckning målen med programmen förväntas nås.

Uppföljningar och utvärderingar syftar ofta till att ligga till grund för framtida beslut, men om de inte används riskerar de enbart att bidra till stora administrativa kostnader och dessutom mista sin relevans.¹⁸ Riksrevisionen utgår från att ytterligare ett rimligt krav är att regeringen och Jordbruksverket tillvaratar och använder resultatinformationen vid revideringar av det nu pågående programmet såväl som i förberedelsearbetet inför nästa programperiod.

Utgångspunkt för bedömning av förutsättningarna för effektiv handläggning

För att bedöma om regeringen och Jordbruksverket gett myndigheterna förutsättningar för en effektiv handläggning av stödärenden har Riksrevisionen utgått från förvaltningslagens bestämmelse att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.¹⁹ Vidare utgår Riksrevisionen från att Jordbruksverket, i enlighet med förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, ger det stöd som krävs till länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket (stödmyndigheterna) för att de ska kunna uppfylla sina åtaganden vid handläggningen av stödärenden.²⁰

För att stödmyndigheterna ska kunna genomföra handläggningen av stödärenden behöver, enligt Riksrevisionen, vissa förutsättningar finnas som möjliggör att handläggningen av stödärenden kan bli effektiv. Med effektiv avses här att handläggningen utförs med så kort handläggningstid och till så låg kostnad som möjligt och att de beslut som fattas är korrekta. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att följande förutsättningar finns för handläggningen av stöd:

- en utformning av landsbygdsprogrammet som möjliggör effektiv handläggning
- resurser vid de handläggande myndigheterna
- funktionella och väl fungerande system för handläggningen
- stöd och vägledning till handläggande myndigheter.

¹⁸ Lindgren, Lena, *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2014.

¹⁹ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

²⁰ Enligt 1 kap. 11 § andra stycket förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder ska Jordbruksverket ge länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket stöd att uppfylla sina åtaganden i enlighet med gällande bestämmelser så att förvaltningen av fondmedel är effektiv.

1.4 Metod och genomförande

Det empiriska underlaget till granskningen utgörs av intervjuer, dokumentstudier och en enkät till länsstyrelserna.

Vid analysen av programstruktur och medelsfördelning har bl.a. de EU-förordningar som styr medlemslänernas arbete med landsbygdsprogrammen studerats. Vidare har dokument såsom det svenska programdokumentet, förhandsutvärderingen och de årliga rapporteringarna till EU-kommissionen analyserats. Företrädare för Näringsdepartementet har intervjuats och regeringsbeslut, budgetpropositioner och skrivelser till riksdagen i de delar som rör landsbygdsprogrammet har studerats.

För att få en förståelse av hur arbetet med framtagandet av det svenska landsbygdsprogrammet bedrevs samt hur genomförandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020 hittills har fungerat har totalt 21 personer intervjuats på Jordbruksverket. Intervjuer har skett med personer från olika delar av organisationen, ansvariga chefer, utvecklare av it-system, stödhandläggare och företrädare för utvärderingssektariatet vid Jordbruksverket. Uppgifter från Jordbruksverket om fördelningen av budgeten har analyserats, liksom en rad interna dokument från myndigheten. Även dokumentation från den s.k. övervakningskommittén för det svenska landsbygdsprogrammet har studerats.

Då en stor del av landsbygdsprogrammets genomförande sker på någon av de 25 stödmyndigheterna har intervjuer genomförts med totalt åtta representanter från de tre sektorsinriktade stödmyndigheterna Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket. Intervjuer har även genomförts vid länsstyrelserna i Uppsala, Jämtlands, Norrbottens och Västra Götalands län. Vid intervjuerna på de fyra länsstyrelserna har totalt tolv personer intervjuats, såväl chefer som handläggare. Dessa länsstyrelser har valts för att representera olika geografiska och storleksmässiga förutsättningar.

En enkät skickades till samtliga länsstyrelser (se bilaga 2). Enkäten grundade sig i en analys av samtliga myndigheters årsredovisningar och handlingsplaner för genomförandet av landsbygdsprogrammet. Enkäten ställdes till länsstyrelserna för att stämma av den bild av handläggningen m.m. som framkommit i intervjuerna med fyra länsstyrelser och i dokumentstudierna. Enkäten har inte riktats till övriga stödmyndigheter eftersom företrädare för samtliga har intervjuats.

För att få en förståelse för landsbygdsprogrammets regionala förankring har intervjuer med elva representanter från två regionala partnerskap genomförts i Jämtland och Västra Götalands län.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Annelie Jansson Westin och projektmedarbetarna Jenny Lee och Maria-Medée Almroth. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Erik Westholm, professor emeritus vid institutionen för stad och land vid SLU och vid Högskolan Dalarna
- Rebecca Milestad, docent i miljöstrategisk analys och avdelningschef för Strategiska hållbarhetsstudier vid KTH.

Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet), Jordbruksverket, länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs kortfattat regler och mål för landsbygdsprogrammet på EU-nivån samt medelsfördelning, utformning och genomförandeorganisation gällande det svenska landsbygdsprogrammet. Rapporten följer i övrigt de tre granskningsfrågorna. Den första frågan, huruvida val av åtgärder och fördelning av medel gett förutsättningar för att nå landsbygdsprogrammets mål på ett effektivt sätt, behandlas i kapitel 3. Den andra frågan, huruvida regeringen och Jordbruksverket säkerställt att relevant information om resultat och måluppfyllelse i programmet tas fram och används, behandlas i kapitel 4. Den tredje frågan, huruvida regeringen och Jordbruksverket gett myndigheterna förutsättningar för en effektiv handläggning av stödärenden, behandlas i kapitel 5. Riksrevisionens samlade bedömning och rekommendationer redovisas i rapportens inledande avsnitt, Sammanfattning och rekommendationer. I bilaga 1 finns en ordlista, i bilaga 2 en sammanställning av svar på Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna och i bilaga 3 en översikt över unionsprioriteringar, fokusområden, åtgärder och delåtgärder.

2 Bakgrund

Utformningen av det svenska landsbygdsprogrammet styrs dels av mål och regler på EU-nivån, dels av svenska politiska prioriteringar och beslut om fördelningen av medel. Mål och regler på EU-nivån beskrivs i de inledande avsnitten i detta kapitel. Därefter följer en beskrivning av arbetet med att ta fram det svenska landsbygdsprogrammet och hur detta arbete förhöll sig till förhandlingar och beslut på EU-nivån. Kapitlet avslutas med en beskrivning av genomförandeorganisationen i Sverige.

2.1 Landsbygdsprogrammen är en del av EU:s jordbrukspolitik

De nationella landsbygdsprogrammen är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Förutom stöd till landsbygdsutveckling består den gemensamma jordbrukspolitiken även av inkomststöd till lantbrukare, främst s.k. gårdsstöd som betalas ut per hektar jordbruksmark som hålls i brukningsbart skick.

Insatser inom medlemsländernas landsbygdsprogram finansieras delvis med medel från EU:s jordbruksfond för landsbygdsutveckling (Ejflu), dels med nationell medfinansiering. Utformningen av de nationella landsbygdsprogrammen styrs av EU:s regler, med visst handlingsutrymme för medlemsländerna att välja inriktning och fördelning av medel. De nationella landsbygdsprogrammen godkänns av EU-kommissionen och avser sjuåriga programperioder. Den nu pågående programperioden avser åren 2014–2020.

Inom ramen för landsbygdsprogrammen kan lantbrukare få stöd för att täcka de merkostnader som olika miljöåtgärder innebär, t.ex. för att anlägga våtmark eller lägga om till ekologisk produktion. Vidare kan företag på landsbygden få stöd för investeringar eller kompetensutvecklingsinsatser som bidrar till att uppfylla landsbygdsprogrammets mål. Utöver stöd till enskilda företag, kan programmet också stödja projekt där nyttan kommer flera till del och skapar förutsättningar för utveckling. Ett exempel är stöd för bredbandsutbyggnad på landsbygden.²¹

2.2 Regler och mål på EU-nivån

De nationella landsbygdsprogrammets ramar bestäms av EU och regleras genom EU-lagstiftning. Europaparlamentets och rådets gemensamma förordning för ESI-fonderna fastställer vad som gäller för samtliga program som finansieras av

²¹ Näringsdepartementet, *EU:s framtida jordbrukspolitik*, Ds 2018:10.

fonderna.²² Utöver den gemensamma förordningen finns ytterligare EU-förordningar för jordbruks- och landsbygdsutveckling, t.ex. Ejflu-förordningen.²³ Därutöver fastställer EU-kommissionens genomförandeförordning mer detaljerade regler för genomförandet av de nationella landsbygdsprogrammen.²⁴

Förordningarna definierar t.ex. i detalj vilka åtgärder medlemsländerna kan välja att låta ingå i de nationella programmen, vilka villkor som behöver uppfyllas för respektive åtgärd och hur åtgärderna ska genomföras. Förordningarna anger också hur uppföljning och utvärdering ska gå till. I Sverige kompletteras EU-förordningarna med förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (2015:406).

2.2.1 En ny strategisk ram för programperioden

Inför programperioden 2014–2020 fanns en ambition på EU-nivå att förenkla regelverket för ESI-fonderna och att i högre utsträckning än tidigare samordna fonderna.²⁵ Genom den gemensamma förordningen inrättades en ny strategisk ram för genomförandet av programmen som syftade till att öka programmens resultatriktning och samordning mellan fonderna.²⁶

Den gemensamma förordningen ska tydligt koppla ESI-fonderna till den övergripande Europa 2020-strategin. Utifrån Europa 2020-strategin har EU fastställt elva tematiska mål som är avsedda att närmare styra användandet av medel från ESI-fonderna.²⁷ Medlemsländerna har därefter i dialog med EU-kommissionen valt vilka mål som ska prioriteras i det egna landet.²⁸

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

²³ Förordning (EU) nr 1305/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.

²⁴ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).

²⁵ Tillväxtverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, rapport nr 0223, mars 2017.

²⁶ Artikel 10 i förordning (EU) nr 1303/2013 samt bilaga 1 till denna förordning.

²⁷ Förordning (EU) nr 1303/2013. Se även figur 1.

²⁸ Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Landsbygdsdepartementet, *Partnerskapsöverenskommelsen*. 2014.

De tematiska mål som medlemsländerna valt läggs fast i en s.k. partnerskapsöverenskommelse mellan respektive medlemsland och EU-kommissionen.²⁹ I partnerskapsöverenskommelsen ska det europeiska perspektivet, med EU 2020-målen i förgrunden, länkas ihop med det nationella perspektivet baserat på respektive medlemslands utmaningar och förutsättningar. Varje partnerskapsöverenskommelse ska godkännas av EU-kommissionen innan den kan träda i kraft.

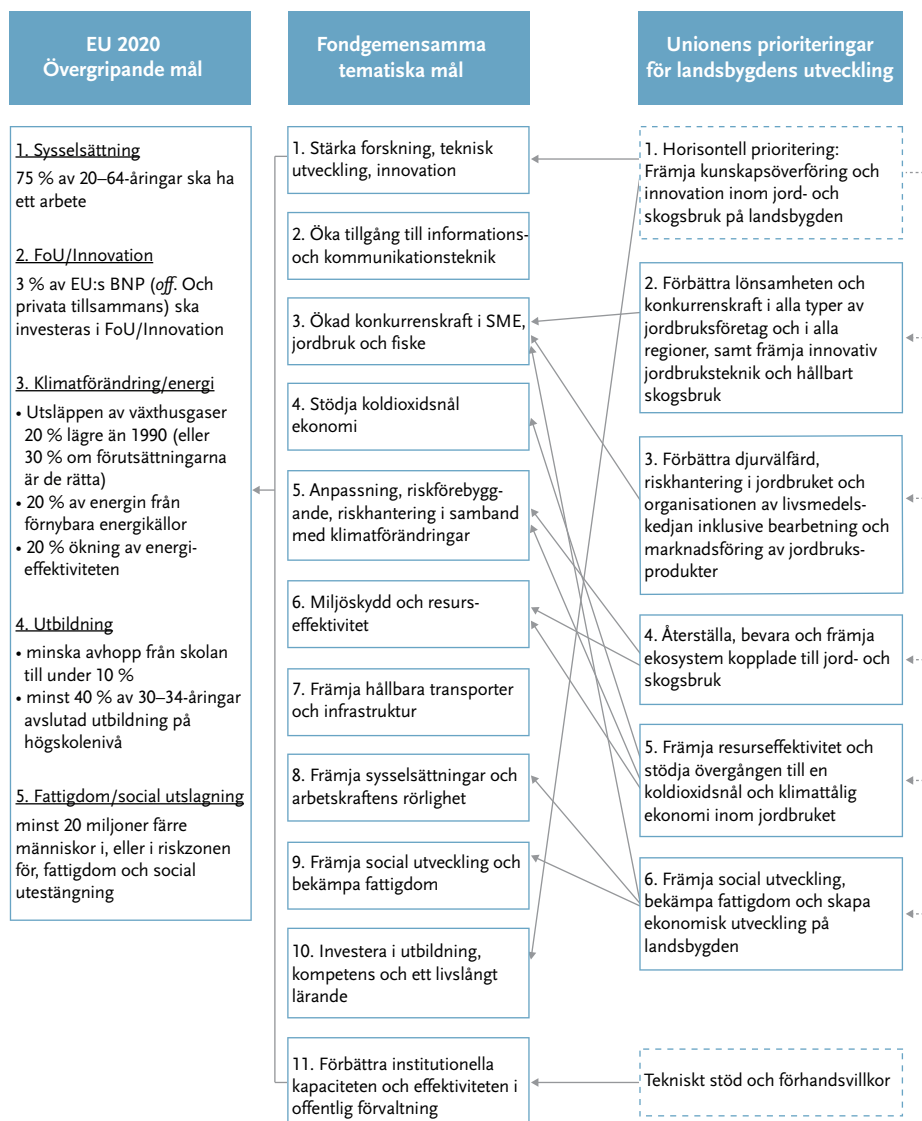
Förutom de övergripande målen för Europa 2020-strategin och de tematiska målen för ESI-fonderna finns tre övergripande mål för EU:s landsbygdsolitik: 1) främja jordbrukets konkurrenskraft, 2) säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt 3) uppnå en balanserad territoriell utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden. De övergripande målen ska styra de nationella programmen genom sex gemensamma unionsprioriteringar för landsbygdsutveckling.³⁰ Medlemsländerna ska välja minst fyra av prioriteringarna.³¹ Figur 1 nedan ger en översikt över målen på EU-nivå som är styrande för utformningen av medlemsländernas landsbygdsprogram.

²⁹ Skr. 2013/14:218, *Partnerskapsöverenskommelsen*, se även Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Landsbygdsdepartementet (2014) och prop. 2015/16:1, utgiftsområde 23, bet. 2015/16:MJU2, rskr. 2015/16:110.

³⁰ Artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013. De sex prioriteringarna är: 1. Kunskap och innovation. 2. Konkurrenskraft. 3. Livsmedelskedjan och djurvälfärd. 4. Återställa ekosystem. 5. Resurseffektivitet och klimatomställning. 6. Social och ekonomisk utveckling på landsbygden.

³¹ Artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013.

Figur 1 Jordbruksverkets beskrivning av EU:s mål för Europa 2020-strategin och för landsbygdsutveckling



Källa: Länsstyrelsernas regionala handlingsplaner för genomförandet av landsbygdsprogrammet.

Till varje unionsprioritering för landsbygdsutveckling finns tillhörande fokusområden. Sammanlagt finns det 18 fokusområden som beskriver olika delar av prioriteringarna mer detaljerat.³² Medlemsländerna har möjlighet att välja vilka fokusområden som ska ingå i de nationella landsbygdsprogrammen. Ejfluförordningen specificerar vidare vilka åtgärder och delåtgärder som ska kopplas till de olika fokusområdena.³³ Fokusområden, åtgärder och delåtgärder presenteras i sin helhet i bilaga 3. Åtgärden ska via fokusområdena bidra till att en eller flera av unionsprioriteringarna nås.³⁴

De olika stöd som lantbrukare och andra aktörer kan ansöka om delas i Ejfluförordningen in i ett 20-tal olika åtgärder. Exempel på åtgärder är kompetensutveckling, rådgivning, investeringsstöd till jordbruk (exempelvis till djurstallar och dylikt) samt ersättning till miljövänligt jordbruk och omställning till ekologisk produktion.

2.3 Det svenska landsbygdsprogrammet

Det övergripande målet för det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020 är att bidra till Europa 2020-strategin om smart hållbar tillväxt för alla. Det innebär ett konkurrenskraftigt och miljöanpassat näringsliv i hela landet.³⁵

Landsbygdsprogrammet är strukturerat i enlighet med kraven i EU:s regelverk utifrån de sex unionsgemensamma prioriteringarna för landsbygdsutveckling.

2.3.1 Fördelningen av medel i programmet

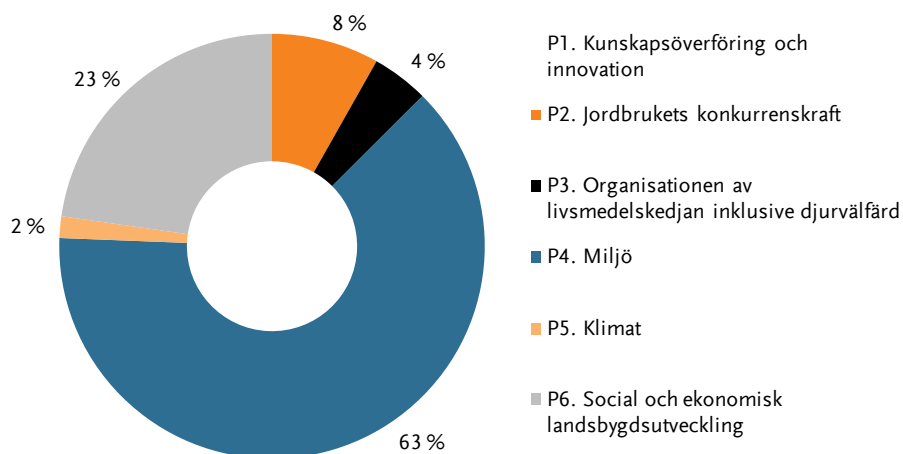
Det svenska landsbygdsprogrammet omfattar cirka 37 miljarder kronor. Huvuddelen av medlen, drygt 60 procent, läggs på unionsprioritering 4 som omfattar olika miljöersättningar och ersättningar för ekologisk produktion. Drygt 20 procent har fördelats till unionsprioritering 6 som avser åtgärder för landsbygdsutveckling, där utbyggnad av bredband står för den enskilt största budgetposten. Unionsprioritering, 1 kunskapsöverföring och innovation, är en s.k. horisontell prioritering och har ingen egen budget. Medlens fördelning på unionsprioriteringarna framgår av diagram 1 nedan.

³² Artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013.

³³ Åtgärder och delåtgärder som är möjliga att välja finns i artikel 14–44 i förordning (EU) nr 1305/2013 samt i bilaga VI till denna förordning.

³⁴ Artikel 13 i förordning (EU) nr 1305/2013.

³⁵ Regeringens webbplats, <http://www.regeringen.se>, hämtad 2018-05-18.

Diagram 1 Fördelningen av medel det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020

Källa: Jordbruksverket, Data över fördelad budget för landsbygdsprogrammet 2014–2020, mottaget från Jordbruksverket 20 mars 2018.

2.4 Utformningen av landsbygdsprogrammet

Arbetet med att ta fram det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 och förbereda dess genomförande ägde i stora delar rum parallellt med att EU:s regler förhandlades och beslutades. Förberedelserna på nationell nivå var ofta beroende av att beslut fattades på EU-nivå. Figuren nedan illustrerar när i tiden olika delar av förberedelserna genomfördes på EU-nivå och i Sverige.

Figur 2 Tidslinje för att illustrera programutformningen avseende perioden 2014–2020

EU		SVERIGE
<p><u>HÖSTEN</u> Kommissionens meddelande om den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP/GJP)</p>	2010	<p><u>DECEMBER</u> Uppdrag till Jordbruksverket och Skogsstyrelsen att ta fram tekniskt underlag</p>
<p><u>HÖSTEN</u> Kommissionen presenterar: - budgetförslag - förordningsförslag CAP - förslag på rådsförordning</p>	2011	
	2012	<p><u>MAJ</u> Tekniska underlagsrapporten färdig</p> <p><u>HÖSTEN</u> Nationell swot-analys tas fram</p>
<p><u>DECEMBER</u> Beslut om bl.a. förordning om stöd för landsbygdsutveckling</p>	2013	<p><u>FEBRUARI</u> Uppdrag om förhandsutvärdering till Sweco m.fl.</p> <p><u>VÅREN</u> Uppdrag om regionala handlingsplaner och swot-analyser</p> <p><u>JUNI</u> Skrivanvisningar till länsstyrelserna från Jordbruksverket om de regionala handlingsplanerna och swot-analyserna</p>
<p><u>JULI</u> Genomförandeförordning offentliggörs</p> <p><u>AUGUSTI</u> Kommissionen skickar 333 frågor om landsbygdsprogrammet till Sverige</p> <p><u>OKTOBER</u> Kommissionen godkänner partnerskapsöverenskommelsen</p>	2014	<p><u>APRIL</u> Regeringen lämnar över partnerskapsöverenskommelsen till Kommissionen</p> <p><u>JUNI</u> Förhandsutvärdering färdig. En första version av programmet lämnas till Kommissionen</p> <p><u>SEPTEMBER</u> Jordbruksverket öppnar stöd för bredband och investeringar i jordbruksföretag</p>
<p><u>MAJ</u> Kommissionen godkänner Sveriges landsbygdsprogram</p>	2015	<p><u>VÅREN</u> Stöd till miljöersättningar, ersättningar till ekologisk produktion och kompensationsstöd öppnade via SAM-ansökan</p> <p><u>SEPTEMBER</u> Fler stöd öppnar successivt</p>
	2016	<p><u>HÖSTEN</u> Alla stöd kan sökas</p>

Förberedelserna på EU-nivå inför programperioden

Förberedelserna på EU-nivå bestod dels av förhandlingar och beslut om budgeten för landsbygdsutveckling, dels av förhandlingar och beslut om reglerna som styr de nationella landsbygdsprogrammen. Inför programperioden pågick dessa två delar parallellt.

Förhandlingarna om budgeten startade i mitten av 2011 och pågick till december 2013 när budgeten antogs.³⁶ Budgetförhandlingarna gällde både den totala budgeten för Ejflu-fonden och hur denna sedan skulle fördelas mellan medlemsländerna.³⁷ Den totala budgeten och fördelningen mellan medlemsländerna måste fastställas innan de nationella landsbygdsprogrammen kan utarbetas.

Förhandlingarna om de EU-förordningar som satte ramarna för medlemsländerna landsbygdsprogram startade på hösten 2011 och förordningarna antogs av Europaparlamentet och rådet i december 2013.³⁸ Ytterligare ramar för medlemsländernas utformning av de nationella programmen gavs i EU-kommissionens genomförandeförordning som beslutades i juli 2014.

Framtagandet av det svenska landsbygdsprogrammet

Arbetet med att ta fram det svenska landsbygdsprogrammet påbörjades med att regeringen gav Jordbruksverket uppdraget att tillsammans med Skogsstyrelsen ta fram ett tekniskt underlag. Det underlag som myndigheterna tog fram bestod bl.a. av förslag på vad som skulle kunna ingå i det kommande landsbygdsprogrammet.³⁹

EU:s regelverk krävde att de nationella landsbygdsprogrammen skulle förankras i identifierade behov av utveckling. Därför genomfördes under 2012 en nationell s.k. swot-analys,⁴⁰ där utvecklingsbehoven på den svenska landsbygden identifierades och delades upp på de sex unionsprioriteringarna (se avsnitt 2.2.1). Swot-analysen användes som underlag för regeringens beslut om landsbygdsprogrammets inriktning och val av åtgärder som skulle ingå i programmet.⁴¹

³⁶ Rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 av den 2 december 2013 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020.

³⁷ Intervju med företrädare för ledningen av landsbygdsprogrammet vid Jordbruksverket, 2018-02-05

³⁸ Förordning (EU) nr 1303/2013, förordning (EU) 1305/2013 och förordning (EU) 1306/2013.

³⁹ Jordbruksverket & Skogsstyrelsen, *Tekniskt underlag Landsbygdsprogram 2014–2020*, rapport 2012:15.

⁴⁰ Swot står för styrkor, svagheter, möjligheter och hot.

⁴¹ Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Landsbygdsdepartementet. *Partnerskapsöverenskommelsen*. 2014.

En första version av det svenska landsbygdsprogrammet lämnades till EU-kommissionen i juni 2014.⁴² Eftersom denna version av programmet tagits fram innan kommissionens genomförandeförordning, med mer detaljerade regler, var färdig krävdes ändringar och kompletteringar innan kommissionen slutligen godkände programmet i maj 2015.⁴³ Det svenska landsbygdsprogrammet, liksom övervägande del av övriga medlemsländers program, godkändes alltså mer än ett år efter att programperioden inletts.

Den svenska regeringen beslutade att öppna ett par stöd för ansökan hösten 2014, trots att programmet ännu inte var godkänt av EU-kommissionen. Ytterligare stöd öppnade successivt för ansökan under 2015. Först under hösten 2016 var alla stöd i programmet öppna för ansökan, dvs. under programperiodens tredje år.⁴⁴

2.5 Landsbygdsprogrammets genomförandeorganisation

Med *genomförandeorganisation* menas här främst de myndigheter som arbetar med genomförandet av programmet, t.ex. med att handlägga stödansökningar och ansökningar om utbetalning av stöd.

Regeringen har huvudansvar för att upprätta landsbygdsprogrammet, besluta om programändringar och ansvara för nationella förordningar. Det är också regeringen som, i enlighet med krav i EU-bestämmelserna, utser övervakningskommittén. Övervakningskommittén ska granska programmets genomförande och framsteg och försäkra sig om att det genomförs på ett ändamålsenligt sätt.⁴⁵

Jordbruksverket är av regeringen utsedd att vara förvaltande myndighet för landsbygdsprogrammet och har ansvar för planering, administration, genomförande samt uppföljning och utvärdering av landsbygdsprogrammet. Jordbruksverket är också utbetalande organ för programmet. Vid Jordbruksverket finns ett utvärderingssekretariat, som ska se till att utvärderingar genomförs enligt gällande regelverk, samt ett kansli för det nationella landsbygdsnätverket, som ska fungera som samlande forum för alla parter inom landsbygdsutveckling.⁴⁶

Jordbruksverket ska bistå regeringen och vid behov föreslå programändringar. Det är även Jordbruksverkets uppgift att förse EU-kommissionen med relevant

⁴² Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

⁴³ Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet godkänt av EU*, pressmeddelande 26 maj 2015 och intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

⁴⁴ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

⁴⁵ Artiklarna 47 och 49 i förordning (EU) nr 1303/2013 och artikel 74 i förordning (EU) nr 1305/2013.

⁴⁶ Landsbygdsnätverket omfattar landsbygdsprogrammet, programmet för lokalt ledd utveckling i regionala och sociala fonder samt havs- och fiskeprogrammet. Se *Stadgar för det nationella landsbygdsnätverket 2020*, upprättade juni 2014.

uppföljnings- och utvärderingsinformation och ta fram de årliga genomföranderapporterna, där resultatinformationen presenteras.⁴⁷

Stödmyndigheterna handlägger ansökningar om stöd och ansökningar om utbetalningar av stöd. *Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket* och *Sametinget* är stödmyndigheter för landsbygdsprogrammet.⁴⁸ Länsstyrelserna har ansvar för programmet på länsnivå, Skogsstyrelsen för de åtgärder som rör skog, Tillväxtverket för pilotprojekt och kompetensutveckling inom serviceutveckling och Sametinget för de samiska näringarna.⁴⁹ Alla stödmyndigheter tar fram handlingsplaner som används som underlag för planering, prioriteringar och urval av stödansökningar. Handlingsplanerna tas fram i samarbete med representanter från näringslivet, ideella och offentliga organisationer. Handlingsplanerna ska godkännas av Jordbruksverket. Jordbruksverket har också ansvar för att ta fram riktlinjer för stödmyndigheternas arbete.⁵⁰

2.5.1 Finansieringen av genomförandet

Myndigheternas administration av EU-stöden till jordbruk och landsbygdsutveckling finansieras dels med förvaltningsanslag via statsbudgeten, dels med s.k. TA-medel.⁵¹ TA-medel är den del av medlen i landsbygdsprogrammet (högst 4 procent) som medlemsländerna enligt EU-reglerna får använda för administration.

Hittills har cirka 1,4 miljarder kronor avsatts som TA-medel för programperioden 2014–2020 där huvuddelen går till Jordbruksverket, cirka 773 miljoner kronor, och cirka 608 miljoner kronor fördelas mellan länsstyrelserna. Sametinget tilldelas 15 miljoner kronor och Tillväxtverket 13 miljoner kronor.⁵² Skogsstyrelsen tilldelas inte TA-medel.

⁴⁷ Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet*, kapitel 15, s. 681–685.

⁴⁸ Även Jordbruksverket är stödmyndighet för de stöd som myndigheten handlägger, främst stöd som avser åtgärder för kompetensutveckling.

⁴⁹ Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet*, kapitel 15, s. 682.

⁵⁰ 11 § förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

⁵¹ TA står för technical assistance, vanligtvis översatt till tekniskt stöd på svenska.

⁵² Jordbruksverket, *Data över fördelad budget för landsbygdsprogrammet 2014–2020*, mottaget från Jordbruksverket den 20 mars 2018.

3 Programstruktur och medelsfördelning

Vilka åtgärder som ska genomföras inom ramen för landsbygdsprogrammet regleras i EU-förordningar, gemensamma styrdokument för ESI-fonderna, nationell lagstiftning och programdokumentet för det svenska landsbygdsprogrammet. Programstrukturen, dvs. hur programmet är uppbyggt och vilka åtgärder som ingår, är resultatet av svenska beslut givet de obligatoriska kraven i EU:s regelverk. Kapitlet inleds med en beskrivning av hur målstrukturen och regelverket på EU-nivå påverkar utformningen av de nationella landsbygdsprogrammen. Därefter redovisas Riksrevisionens analys av de svenska prioriteringar och beslut som påverkat det svenska landsbygdsprogrammets innehåll samt konsekvenserna av dessa prioriteringar. Avslutningsvis beskrivs möjligheterna till regionalt inflytande.

3.1 EU-nivåns betydelse för nationella landsbygdsprogram

Målstrukturen på EU-nivå innebär att de nationella landsbygdsprogrammen förväntas bidra till mål på flera olika nivåer. Dessutom är EU:s regelverk, som styr hur de nationella landsbygdsprogrammen ska utformas och genomföras, omfattande och detaljerat. Sammantaget har detta medfört att de nationella landsbygdsprogrammen blivit komplexa.

Mål på olika nivåer försvårar bedömning av måluppfyllelse

Förutom målen för Europa 2020-strategin och de tematiska målen som gäller för samtliga ESI-fonder finns det även tre övergripande mål för landsbygdsutveckling som i sin tur brutits ned i sex unionsprioriteringar. Denna ytterligare nivå av unionsgemensamma mål gör att landsbygdsprogrammets koppling till Europa 2020-strategin och de tematiska målen blir otydlig.⁵³

De nationella landsbygdsprogrammen ska, enligt EU:s regelverk, struktureras i unionsprioriteringar, fokusområden, åtgärder och delåtgärder (se avsnitt 2.1.1.) För varje åtgärd och delåtgärd finns särskilda syften som preciserar vad som ska uppnås. Exempelvis ska åtgärden Investeringar i fysiska tillgångar bl.a. verka för ökad konkurrenskraft. Den delåtgärd som är kopplad till åtgärden benämns Investeringstöd till jordbruket. Delåtgärden har som syfte att förbättra företagens generella kapacitet och påskynda deras marknadsanpassning. Måluppfyllelsen mäts dels genom summeringar av hur mycket stöd som beviljats, dels som antalet företag som fått stöd för investeringar.⁵⁴

⁵³ Europeiska revisionsrätten, *Programplanering inom landsbygdsutveckling: mindre komplexitet och mer fokus på resultat behövs*, särskild rapport nr 16/2017.

⁵⁴ Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet*, kapitel 8 och 11.

Sammantaget gör mål på olika nivåer det svårt att bedöma vilka mål de olika delåtgärderna ska bidra till. Det gör det också svårt att bedöma i vilken utsträckning de olika målen uppfyllts.

Komplexa regelverk är administrativt betungande

Ökad resultatriktning och detaljerade EU-regler kring de olika åtgärderna⁵⁵ ställde krav på betydande administrativa insatser från de nationella myndigheternas sida vid utformningen av landsbygdsprogrammen. Den stora mängden information som måste ingå i programdokumenten ledde även till att själva dokumenten blev omfattande. Det svenska programdokumentet är på totalt 724 sidor, vilket ger en indikation på hur mycket arbete som krävdes när det svenska landsbygdsprogrammet togs fram.⁵⁶

För att underlätta för medlemsländerna att utarbeta de nationella landsbygdsprogrammen tog EU-kommissionen fram ett antal vägledande dokument. Enligt Europeiska revisionsrätten finns över 37 vägledningsdokument på sammanlagt över 1 500 sidor.⁵⁷ Revisionsrätten konstaterade i sin granskning av programplaneringen att programdokumentens komplexitet och omfattning ökar den administrativa bördan för genomförandeorganisationen i medlemsländerna och det medför även en risk för att ett allt för stort fokus läggs på formalia och regelefterlevnad.⁵⁸

Begränsad samordning mellan ESI-fonderna

Nytt för den pågående programperioden är EU:s ambition om att öka samordningen mellan ESI-fonderna. Genom samordning ska programgenomförandet bli mer effektivt och fonderna ska komplettera varandra i högre utsträckning än i tidigare programperioder.⁵⁹ Tanken är att partnerskapsöverenskommelsen ska fungera som det övergripande ramverket för programmets genomförande i medlemslandet, bidra med synergier och motverka överlappningar mellan fonderna.⁶⁰ Emellertid är fonderna och de olika programmen konstruerade som separata verksamheter. De olika programmen har fokus på olika politikområden med separata förvaltande myndigheter, administrativa system, regelverk och handlingsplaner.⁶¹

⁵⁵ Artiklarna 14–38 i förordning (EU) nr 1305/2013.

⁵⁶ Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet 2014–2020*.

⁵⁷ Europeiska revisionsrätten, *Programplanering inom landsbygdsutveckling: mindre komplexitet och mer fokus på resultat behövs*, särskild rapport nr 16/2017.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Tillväxtsverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, rapport nr 0223, mars 2017.

⁶⁰ Regeringsbeslut 10 april 2014.

⁶¹ Tillväxtsverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, rapport nr 0223, mars 2017.

3.2 Strukturen i det svenska landsbygdsprogrammet

Riksrevisionen har analyserat regeringens förberedelser inför programperioden, vilka mål, fokusområden och åtgärder som valdes att ingå i landsbygdsprogrammet, hur medel fördelades i programmet samt konsekvenserna av åtgärdsval och medelsfördelning för programmets genomförande.

3.2.1 Regeringens förberedelser inför programperioden

Inför arbetet med att ta fram det svenska landsbygdsprogrammet angav regeringen i budgetpropositionen för 2013 att programmets inriktning i Sverige skulle vara tydligt kopplad till Europa 2020-strategin och bidra till denna. Detta skulle ske genom ett program som fokuserade på ett fåtal prioriteringar, dit resurserna skulle koncentreras. Regeringen angav vidare att genomförandet av programmet, i linje med EU:s strategiska ram, skulle präglas av ett resultatorienterat arbetssätt med ett fokus på mervärde. Tydliga krav skulle ställas på god programlogik och ett väl utformat uppföljnings- och utvärderingssystem, för att främja ett systematiskt lärande i program och projekt. Regeringen poängterade även vikten och behovet av ett förenklat genomförande. Detta skulle uppnås genom att alla aktörer i genomförandet aktivt sökte förenklingsmöjligheter i de system de förfogar över.⁶²

Jordbruksverket tog under 2011 fram en rapport om möjligheter till förenklingar av jordbrukarstöden. Myndigheten pekade i rapporten särskilt på behovet av att minska antalet stöd- och ersättningsformer.⁶³ Behovet av förenklingar lyftes även fram i Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens gemensamma underlag till regeringen inför förhandlingarna i EU om landsbygdsprogrammet 2014–2020.⁶⁴

Inget strategiskt underlag inför programperioden

Under förberedelserna inför den föregående programperioden 2007–2013 tog en särskild landsbygdskommitté fram ett strategiskt underlag.⁶⁵ Arbetet resulterade i en skrivelse till riksdagen om den svenska strategiska inriktningen för landsbygdsprogrammet.⁶⁶ Detta ersattes inför nuvarande programperiod av framtagandet av den för ESI-fonderna gemensamma partnerskapsöverenskommelsen, som presenterades i en skrivelse till riksdagen.⁶⁷

⁶² Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 19, bet. 2012/13:NU2, rskr. 2012/13:127.

⁶³ Jordbruksverket, *Vi har nått vägens ända – Nu måste jordbrukarstöden bli enklare!*, rapport 2011:3.

⁶⁴ Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, *Tekniskt underlag Landsbygdsprogram 2014–2020*, rapport 2012:15.

⁶⁵ SOU 2005:36, *På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling*.

⁶⁶ Skr. 2005/06:87, bet. 2005/06:MJU13, rskr. 2005/06:220.

⁶⁷ Skr. 2013/14:218, *Partnerskapsöverenskommelsen*, bet. 2013/14:NU27, rskr. 2013/14:371.

I partnerskapsöverenskommelsen anges t.ex. vilka tematiska mål som ska vara styrande för insatserna inom ramen för respektive ESI-fond och vilka resultat som förväntas uppnås.⁶⁸

Förhandsutvärderingen utgjorde konsekvensanalysen

Parallellt med framtagandet av det svenska landsbygdsprogrammet genomförde externa utvärderare en s.k. förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet. Förhandsutvärdering ska göras enligt EU:s regelverk, med det övergripande syftet att förbättra programmets kvalitet.⁶⁹ Enligt företrädare för Näringsdepartementet innebar förhandsutvärderingen att konsekvenser av olika val i programutformningen analyserades. Även dialogen mellan dåvarande Landsbygdsdepartementet och EU-kommissionen under programutformningen kan, enligt företrädare för Näringsdepartementet, ses som en form av konsekvensanalys.⁷⁰

3.2.2 Val av mål, fokusområden och åtgärder

De åtgärder Sverige har valt ska ingå i programmet förväntas dels bidra till att EU-målen för landsbygdsutveckling och Europa 2020-strategin uppnås,⁷¹ dels bidra till nationella och regionala mål för den svenska landsbygden.⁷²

Sverige valde att låta många mål, fokusområden och åtgärder ingå

EU:s regelverk tillåter ett visst nationellt handlingsutrymme när det gäller valet av tematiska mål, unionsprioriteringar, fokusområden och åtgärder.⁷³ Sverige använder sig av 10 av 11 tematiska mål i partnerskapsöverenskommelsen.⁷⁴ Vidare valde regeringen att låta programmet omfatta samtliga sex unionsprioriteringar, 15 av 18 möjliga fokusområden och 13 av 20 möjliga åtgärder. Åtgärderna är i sin tur indelade i ett 30-tal olika delåtgärder.⁷⁵ Regeringen valde alltså att låta de flesta fokusområden och två tredjedelar av åtgärderna ingå i programmet.

Eftersom varje delåtgärd ska bidra till minst 1 av de 15 valda fokusområdena kan programmets struktur liknas vid en matris. Varje "ruta" i matrisen där delåtgärd och fokusområde möts kallas insatsområde. Det svenska landsbygdsprogrammet består av ett 90-tal olika insatsområden.⁷⁶

⁶⁸ Skr. 2013/14:218, *Partnerskapsöverenskommelsen*, bet. 2013/14:NU27, rskr. 2013/14:371.

⁶⁹ Sweco, *Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, 2014-06-04.

⁷⁰ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

⁷¹ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 23, bet. 2016/17:MJU2, rskr. 2016/17:94.

⁷² Sweco, *Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, 2014-06-04.

⁷³ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

⁷⁴ Skr. 2013/14:218, *Partnerskapsöverenskommelsen*, s. 10.

⁷⁵ Jordbruksverkets webbplats, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2017-10-05.

⁷⁶ Jordbruksverkets webbplats, <http://www.sjv.se>, hämtad 2017-10-05. Jordbruksverket, Powerpointpresentation, *Vad många insatsområden innebär*, mottagen 2018-02-14.

Begränsningar i det nationella handlingsutrymmet

Förutom ovan nämnda val fanns begränsat utrymme för nationell anpassning när det svenska programmet utformades. Detaljer så som stödnivåer⁷⁷ samt olika villkor och krav knutna till åtgärderna⁷⁸ måste följa bestämmelserna i EU:s regelverk. Enligt företrädare för Näringsdepartementet är EU:s regler för landsbygdsprogrammet mer detaljerade än vad som är brukligt när det gäller EU-finansierade program, vilket begränsar möjligheterna till nationella och regionala anpassningar.⁷⁹

En annan begränsning gäller möjligheten att flytta pengar mellan åtgärderna. EU:s regelverk tillåter inte att medlemsländerna flyttar pengar mellan åtgärderna utan en formell programändring, som ska godkännas av EU-kommissionen.⁸⁰ Programändring får ske tre gånger per programperiod. Detta begränsar möjligheterna att under programmets gång göra ändringar om behov och efterfrågan hos de som söker stöd skulle förändras.⁸¹

Nationella satsningar fördes in i landsbygdsprogrammet

Förutom det handlingsutrymme som gavs i valet av mål och åtgärder i EU:s regelverk fanns även möjlighet att låta nationella satsningar ingå i landsbygdsprogrammet. Regeringen valde att föra över vissa stöd, som tidigare legat som separata landsbygdsutvecklingsinsatser, till landsbygdsprogrammet. Ett exempel är stöd till kommersiell service som nu ingår som stöd inom landsbygdsprogrammet.⁸² Den enskilt största nationella satsningen inom landsbygdsprogrammet gäller bredbandsstödet där totalt 4,25 miljarder kronor hittills avsatts för stöd till bredbandssatsningar i områden där förutsättningar för kommersiell utbyggnad saknas.⁸³ Genom att låta landsbygdsprogrammet omfatta ett relativt stort antal fokusområden med tillhörande åtgärder var det möjligt att föra över dessa nationella satsningar dit.⁸⁴

Det svenska landsbygdsprogrammet förväntas även bidra till nationella mål så som de nationella miljö kvalitetsmålen.⁸⁵ Regeringen ansåg exempelvis att landsbygdsprogrammets miljöersättningar är viktiga för att miljö kvalitetsmålen ska kunna nås.⁸⁶

⁷⁷ Bilaga II till förordning (EU) nr 1305/2013.

⁷⁸ Artiklarna 14–38 i förordning (EU) nr 1305/2013.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

⁸² Intervju med företrädare för ledningen av landsbygdsprogrammet, Jordbruksverket, 2018-02-05.

⁸³ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 23, bet. 2017/18:MJU2, rskr. 2017/18:99.

⁸⁴ Sweco, *Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, 2014-06-04.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 23, bet. 2014/15:MJU2, rskr. 2014/15:88.

Öronmärkning där medel avsätts för nationella satsningar

Under arbetet med att ta fram landsbygdsprogrammet beslutade regeringen att medel i programmet skulle öronmärkas.⁸⁷ Det gällde t.ex. 50 miljoner kronor för stöd till idrotts- och fritidsanläggningar, 540 miljoner kronor för att uppnå livsmedelsstrategin samt den relativt stora öronmärkningen på 750 miljoner kronor⁸⁸ för utveckling av lokal service.⁸⁹ Regeringen har även beslutat om nya och utökade öronmärkning under pågående programperiod, exempelvis 40 miljoner kronor för att stärka turismen på landsbygden.⁹⁰ Enligt Jordbruksverket innebär öronmärkningarna att ytterligare regler och villkor för stöden måste utvecklas, att merarbete skapas för att fördela budgeten och att uppföljningen av insatserna blir mer komplicerad.⁹¹

3.2.3 Fördelningen av medel på insatsområden

Det svenska landsbygdsprogrammets budget på totalt cirka 37 miljarder kronor har fördelats på insatsområden (delåtgärder inom respektive fokusområde). Eftersom programmet innehåller ett stort antal olika insatsområden (se avsnitt 3.2.2) blir summan av de medel som går till vissa insatsområden relativt liten. Flera insatsområden har budgetar på mellan 2 och 50 miljoner för hela den sjuåriga programperioden.⁹²

När de totala budgetarna för respektive insatsområde sedan fördelas till de 25 stödmyndigheterna som handlägger ansökningarna och de olika leaderområdena⁹³ består programmet av totalt 1 400 olika budgetar. Den summa som respektive stödmyndigheter kan fördela ut som stöd inom ett enskilt insatsområde kan därmed vara liten. Detta är särskilt tydligt för de stöd som länsstyrelserna handlägger.⁹⁴

⁸⁷ Öronmärkning är svenska politiska beslut om att avsätta viss del av budgeten inom programmet för vissa ändamål och styrs alltså inte av EU:s regelverk.

⁸⁸ Efter en programändring 2017 uppgår denna summa numera till 656 miljoner kronor.

⁸⁹ Regeringsbeslut 28 augusti 2014, L2014/2184/ELT. Medel inom ramen för livsmedelsstrategin låg under programutformningen i det gamla s.k. "Matlandet Sverige" men flyttades via regeringsbeslut 14 januari 2016, dnr N2016/00265/HL, över till att användas för att uppnå livsmedelsstrategin.

⁹⁰ Regeringsbeslut 14 januari 2016, dnr N2016/00265/HL.

⁹¹ Intervju med företrädare för ledningen av landsbygdsprogrammet, Jordbruksverket, 2018-02-05.

⁹² *Budget för landsbygdsprogrammet 2014–2020*, Jordbruksverkets webbplats, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-05-22.

⁹³ Vissa stöd inom landsbygdsprogrammet ingår i den s.k. leadermetoden som innebär att lokala partnerskap, som kallas LAG, leder arbetet i ett leaderområde. Fördelningen av medel inom dessa stöd får även egna budgetar för respektive leaderområde.

⁹⁴ Jordbruksverket, *Vad många insatsområden innebär*, Powerpointpresentation, mottagen 2018-02-05.

Ett exempel på fördelning av medel från delåtgärd *Investeringsstöd till jordbruk*

Budgeten för delåtgärden *Investeringsstöd till jordbruk* är tänkt att bidra till **tre olika fokusområden** (konkurrenskraft, förnybar energi och minskat utsläpp av växthusgaser) och handläggs av **22 stödmyndigheter** (samtliga länsstyrelser och Sametinget).

Investeringsstöd till jordbruk har en total budget på 2 463 269 521 kronor för hela programperioden 2014–2020. När den totala budgeten för delåtgärden fördelats över de tre fokusområdena och de 22 stödmyndigheterna skapas totalt **64 olika budgetar**.

Exempel på en budget för Gävleborgs län:

- För insatsområdet investeringsstöd för jordbruk/konkurrenskraft är den totala budgeten för programperioden 80 526 449 kronor.
- För insatsområdet investeringsstöd för jordbruk/förnybar energi är den totala budgeten för programperioden 2 354 760 kronor.
- För insatsområdet investeringsstöd för jordbruk/minskat utsläpp av växthusgaser är den totala budgeten för programperioden 1 705 357 kronor.

Källa: Jordbruksverket, Data över fördelad budget för landsbygdsprogrammet 2014–2020, mottaget från Jordbruksverket 20 mars 2018

Medelsfördelningen fick kritik under programutförningen

Redan innan landsbygdsprogrammet var färdigt konstaterade förhandsutvärderingen att programmet innehåller ett relativt stort antal fokusområden och åtgärder. Utvärderarna ställde sig frågande till om medlen i programmet kommer att räcka till ett så pass stort antal åtgärder. Enligt utvärderarna hade EU-kommissionen inför programperioden uppmuntrat till prioritering av insatser för att kunna få effekt och bidra med förändring.⁹⁵

Även vid remissbehandlingen av Jordbruksverkets förslag till fördelning av insatsområdenas totala budget mellan de handläggande stödmyndigheterna fick medelsfördelningen kritik från flera av myndigheterna. Kritiken handlade främst om att vissa delåtgärder tilldelades små budgetar.⁹⁶

Fördelningsnycklar styr medelsfördelningen till stödmyndigheterna

Jordbruksverket genomförde på regeringens uppdrag fördelningen av budgeten mellan stödmyndigheterna genom att använda s.k. fördelningsnycklar.⁹⁷ Fördelningsnycklarna utgår från syftet med respektive stöd. Exempelvis finns det för bredbandsstödet en målkategori om antal personer som ska få bredband.⁹⁸ Jordbruksverket har räknat fram det svenska målet om antal personer utifrån

⁹⁵ Sweco, *Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2020* (2014-06-04).

⁹⁶ Jordbruksverket *Fördelningsnycklar för vissa åtgärder och insatsområden i landsbygdsprogrammet 2014–2020*, dnr 3.2.17-12133/14, 2015-01-27.

⁹⁷ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens jordbruksverk*, regeringsbeslut 2013-12-19.

⁹⁸ Målkategorierna ska relateras till målen i landsbygdsprogrammen och ska definieras i enlighet med unionens prioriteringar för landsbygdsutvecklingen. Se förordning (EU) nr 1305/2013.

erfarenheter från förra programperioden. Genom en glesbygdsfaktor viktas fördelningen till områden där behovet är som störst. På så sätt fördelas den totala budgeten inom bredbandsstödet till länsstyrelserna, som handlägger ansökan om bredbandsstödet.⁹⁹

3.2.4 Konsekvenser av åtgärdsval och medelsfördelning

Programstrukturen med många åtgärder och insatsområden som i flera fall tilldelats små budgetar får konsekvenser både för genomförandeorganisationen och för dem som söker stöd. Jordbruksverket och samtliga stödmyndigheter har i samband med Riksrevisionens granskning uppgett att landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 innehåller många insatsområden och budgetar.¹⁰⁰ Nedan sammanfattas konsekvenserna av många insatsområden och i flera fall små budgetar.

Lite pengar per län och centralisering av vissa stöd

En konsekvens av många åtgärder och små budgetar är att den summa som kan fördelas ut som stöd på länsnivå under den sju år långa programperioden blir liten.¹⁰¹ Exempelvis finns för hela programperioden knappt 80 miljoner i budgeten för investeringar som syftar till att minska utsläpp av växthusgaser och ammoniak från jordbruket. När denna budget fördelats ut på länsnivå finns i de flesta län mellan 1 och 4 miljoner kronor som kan fördelas ut i stöd under hela programperioden.

Det finns insatsområden som har en total budget på 18 miljoner för sjuårsperioden. För de insatsområden där budgetarna är i denna storleksordning har Jordbruksverket, efter diskussion med länsstyrelserna, ansett att det är bättre att koncentrera stöden till ett fåtal större projekt, som har potential att ge större samhällsnytta än om varje län skulle få mindre än 1 miljon fördelat på hela programperioden. Detta är skälet till att vissa delar av budgeten för kompetensutveckling och rådgivning handläggs centralt på Jordbruksverket.¹⁰² När stöd centraliseras innebär det även mindre regionalt inflytande då länsstyrelserna inte handlägger dessa stöd.

Små budgetar riskerar att ge liten effekt för landsbygdsutvecklingen

Jordbruksverkets beslut att centralisera vissa åtgärder som har små budgetar grundar sig till viss del på resultatet av slututvärderingen för föregående programperiod 2007–2013. Slututvärderingen visade att åtgärder med små

⁹⁹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹⁰⁰ Enkät till länsstyrelser samt intervjuer med Jordbruksverket, Sametinget och Skogsstyrelsen. Tillväxtverket har inte tidigare handlagt stöd inom landsbygdsprogrammet.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹⁰² Ibid.

budgetar gav små effekter för landsbygden som helhet. Detta gällde exempelvis för en del av åtgärderna för förbättrad konkurrenskraft där stödbeloppen var så små att åtgärderna bedömdes ge små effekter.¹⁰³ Slututvärderingen konstaterade även att vissa åtgärder för landsbygdsutveckling var så olikartade att det var svårt för utvärderarna att uttala sig om effekterna på landsbygden som helhet.¹⁰⁴

Ökat administrativt arbete

Enligt Jordbruksverket finns administrativa utmaningar med åtgärdernas indelning i ett stort antal insatsområden, varav de flesta tilldelas en budget.¹⁰⁵ Budgeten ska fördelas mellan åtgärder och insatsområden och sedan även mellan stödmyndigheterna. Budgeten för varje insatsområde kräver egen uppföljning. Jordbruksverket menar att det är viktigt att väga det administrativa arbete som budgetfördelningen kräver mot den effekt i form av landsbygdsutveckling som insatsområden med små budgetar kan ge.¹⁰⁶

Jordbruksverket har redovisat vilka olika arbetsmoment som krävs av myndigheten för vart och ett av de cirka 90 insatsområdena i landsbygdsprogrammet.¹⁰⁷ Se faktaruta nedan.

Arbetsmoment för varje enskilt insatsområde:

- Programtext med villkor, stödnivåer o.s.v.
- Anpassning av förordning och föreskrift
- Fördelningsnycklar för att fördela pengar till de handläggande myndigheterna
- IT-stöd för t.ex. ansökan, handläggning och uppföljning
- Rutiner för handläggare
- Information till handläggare och sökande
- Urvalskriterier för urval av enskilda ansökningar
- Handlingsplaner med prioriteringar
- Granskning och godkännande av handlingsplaner
- Hålla koll på budgetar vid programändringar
- Uppföljning och utvärdering

3.3 Regionalt inflytande i landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet ska, liksom övriga program som finansieras med medel från ESI-fonderna, genomföras i s.k. flernivåstyre i medlemsländerna. EU:s regelverk ställer krav på att medlemsländerna involverar regionala och lokala

¹⁰³ Jordbruksverket, *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013, delrapport IV, Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling*, utvärderingsrapport 2016:5.

¹⁰⁴ Jordbruksverket, *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013, delrapport III, Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling*, utvärderingsrapport 2016:4.

¹⁰⁵ Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*, s. 93.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för ledningen av landsbygdsprogrammet, Jordbruksverket, 2018-02-05.

¹⁰⁷ Jordbruksverket, *Vad många insatsområden innebär*, Powerpointpresentation, mottagen 2018-02-05.

aktörer, t.ex. lokala myndigheter, företrädare för näringslivet och arbetsmarknadens organisationer och civilsamhället. De regionala och lokala aktörerna ska delta i utformningen och i genomförandet av de nationella programmen.¹⁰⁸ Denna medverkan avser företags- och projektstöd.¹⁰⁹ För att tillvarata kompetens och förankring på regional nivå organiseras genomförandet av landsbygdsprogrammet i Sverige så att samtliga stödmyndigheter handlägger ansökningar om stöd och beslut. Nedan beskrivs hur det regionala inflytandet i landsbygdsprogrammet ser ut i Sverige.

3.3.1 Regionala partnerskap och handlingsplaner

I Sverige involveras företrädare för den regionala och lokala nivån genom att de exempelvis inbjuds att medverka i landsbygdsnätverket och övervakningskommittén för landsbygdsprogrammet. De medverkar vidare i de partnerskap och referensnätverk som stödmyndigheterna inrättat och deltar då bl.a. i dessa myndigheters framtagande av handlingsplaner.

Regionala partnerskap och referensnätverk

Stödmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Sametinget har inrättat partnerskap eller referensnätverk. Förutom att delta i arbetet med handlingsplaner ska de även fungera som bollplank för stödmyndigheterna under programmets gång och sprida information om programmet och dess utfall.¹¹⁰

I de regionala partnerskap som länsstyrelserna inrättat ingår företrädare för jordbruks- och skogsbruksnäringarna, kommuner i respektive län och ideella organisationer, t.ex. Hela Sverige ska leva och olika miljöorganisationer.¹¹¹ Sametinget har i sitt partnerskap engagerat representanter för det samiska samhället, såsom samiskt näringsliv och ideella organisationer.¹¹² Skogsstyrelsen har en rådgivande grupp med representanter från skogssektorn, myndigheter och forskning.¹¹³ I Tillväxtverkets referensnätverk ingår företrädare för länsstyrelsen och regioner.¹¹⁴

¹⁰⁸ Artikel 5 i förordning (EU) nr 1303/2013.

¹⁰⁹ Till företags- och projektstöd hör investeringar av olika slag, antingen för att utveckla ett enskilt företag såsom exempelvis i djurstallar eller investeringar som kommer fler till nytta såsom bredbandsutbyggnad eller idrotts- och fritidsanläggningar. Till företags- och projektstöd hör även stöd till miljöinvesteringar, exempelvis anläggning av våtmark eller röjning av betesmark.

¹¹⁰ Jordbruksverkets webbplats, se Handlingsplaner för landsbygdsprogrammet, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-06-11.

¹¹¹ Exempelvis *Regional handlingsplan för landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet*, Länsstyrelsen i Skåne, och *Regional handlingsplan 2017*, Länsstyrelsen i Jämtlands län.

¹¹² Sametingets handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014–2020.

¹¹³ Skogsstyrelsens handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014–2020, version 2018-01-23.

¹¹⁴ Tillväxtverkets handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014–2020.

Stödmyndigheternas handlingsplaner

Stödmyndigheterna ska ta fram handlingsplaner som ska vara styrande för respektive myndighets arbete med prioriteringar inom företags- och projektstöd. Arbetet med de första handlingsplanerna i programperioden föregicks av s.k. swot-analyser där regionala behov identifierades. Prioriteringarna i handlingsplanerna ska bidra till att målen i landsbygdsprogrammet uppnås.¹¹⁵

Handlingsplanerna tas fram i samverkan med regionala partnerskap eller referensnätverk och godkänns av Jordbruksverket. I handlingsplanerna framgår exempelvis vilka kriterier som används för urval av ansökningar om företags- och projektstöd. I handlingsplanerna anges även om ansökningar handläggs löpande eller i beslutsomgångar alternativt via utlysningar. Handlingsplanerna uppdateras årligen.

3.3.2 Begränsat regionalt inflytande

Partnerskapen på regional nivå, arbetet med regionala swot-analyser och de regionala handlingsplanerna kan ses som konkretiseringar av den ambition om hänsyn till regionala förutsättningar som regeringen uttalade inför programperioden. I budgetpropositionen 2013 framgår att lokala och regionala förutsättningar skulle utgöra utgångspunkter för de ESI-finansierade programmen i Sverige.¹¹⁶

Regionala behov var inte styrande i medelsfördelningen

När landsbygdsprogrammet beslutades och medlen för företags- och projektstöd fördelades ut på de olika stödmyndigheterna beaktades dock inte vad som framkommit om behoven i de regionala swot-analyserna.¹¹⁷ Visserligen finns det regionala urvalskriterier som används vid bedömningen av ansökningar om vissa stöd och som speglar regionala prioriteringar. Men Jordbruksverket är tydligt med att prioriteringarna i de regionala handlingsplanerna främst ska bidra till att uppfylla de övergripande målen med landsbygdsprogrammet.¹¹⁸

Begränsad koppling till regionala mål

Förhandsutvärderingen av landsbygdsprogrammet påpekade att det saknades tydliga kopplingar till regionala mål, men hänvisade till att de regionala handlingsplanerna vid den tidpunkten ännu inte var klara och att kopplingen

¹¹⁵ Jordbruksverkets webbplats, se Handlingsplaner för landsbygdsprogrammet, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-06-11.

¹¹⁶ Prop. 2012/13:1 utgiftsområde 19, bet. 2012/13:NU2, rskr. 2012/13:127.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för ledningen av landsbygdsprogrammet, Jordbruksverket, 2018-02-05 och intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹¹⁸ Jordbruksverkets webbplats, se Handlingsplaner för landsbygdsprogrammet, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-06-11.

eventuellt skulle komma att synas där.¹¹⁹ Företrädare för stödmyndigheterna, främst länsstyrelserna, och för de regionala partnerskapen har i granskningen framfört att de upplever att de stora arbetsinsatser som gjordes med swot-analyserna inte avspeglas i de regionala handlingsplanerna. De upplever vidare att de, efter att de första regionala handlingsplanerna tagits fram, har begränsade möjligheter att påverka programmet och att de inte har något inflytande över exempelvis programändringar.¹²⁰

Tidigare utvärderingar visar på brister i regional anpassning

Utvärderingen av ESI-fonderna från mars 2017 pekade på brister i den regionala samverkan och möjligheterna till regionala anpassningar. Framför allt gällde detta landsbygdsprogrammet.

Slututvärderingen av landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 visade på bristande koppling mellan å ena sidan europeiska och nationella mål och å andra sidan regionala mål. Utvärderarna ansåg att det behövdes större medvetenhet om regionala förutsättningar och större möjlighet att utgå från dessa när programmet utformas.¹²¹

3.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattande iakttagelser

- Utformningen av de nationella landsbygdsprogrammen styrs av EU:s regler, med visst handlingsutrymme för medlemsländerna att välja inriktning och fördelning av medel. Inför den pågående programperioden fanns ambitioner om förenklingar, både från EU:s och svenska regeringens sida, och om att landsbygdsprogrammet skulle bli mer resultatutrett och fokuseras på ett fåtal prioriteringar.
- Regelverket på EU-nivån kom dock att bli omfattande och detaljerat. Det svenska landsbygdsprogrammet kom heller inte att fokusera på ett fåtal prioriteringar, trots att visst handlingsutrymme fanns. Programmet består istället av ett stort antal åtgärder som förväntas bidra till ett flertal olika mål på olika nivåer.
- Den svenska regeringens arbete med att ta fram det svenska landsbygdsprogrammet utgick inte från något strategiskt underlag utan ersattes under denna programperiod med den fondgemensamma partnerskapsöverenskommelsen.

¹¹⁹ Sweco, *Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, 2014-06-04.

¹²⁰ Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna i Uppsala län, 2018-01-23, Jämtlands län, 2018-02-22, Norrbottens län, 2018-02-28 och Västra Götaland, 2018-03-14 samt med företrädare för de regionala partnerskapen i Jämtland, 2018-02-22, och Västra Götaland, 2018-03-14.

¹²¹ Jordbruksverket, *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013, delrapport IV, Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling*, utvärderingsrapport 2016:5.

- Utifrån det nationella handlingsutrymmet i EU:s regelverk valde den svenska regeringen att inkludera de flesta av EU:s tematiska mål och fokusområden samt två tredjedelar av åtgärderna. Därutöver ingår nationella satsningar i landsbygdsprogrammet, så som livsmedels- och bredbandsstrategierna. Dessa val innebär sammantaget att det svenska landsbygdsprogrammet är brett med ett stort antal åtgärder.
- För att förverkliga ambitionen om hänsyn till regionala förutsättningar inrättades exempelvis regionala partnerskap som bland annat deltog i arbetet med regionala swot-analyser och regionala handlingsplaner för företags- och projektstöd. De identifierade regionala behoven har dock hittills i begränsad utsträckning tagits tillvara under programperioden.

Riksrevisionens bedömningar

Enligt Riksrevisionen innebär landsbygdsprogrammets komplexitet med mål på olika nivåer och ett stort antal åtgärder att det är otydligt vilka mål de olika åtgärderna ska bidra till. Det gör det också svårt att bedöma i vilken utsträckning olika mål uppfyllts. Restriktionen i EU:s regelverk mot att flytta medel mellan åtgärder, utan programändring, gör det dessutom svårare att under programperioden styra mot programmets mål.

Det stora antalet åtgärder i programmet medför att handläggningen av stödärenden blir administrativt betungande med långa handläggningstider och ökade administrativa kostnader som följd. Det stora antalet åtgärder med i flera fall lite medel att fördela till de stödsökande, innebär dessutom att möjligheten att nå effekter i form av landsbygdsutveckling minskar.

Enligt Riksrevisionen har de identifierade regionala behoven endast i begränsad utsträckning beaktats när de delar av programmet som gäller företags- och projektstöd utformades och när budgeten för dessa stöd fördelades. Dessutom är möjligheterna till regionalt inflytande begränsade under den pågående programperioden, t.ex. avseende ändringar i programmet.

4 Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är en betydande del av genomförandet av landsbygdsprogrammet och ska säkerställa att programmets mål kan nås och att medlen i programmet utnyttjas effektivt. Kapitlet inleds med en beskrivning av EU:s bestämmelser om uppföljning och utvärdering och hur detta arbete har organiserats i Sverige. Därefter redovisas vad som framkommit vid Riksrevisionens genomgång av resultatinformation från det svenska landsbygdsprogrammet.

4.1 Kraven i EU:s regelverk och organiseringen i Sverige

I den pågående programperioden har ett EU-gemensamt s.k. övervaknings- och utvärderingssystem inrättats. Övervaknings- och utvärderingssystemet har som mål att visa vad landsbygdsutvecklingspolitiken uppnår, att bidra till bättre riktat stöd och att stödja lärandet om övervakning och uppföljning.¹²² Riksrevisionen har gått igenom hur arbetet med uppföljning och utvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet har organiserats för att uppfylla kraven i EU:s regelverk.

4.1.1 Elektroniskt system för resultatrapportering

I EU:s regelverk finns krav på att medlemsländerna ska ha ett elektroniskt system för att registrera och lagra alla uppgifter som behövs för resultatrapporteringen till EU-kommissionen.¹²³

Sverige har utvecklat nya it-system

För att uppfylla dessa krav har Jordbruksverket utvecklat nya it-system för ansökan, handläggning, utbetalning och uppföljning av EU-stöd.

Utvecklingsarbetet inleddes 2012 för nya it-system och beräknas avslutas under 2018. Förutom att möjliggöra inrapportering till EU-kommissionen enligt de EU-gemensamma indikatorerna och utvärderingsfrågorna ska de nya it-systemen även göra det möjligt att effektivisera och förenkla ansökan om stöd och handläggning av stödärenden.¹²⁴ Utvecklingen av it-systemen har varit förknippad med problem och stora förseningar (se även avsnitt 5.3.3) och med högre kostnader än beräknat.¹²⁵

¹²² Artiklarna 67 och 68 i förordning (EU) nr 1305/2013.

¹²³ Artikel 66.1 och artikel 70 i förordning (EU) nr 1305/2013.

¹²⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹²⁵ Statskontoret, *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, rapport 2016:25 och Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*.

Resultatinformation registreras direkt i it-systemen

Det mesta av den information som behövs för uppföljningen och inrapporteringen till EU samlas i de ovannämnda it-systemen. Både de stödsökande och stödmyndigheterna registrerar de uppgifter som behövs direkt i systemen och informationen kan sedan sammanställas och ge värden på de indikatorer som ingår i avrapporteringen till EU och som även redovisas t.ex. i Jordbruksverkets årsredovisningar. Exempelvis svarar de som ansöker om företags- och projektstöd direkt i den elektroniska ansökningstjänsten på frågan om hur många ytterligare arbetstimmar investeringen kommer att generera. Även uppgifter som stödmyndigheterna registrerar i handläggningssystemen, t.ex. om stödbelopp, ger information som kan sammanställas som indikatorvärden. Den registrerade informationen kan även användas för nationell uppföljning av t.ex. miljömål eller utveckling av bredbandsutbyggnaden.¹²⁶

4.1.2 EU-gemensamma indikatorer och utvärderingsfrågor

Enligt kraven i EU:s regelverk ska rapporteringen till EU-kommissionen ske utifrån ett antal gemensamma indikatorer och utvärderingsfrågor som preciseras i EU-förordningarna.¹²⁷ Sverige redovisade värden för de gemensamma EU-indikatorerna första gången i den årliga genomföranderapporten som skickades till kommissionen i juni 2018 (se avsnitt 4.2.1).

I EU-reglerna specificeras flera olika typer av indikatorer. *Kontextindikatorerna* gäller exempelvis befolkningstäthet och sysselsättningsgrad. *Resultatindikatorerna* avser exempelvis procentandel av jordbruksföretag som omfattas av en åtgärd. *Utfallsindikatorerna* gäller exempelvis antal deltagare i olika utbildningar. Därutöver finns *målindikatorer*, t.ex. om total andel jordbruksareal som ska omfattas av en viss åtgärd.

Det finns sammanlagt 30 olika utvärderingsfrågor där medlemsländerna ska svara på i vilken utsträckning olika insatser bidragit till målen för respektive fokusområde. Medlemsländerna ska exempelvis svara på i vilken utsträckning insatser i landsbygdsprogrammet bidragit till att bevara den biologiska mångfalden, till att skapa arbetstillfällen och till att öka tillgång till informations- och kommunikationsteknik på landsbygden.¹²⁸ Av de 30 frågorna ska 21 besvaras i den fördjupade årliga årsrapporten 2017 och samtliga 30 frågor i den fördjupade årliga årsrapporten 2019.

¹²⁶ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹²⁷ Artikel 69 i förordning (EU) nr 1305/2013 och bilagorna IV och V i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014.

¹²⁸ Bilaga V i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014.

4.1.3 Utvärderingsplan och fristående utvärderingsexperter

Enligt EU:s regelverk ska medlemsländerna ta fram en utvärderingsplan där bl.a. rutiner för och inriktningen på uppföljning och utvärdering under pågående programperiod ska beskrivas.¹²⁹ Utvärderingarna ska genomföras av experter som är fristående från de inblandade myndigheterna.¹³⁰

Utvärderingsplanen i det svenska programdokumentet

Av utvärderingsplanen i det svenska programdokumentet framgår att resultaten från uppföljning och utvärdering ska tas tillvara under programmets gång och därmed bidra till ökad måluppfyllelse. Uppföljningen ska avse mål för insatser och omfattning. Utvärderingen ska fokusera på mål kopplade till resultat och effekter och ska också i möjligaste mån belysa effektiviteten.¹³¹

Utvärderingsverksamheten ska utgå från utvärderingsplanen. Utvärderingarna ska besvara de EU-gemensamma utvärderingsfrågorna och i övrigt behandla andra relevanta utvärderingsämnen.¹³²

Utvärderingssekreteriatet vid Jordbruksverket

Utvärderingssekreteriatet vid Jordbruksverket ska planera, samordna, administrera och upphandla utvärderingar i enlighet med EU:s regelverk. Det ska även initiera metodutveckling och vid behov delta i utvärderingarna.¹³³ Kravet på oberoende utvärderingar uppfylls enligt Jordbruksverket genom att utvärderingssekreteriatet är organisatoriskt separerat från de funktioner vid Jordbruksverket som är inblandade i stödhanteringen och genom att sekretariatet självständigt planerar utvärderingarna. En rådgivande forskargrupp är knuten till sekretariatet och kvalitetssäkrar utvärderingarna. Enskilda utvärderingar genomförs både av externa utvärderare, som upphandlats av utvärderingssekreteriatet, och av medarbetare vid Jordbruksverket. Utvärderingarna publiceras i en egen rapportserie vid Jordbruksverket.¹³⁴

4.1.4 Årliga genomföranderapporter till EU-kommissionen

I EU:s regelverk anges att medlemsländerna ska skicka in årliga genomföranderapporter till EU-kommissionen som bl.a. ska innehålla information om utgifter per åtgärd och fokusområde, utfallet för olika

¹²⁹ Artikel 56 i förordning (EU) nr 1303/2013 och bilaga I del 1 punkt 9 till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014.

¹³⁰ Artikel 54.3 i förordning (EU) nr 1303/2013.

¹³¹ Regeringskansliet, *Landsbygdsprogrammet 2014–2020*, senaste ändringsdatum 2018-02-06.

¹³² Regeringskansliet, *Landsbygdsprogrammet 2014–2020*, kapitel 9.

¹³³ Regeringsbeslut, *Uppdrag att tillhandahålla ett sekretariat för utvärderingarna av landsbygds- och fiskeriprogrammen*, 2012-10-04, L2012/2576.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

gemensamma indikatorer och en sammanfattning av vilka utvärderingar som gjorts enligt utvärderingsplanen.¹³⁵ De rapporter som skickas in 2017 och 2019 ska vara mer utförliga och även innehålla information om framsteg i förhållande till mål och redovisning av svar på de gemensamma utvärderingsfrågorna.¹³⁶ Sverige har skickat in årliga genomföranderapporter i enlighet med kraven (se avsnitt 4.2.1).

4.1.5 Övervakningskommitté för landsbygdsprogrammet

Medlemsländerna ska enligt EU:s regelverk inrätta en övervakningskommitté som ska granska programmets genomförande och framsteg och försäkra sig om att programmet genomförs på ett ändamålsenligt sätt.¹³⁷ Vidare ska årliga s.k. översynsmöten hållas mellan EU-kommissionen och varje medlemsland för att granska resultaten av programmet.¹³⁸

Myndigheter och organisationer i Sveriges övervakningskommitté

Övervakningskommittén för det svenska landsbygdsprogrammet ska enligt sin arbetsordning bl.a. rådfrågas om programändringar och godkänna de årliga genomföranderapporterna innan de skickas till EU-kommissionen. Kommittén sammanträder i regel två gånger per år. En statssekreterare vid Näringsdepartementet är ordförande för kommittén. Vid kommitténs möten lämnar Jordbruksverket och stödmyndigheterna lägesrapporter om hur det går i programmet. Information om programändringar och ändringar i t.ex. urvalskriterierna är frågor som behandlas på mötena, liksom aktuella utvärderingar när så anses lämpligt.¹³⁹

För närvarande är ca 30 myndigheter och organisationer representerade i övervakningskommittén för landsbygdsprogrammet, däribland samtliga stödmyndigheter, andra berörda myndigheter samt intresseorganisationer såsom Lantbrukarnas riksförbund och Hela Sverige ska leva.¹⁴⁰ Regeringen beslutar vilka organisationer som ska erbjudas att ingå i kommittén.¹⁴¹

¹³⁵ Artikel 50 i förordning (EU) nr 1303/2013, artikel 75 i förordning (EU) nr 1305/2013 samt artikel 15 och bilaga VII i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014.

¹³⁶ Bilagorna V och VII i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 808/2014.

¹³⁷ Artikel 47 och 49 i förordning (EU) nr 1303/2013 och artikel 74 i förordning (EU) nr 1305/2013.

¹³⁸ Artikel 51 förordning (EU) nr 1303/2013.

¹³⁹ Intervjuer med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹⁴⁰ Ledamöter i Övervakningskommittén för landsbygdsprogrammet 2014–2020 (uppdaterad 2018-04-03), Jordbruksverkets webbplats, se Övervakningskommittén, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-05-16.

¹⁴¹ Övervakningskommittén för landsbygdsprogrammet, *Arbetsordning för övervakningskommittén för det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020*.

4.1.6 Tidigare kritik mot övervaknings- och utvärderingssystemet

Slututvärderingen av det svenska landsbygdsprogrammet i förra programperioden, 2007–2013, menade att det var svårt att värdera programmets effektivitet eftersom kopplingen mellan mål och indikatorer var svag. Utvärderarna ansåg därför att kopplingen mellan mål och indikatorer i nästa programperiod borde ses över och att tydliga indikatorer borde utvecklas för att mäta om målen uppfylls. Utvärderarna menade exempelvis att det behövdes möjligheter att mäta kvalitativa aspekter för åtgärder inom kompetensutveckling och landsbygdsutveckling.¹⁴²

Europeiska revisionsrätten granskade 2017 om EU:s regelverk för den nuvarande programperioden kan bidra till ökad resultatnriktning.¹⁴³ Revisionsrätten kom fram till att de EU-gemensamma indikatorerna endast i begränsad omfattning kan användas för att bedöma om landsbygdsprogrammet är ändamålsenligt och effektivt. Revisionsrätten rekommenderade i sin rapport att EU-kommissionen inför nästa programperiod utvecklar resultatindikatorer som är bättre lämpade att bedöma resultaten och konsekvenserna av insatserna för landsbygdsutveckling.

4.2 Information om programmets resultat

De EU-gemensamma indikatorerna och utvärderingsfrågorna (se avsnitt 4.1.2) används både för rapporteringen av resultat till EU-kommissionen och i den nationella uppföljningen av landsbygdsprogrammet. Riksrevisionen har gått igenom den information om resultat som hittills redovisats till EU-kommissionen och i den nationella uppföljningen.

4.2.1 Redovisningen av resultat till EU-kommissionen

Redovisningen av resultat i landsbygdsprogrammet sker främst i de årliga genomföranderapporterna till EU-kommissionen (se avsnitt 4.1.4). Värden för de gemensamma EU-indikatorerna redovisades första gången i den senaste årliga genomföranderapporten som skickades till kommissionen i juni 2018.

Sen programstart har påverkat redovisningen av resultat

Att redovisningen av resultat från det svenska landsbygdsprogrammet påbörjats relativt sent beror bl.a. på att den sena programstarten, som innebar att många stöd öppnade för ansökan först under 2016. Därmed har få projekt och investeringar kommit så långt att det finns något utfall att redovisa. Det hänger även samman med att handläggningen av stödansökningar varit

¹⁴² Jordbruksverket, *Slututvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013 – en sammanfattning*, rapport 2017:1.

¹⁴³ Europeiska revisionsrätten, *Programplanering inom landsbygdsutveckling: mindre komplexitet och mer fokus på resultat behövs*, särskild rapport nr 16, 2017.

förknippad med problem, som bl.a. medfört att beslut om att bevilja stöd försenats (se avsnitt 5.3).

Enligt en rapport från Europeiska revisionsrätten har den sena programstarten fått till följd att ca 90 procent av EU:s samlade medel för landsbygdsutveckling inte har utnyttjats under de första tre åren av programperioden, dvs. under 2014–2016. När merparten av genomförandet på detta sätt koncentreras till den andra halvan av programperioden ökar, enligt Revisionsrätten, risken för att medlemsländerna lägger stort fokus på att utnyttja de anslagna medlen, istället för att fokusera på att nå målen.¹⁴⁴

Redovisning av utfall på EU-gemensamma indikatorer

De EU-gemensamma indikatorerna är grunden för redovisningen till EU-kommissionen om resultaten i det svenska landsbygdsprogrammet.

Redovisningen har hittills till stor del bestått av summeringar av utbetalt stöd per åtgärd och fokusområde. I den senaste årliga genomföranderapporten, som skickades till kommissionen i juni 2018, anges även värden på de flesta övriga utfallsindikatorer. Av rapporten framgår exempelvis att vid utgången av 2017 hade totalt 550 företag beviljats stöd för att omstrukturera eller modernisera sina företag (fokusområde 2A). Vidare hade totalt 86 arbetstillfällen skapats genom stöd till projekt som syftar till ekonomisk utveckling på landsbygden (fokusområde 6A).¹⁴⁵

Redovisning av svar på EU-gemensamma utvärderingsfrågor

När den fördjupade årliga rapporten skickades till EU-kommissionen i juni 2017 fanns få utvärderingar som kunde utgöra underlag för svar på de 21 EU-gemensamma utvärderingsfrågorna. Svaren i den svenska rapporten, liksom i svaren från de flesta övriga medlemsländer, innehöll därför inte någon information om effekter eller bidrag till fokusområden, utan hänvisade till att utvärderingar pågår eller planeras i närtid.¹⁴⁶

Under senare delen av 2017 och första halvåret 2018 har utvärderingar avslutats och nya utvärderingar inletts som har förutsättningar att besvara flera av utvärderingsfrågorna.

4.2.2 Nationell uppföljning av resultaten

En stor del, 60 procent, av landsbygdsprogrammets medel utgörs av svensk medfinansiering och flera stora nationella satsningar, såsom livsmedels- och bredbandsstrategierna, genomförs inom ramen för landsbygdsprogrammet.

¹⁴⁴ Europeiska revisionsrätten, *Programplanering inom landsbygdsutveckling: mindre komplexitet och mer fokus på resultat behövs*, särskild rapport nr 16/2017.

¹⁴⁵ Regeringskansliet, *Årlig genomföranderapport för det svenska landsbygdsprogrammet*, 2018-06-22.

¹⁴⁶ Regeringskansliet, *Årlig genomföranderapport för det svenska landsbygdsprogrammet – avsnitt 7*, 2017-05-23.

Utöver det EU-gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet sker därför viss nationell uppföljning av programmet.

Åtterrapportering till regeringen om landsbygdsprogrammets resultat

Regeringen får information om landsbygdsprogrammets resultat genom att ta del av de årliga genomföranderapporterna som skickas till EU-kommissionen och genom att delta i Övervakningskommitténs möten och i översynsmöten med kommissionen. Vidare tas information om programmets resultat upp i de reguljära kontakterna med berörda svenska myndigheter. Näringsdepartementet har exempelvis veckovisa avstämningar med Jordbruksverket och deltar vid behov i möten med lantbruksdirektörerna vid länsstyrelserna. Dialoggrupper med representanter för Näringsdepartementet, Jordbruksverket och länsstyrelserna träffas 4–6 gånger per år. Övriga källor till information är Jordbruksverkets årsredovisning och andra rapporter från myndigheten.¹⁴⁷

Redovisning i budgetpropositioner och skrivelser

Redovisningen av programmets resultat i budgetpropositionerna har hittills främst bestått av summeringar av utbetalt stöd per åtgärd och fokusområde. I budgetpropositionen för 2018 gjordes även en redovisning av de EU-gemensamma indikatorerna, men inga värden angavs.¹⁴⁸

Riktade nationella satsningar i landsbygdsprogrammet, exempelvis satsningar inom livsmedelsstrategin¹⁴⁹, på turism¹⁵⁰ och på utveckling av lokal service på landsbygden, följs upp inom respektive utgiftsområde i budgetpropositionerna. Stödet till bredbandsutbyggnad inom landsbygdsprogrammet har bl.a. följts upp i budgetpropositionerna och i en skrivelse till riksdagen 2017.¹⁵¹

Miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet, som exempelvis ska bidra till att målet om ett rikt odlingslandskap kan nås, följs upp inom ramen för det svenska miljömålssystemet.¹⁵²

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

¹⁴⁸ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 23, bet. 2017/18:MJU2, rskr. 2017/18:99.

¹⁴⁹ Näringsdepartementet, *Ändring av uppdrag om riktade insatser inom landsbygdsprogrammet 2014–2020*, N2016/00265/HL. Beslutet ändrade tidigare beslut om att avsätta medel för insatser för Matlandet Sverige. Ytterligare ett beslut fattades i oktober 2017 om att 100 miljoner kronor ska fördelas för regionala insatser inom livsmedelsstrategin (N2017/06142/JM).

¹⁵⁰ Näringsdepartementet, *Ändring av uppdrag om riktade insatser inom landsbygdsprogrammet 2014–2020*, N2016/00265/HL.

¹⁵¹ Regeringens skrivelse 2017/18: 47, bet. 2017/18:TU9, rskr. 2017/18:209.

¹⁵² Naturvårdsverket sammanställer årliga uppföljningar av de nationella miljömålen. Jordbruksverket är sektorsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap och lämnar även underlag till de årliga miljömålsuppföljningarna för målen om Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Ingen övergödning och Myllrande våtmarker. Även länsstyrelserna lämnar underlag.

Information om resultat i Jordbruksverkets årsredovisningar

I Jordbruksverkets årsredovisningar mäts måluppfyllelsen genom att ett målvärde sätts upp om hur stor andel av budgeten som bör ha beviljats vid utgången av respektive år under programperioden.¹⁵³ Måluppfyllelsen bedöms vara god om de totala beviljade stöden inom en unionsprioritering är i närheten av målvärdet, även om målvärdena för enskilda åtgärder inom unionsprioriteringen inte nås. Jordbruksverket uppger i årsredovisningen 2017 exempelvis att målen, med detta mått om budgetutnyttjande, är fullt uppfyllda för unionsprioritering 2 (jordbrukets konkurrenskraft) och delvis uppfyllda för unionsprioritering 5 (koldioxidsnål och klimattålig ekonomi).¹⁵⁴

I Jordbruksverket årsredovisning för 2017 angavs förväntade värden för vissa men inte alla EU-gemensamma indikatorer. De förväntade värdena är baserade på uppgifter i stödansökningarna. De faktiska värdena kan fås först när insatserna är avslutade, vilket enligt Jordbruksverket i många fall ligger flera år framåt i tiden. I årsredovisningen framgår exempelvis att 6 500 personer förväntas delta i kompetensutveckling för stärkt konkurrenskraft och att 169 företag förväntas delta i samarbeten inom området djurvälstånd och kortare livsmedelskedja.¹⁵⁵ Det är dock svårt att uttala sig om måluppfyllelse på ett övergripande plan utifrån denna information.

Jordbruksverkets löpande uppföljning av söktryck och utbetalningar

Jordbruksverket följer löpande upp hur många ansökningar om stöd som kommer in inom olika insatsområden. Även läget vad gäller utbetalningar följs upp löpande. Uppgifter om söktryck och utbetalda pengar ger enligt Jordbruksverket information om möjligheterna att nå olika mål, eftersom ett stort intresse för ett stöd också bör ge förutsättningar för att insatser utförs som bidrar till målen. Exempelvis menar Jordbruksverket att det är rimligt att ett stort intresse för stöd till skötsel av betesmarker bidrar till att mål om att bevara biologisk mångfald kan nås.¹⁵⁶ Kvartalsvisa uppdateringar av uppgifter om söktryck och utbetalningar publiceras på Jordbruksverkets webbplats.¹⁵⁷

Uppföljningarna av söktryck och utbetalningar ger enligt Jordbruksverket främst underlag för att bedöma om förändringar i programmet behöver göras. Ett lågt söktryck för ett visst stöd kan resultera i olika åtgärder, t.ex. att Jordbruksverket ändrar stödnivåer eller genomför informationsinsatser för att öka intresset för

¹⁵³ Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*, s. 94.

¹⁵⁴ Ibid, s. 88.

¹⁵⁵ Ibid, s. 98–99.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹⁵⁷ Jordbruksverkets webbplats, se Stöd i landsbygdsprogrammet, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-05-22.

stödet. Det kan också ske genom att regeringen fattar beslut om att föra över pengarna till andra insatser med högre söktryck. En sådan förändring kräver dock en formell programändring som måste godkännas av EU-kommissionen.¹⁵⁸ Under 2018 planerar Jordbruksverket att ta fram en handlingsplan för hur budgeten ska fördelas under programperiodens sista år för att maximera utnyttjandet av programmets budget.¹⁵⁹

Utvärderingar av programmet

Utvärderingsverksamheten vid Jordbruksverket ska både utgöra underlag för att besvara de EU-gemensamma utvärderingsfrågorna (se ovan) och behandla andra relevanta utvärderingsämnen.¹⁶⁰ De sex utvärderingar som hittills avslutats har inte varit inriktade mot effekter. Till exempel avsåg två av dessa området biologisk mångfald, men gällde inte måluppfyllelse eller effekter. Den ena, om förändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning, ska utgöra ett underlag för kommande utvärderingar.¹⁶¹ Den andra, om åtgärder för att förbättra förhållandena för fåglar i jordbrukslandskapet, syftade till att ge förslag på framtida åtgärder.¹⁶²

En pågående utvärdering ska belysa effekter av stödet till utbyggnad av bredband. I den första delrapporten från utvärderingen konstateras t.ex. att det saknas belägg för att bredbandstillgång leder till fler anställda i befintliga landsbygdsföretag men att stöden haft betydelse för fiberutbyggnaden.¹⁶³

Ytterligare ett antal utvärderingar, som påbörjades under senare delen av 2017 och första halvåret 2018, är inriktade mot effekter. Exempelvis har en utvärdering startats om sysselsättningseffekter av stöd, en om effekter av ersättning för ekologisk produktion och en om effekter av stöd för investeringar i energi och klimat.¹⁶⁴ Dessa utvärderingar är ännu inte avslutade. Nedan ges exempel på pågående och avslutade utvärderingar.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

¹⁵⁹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06 och för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

¹⁶⁰ Regeringskansliet, *Landsbygdsprogrammet 2014–2020*, kapitel 9.

¹⁶¹ Jordbruksverket, *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*, utvärderingsrapport 2017:4.

¹⁶² Jordbruksverket, *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*, utvärderingsrapport 2017:5.

¹⁶³ Jordbruksverket, *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband, delrapport 1*, utvärderingsrapport 2018:1.

¹⁶⁴ Jordbruksverkets webbplats, se Utvärdering och analys, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-05-22.

Exempel på utvärderingar av landsbygdsprogrammet 2014–2020*Exempel på pågående utvärderingar:*

- Effekter av stöd för investeringar i konkurrenskraft och lönsamhet
- Effekter av stöd för investeringar i energi och klimat
- Sysselsättningseffekter av stöd
- Effekter av ersättning för ekologisk produktion och omställning
- Minskat näringsläckage från anlagda våtmarker i sydöstra Sverige
- Nulägesanalyser av innovationer i landsbygdsföretag
- Effekter av programstruktur – urvalskriterier, beslutsomgångar och stödnivåer
- Löpande lärande utvärdering av Europeiska innovationspartnerskapet
- Bredbandssatsningar inom landsbygdsfonden och regionalfonden, del 2
- Långsiktiga effekter av lokalt ledd utveckling
- Kompetensutveckling

Exempel på avslutade utvärderingar (t.o.m. maj 2018):

- Bredbandssatsningar inom landsbygdsfonden och regionalfonden, delrapport 1
- Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning
- Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket
- What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?
- Utvärdering av genomförandeorganisationerna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna
- Bra vällersättning och kompensationsstöd. Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?

Källa: Jordbruksverkets webbplats, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-05-22.

Förutom ovan redovisade exempel på utvärderingar genomförs och planeras ett antal fördjupade uppföljningar av resultaten av olika åtgärder i landsbygdsprogrammet.¹⁶⁵ Därutöver pågår, på uppdrag av regeringen, ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt kallat CAP:s miljöeffekter. Projektet har pågått sedan 1996 och genomförs av Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Även länsstyrelserna medverkar i projektet. Projektet berör främst direktstöden inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik, men i innevarande projektprogram ingår att även utveckla förslag på hur miljöersättningar i kommande landsbygdsprogram i högre grad kan baseras på resultat.¹⁶⁶

Uppföljning på regional nivå

Uppföljningen av söktryck och utbetalningar görs på nationell nivå, inte per län eller per stödmyndighet. Skälet uppges vara att länsstyrelserna och övriga stödmyndigheter av olika anledningar kan ha kommit olika långt i sin

¹⁶⁵ Information från Jordbruksverket som lämnats i samband med faktagranskning av rapportutkast, 2018-08-31.

¹⁶⁶ Jordbruksverket, *Förslag till program för CAP:s miljöeffekter 2015–2020. Uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken*, rapport 2014:18.

handläggning av stödansökningar och ansökningar av utbetalningar. Behov och förutsättningar för stöden kan även hinna förändras under programmets gång, vilket kan påverka stödmyndigheternas möjligheter att fördela pengarna. Därmed är det ännu för tidigt att bedöma måluppfyllelsen per län eller per stödmyndighet.¹⁶⁷ Det är sedan början av 2018 möjligt för stödmyndigheterna att själva följa upp söktryck och utbetalningar i Jordbruksverkets it-system.¹⁶⁸

4.3 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattande iakttagelser

- För programperioden 2014–2020 har ett EU-gemensamt s.k. övervaknings- och utvärderingssystem inrättats. Detta innebär bl.a. regelbunden och detaljerad resultatrapportering till EU. Rapporteringen till EU ska göras utifrån ett antal gemensamma indikatorer och utvärderingsfrågor. För att möjliggöra detta utvecklar Jordbruksverket bl.a. nya it-system.
- Både den nationella uppföljningen och redovisningen av resultat till EU har främst bestått främst av summeringar av utbetalt stöd. I den årliga rapporteringen till EU-kommissionen i juni 2018 fanns även uppgifter om utfall för övriga EU-gemensamma indikatorer. Att redovisningen av resultat från det svenska landsbygdsprogrammet kommit gång relativt sent hänger samman med den sena programstarten som medförde att samtliga stöd kunde öppnas för ansökan först hösten 2016. Få projekt och investeringar har därför kommit så långt att det finns utfall och resultat att redovisa.
- Vid Jordbruksverket pågår för närvarande ett antal utvärderingar som har förutsättningar att besvara de EU-gemensamma utvärderingsfrågorna.
- Kritik har framförts mot de EU-gemensamma indikatorerna. Europeiska revisionsrätten har exempelvis kommit fram till att dessa endast i begränsad omfattning kan bidra till att bedöma om landsbygdsprogrammet är ändamålsenligt och effektivt.

Riksrevisionens bedömningar

Enligt Riksrevisionen genomförs uppföljning och utvärdering kontinuerligt, men fokus har hittills inte legat på resultat och måluppfyllelse. Den information som samlas in enligt kraven i EU:s regelverk ger begränsad information om programmets måluppfyllelse. Samtidigt kräver denna informationsinsamling betydande resurser från både genomförandeorganisationen och dem som söker stöd. Detta riskerar, enligt Riksrevisionen, att bidra till höga administrativa kostnader i förhållande till värdet av informationen.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-06.

På grund av förseningarna i programstarten har merparten av genomförandet koncentrerats till den andra halvan av programperioden. Det innebär att det hittills finns begränsad information om programmets resultat i förhållande till mål. Enligt Riksrevisionen kan detta minska möjligheterna att justera programmet för att förbättra måluppfyllelsen.

En annan konsekvens av den sena programstarten är att den kvarstående tiden i programperioden för att besluta om stöd och betala ut stöd är relativt kort. Därmed finns enligt Riksrevisionen en risk för att fokus läggs på att utnyttja anslagna medel istället för att fokusera på att nå målen. Det finns även en risk för att den information som tas fram om programmets resultat blir tillgänglig för sent för att kunna användas i förberedelsearbetet inför nästa programperiod.

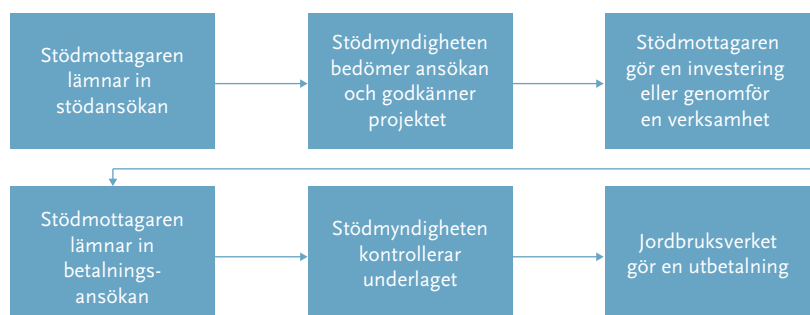
5 Handläggningen av stödärenden

Den komplicerade utformningen av landsbygdsprogrammet under perioden 2014–2020, med bl.a. ett stort antal åtgärder och omfattande krav på uppföljning och utvärdering, har medfört att handläggningen av stödärenden är komplicerad och tidskrävande. Detta kapitel inleds med en kortfattad beskrivning av handlägningsprocessen, följt av en redovisning av läget avseende handläggningstider för stödärenden. Därefter redovisar vi vad som framkommit vid Riksrevisionens undersökning av hur handläggningen av stödärenden fungerar. Redovisningen utgår från de förutsättningar för effektiv handläggning av stödärenden som Riksrevisionen satt upp (se avsnitt 1.3).

5.1 Handlägningsprocessen för stödärenden

Stödärenden som gäller företags- och projektstöd inom landsbygdsprogrammet handläggs av länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Jordbruksverket (se avsnitt 2.5).¹⁶⁹ Ansökningar om företags- och projektstöd bedöms utifrån fastställda urvalskriterier och poängsätts. Denna urvalsprocess ska bidra till att de investeringar som har bäst förutsättningar att bidra till målen i programmet prioriteras.

Figur 3 Handlägningsprocessen från ansökan till utbetalning (företags- och projektstöd)



Handläggningen av dessa stödärenden sker i flera steg. Den sökande lämnar först in sin ansökan om stöd till berörd stödmyndighet som kontrollerar och godkänner projektet utifrån stöd- och urvalskriterier. När projektet har avslutats lämnar stödmottagaren in en ansökan om utbetalning till stödmyndigheten som kontrollerar underlaget och ibland även gör kontroller på plats hos den

¹⁶⁹ Till företags- och projektstöd hör investeringar av olika slag, antingen för att utveckla ett enskilt företag såsom exempelvis i djurstallar eller investeringar som kommer fler till nytta såsom bredbandsutbyggnad eller idrotts- och fritidsanläggningar. Till företags- och projektstöd hör även stöd till miljöinvesteringar, exempelvis anläggning av våtmark eller röjning av betesmark.

stödsökande. Därefter går ärendet vidare till Jordbruksverket (utbetalande organ) som gör utbetalningen.¹⁷⁰ Denna process illustreras i figur 3 ovan.

Stödärenden som gäller de arealbaserade stöden inom landsbygdsprogrammet handläggs av länsstyrelserna.¹⁷¹ De arealbaserade stöden är s.k. rättighetsstöd där stödsumman baseras på den areal eller det antal djur som stödet söks för. Handläggningsprocessen för dessa stöd är densamma som för övriga arealbaserade stöd.¹⁷² Om angiven areal eller antal djur stämmer beviljas stödet. Det sker alltså ingen prioritering utifrån urvalskriterier som är fallet med företags- och projektstöd. Den sökande ansöker årligen i en elektronisk söktjänst före ett visst sista ansökningsdatum. Länsstyrelserna kontrollerar sedan t.ex. att den sökta arealen stämmer och att ansökan i övrigt är korrekt. När ansökan godkänts av länsstyrelsen betalar Jordbruksverket ut stödet enligt en årlig utbetalningsplan.¹⁷³

5.2 Långa handläggningstider och sena utbetalningar

Handläggningen av stödärenden har i denna programperiod varit förknippad med omfattande problem. Problemen har inneburit långa handläggningstider och lång väntan för de stödsökande, både på att få besked om huruvida ansökningarna har beviljats och på att få stödpengarna utbetalade. Det är t.ex. inte ovanligt att stödsökande får vänta på besked om sina ansökningar om företags- och projektstöd i två år eller mer.¹⁷⁴ När det gäller de arealbaserade stöden har utbetalningarna i många fall varit försenade och det finns exempel på stöd där alla utbetalningar som avser 2015 och 2016 ännu inte hade gjorts vid utgången av 2017.¹⁷⁵

Stora ärendebalanser för företags- och projektstöd

Stora s.k. ärendebalanser, dvs. ansökningar om företags- och projektstöd som det ännu inte fattats beslut om, har byggts upp vid stödmyndigheterna sedan programstarten 2014. Vid utgången av 2017 fanns det drygt 6 000 ansökningar som ännu inte hade fattats beslut om.¹⁷⁶ Störst ärendebalans hade länsstyrelserna,

¹⁷⁰ Jordbruksverkets webbplats, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-06-04.

¹⁷¹ I de arealbaserade stöden inom landsbygdsprogrammet ingår miljöersättningar, ersättningar till ekologisk produktion, ersättningar till djurvälstånd och kompensationsstöd.

¹⁷² Övriga arealbaserade jordbrukarstöd som inte ingår i landsbygdsprogrammet är gårdsstöd, förgröningsstöd, nötkreaturstöd och stöd till unga jordbrukare. Dessa stöd kallas ofta direktstöd.

¹⁷³ Jordbruksverkets webbplats, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-06-04.

¹⁷⁴ Länsstyrelsen i Östergötland uppger i en tidningsartikel att en tredjedel av de stödsökande behövt vänta två år eller mer för att få ett beslut på sin ansökan. <http://corren.se>, hämtad 2018-04-20.

¹⁷⁵ Jordbruksverkets webbplats, *Utbetalningsplan jordbrukarstöden 2015, 2016 och 2017*, <http://www.jordbruksverket.se>, hämtad 2018-04-19.

¹⁷⁶ Jordbruksverket, *Lägesrapport om genomförandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, promemoria 2017-10-10.

drygt 5 000 stödansökningar.¹⁷⁷ Länsstyrelserna handlägger huvuddelen av ansökningarna om företags- och projektstöd. Under 2014–2017 inkom drygt 14 000 stödansökningar till länsstyrelserna.¹⁷⁸

Mål om handläggningstider uppfylls inte

Jordbruksverket och stödmyndigheterna har tillsammans satt upp mål för handläggningstiderna för företags- och projektstöd. Dessa mål innebär att för 90 procent av ansökningarna om stöd ska handläggningstiden uppgå till högst 6 månader och för 90 procent av ansökningarna om utbetalning ska handläggningstiden uppgå till högst 4 månader. Dessa mål uppfylls inte. Vid utgången av 2017 hade 50 procent av ansökningarna om stöd beslutats inom 6 månader. För ansökningarna om utbetalning var siffran drygt 80 procent.

För de arealbaserade stöden ska ärenden slutföras under aktuellt stödår, dvs. det år stödansökan gäller. Detta kunde inte uppfyllas under 2015–2016. Utbetalningar på 5–15 procent av stödbeloppet som avsåg miljöersättningar och ersättningar till ekologisk produktion för stödåren 2015 och 2016 började göras i slutet av 2017 och kommer att fortsätta under 2018.¹⁷⁹ För vissa miljöersättningar som söktes för 2017 planeras slututbetalningar ske under 2018.

Åtgärder för kortare handläggningstider

Jordbruksverket har tagit fram en handlingsplan för att åtgärda ärendebalanserna och korta handläggningstiderna. Enligt handlingsplanen ska vissa tidskrävande rutiner i handläggningen av stödärenden ses över, i syfte att förenkla och förkorta handläggningstiderna. Exempelvis ses rutinen för rimlighetsbedömningar, som görs för ansökningar om företags- och projektstöd, över av Jordbruksverket i samarbete med stödmyndigheterna.¹⁸⁰

Enligt Jordbruksverket återupptogs arbetet med styr- och uppföljningssystemet för företags- och projektstöden, kallat SUSS-LB, under 2017. SUSS-LB är ett återkommande chefsforum för Jordbruksverket och stödmyndigheterna och ska verka för kortare handläggningstider och så tidiga stödutbetalningar som möjligt. Motsvarande forum finns för jordbrukarstöden, SUSS-JBR.¹⁸¹

Länsstyrelserna vidtar åtgärder inom respektive myndighet för att förbättra handläggningen av stödärenden. I sina årsredovisningar nämner länsstyrelserna

¹⁷⁷ Jordbruksverket, *Lägesrapport om genomförandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, promemoria 2017-10-10.

¹⁷⁸ Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*, s. 108.

¹⁷⁹ Jordbruksverket, *Lägesrapport om genomförandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, promemoria 2017-10-10.

¹⁸⁰ Jordbruksverket, *Handlingsplan för att minska ledtiderna*, promemoria 2017-11-16.

¹⁸¹ Jordbruksverket, *Myndigheternas kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2016*, rapport 2017:16.

t.ex. genomgångar av handläggningsprocesserna, användning av verktyg som styrtavlor för att få överblick över handläggningen, omfördelning och omprioritering av arbetsuppgifter för bättre måluppfyllnad samt utbildning av fler handläggare som kan hantera flera olika stöd.¹⁸²

Jordbruksverket och länsstyrelserna bedömer att förbättringar har skett under 2017 vad gäller beviljandetakten för företags- och projektstöd och utbetalningsläget för jordbrukarstöd.¹⁸³ Men länsstyrelserna har framfört att bristen på medel för stödadministrationen under 2019 och 2020 riskerar att leda till fortsatt långa handläggningstider (se avsnitt 5.3.2).¹⁸⁴

5.3 Riksrevisionens undersökning av stödhandläggningen

Riksrevisionen har i granskningen undersökt hur handläggningen av stödärenden fungerar. Undersökningen har utgått från ett antal förutsättningar som Riksrevisionen bedömer som viktiga för att handläggningen ska bli effektiv (se avsnitt 1.3). Nedan redovisar vi vad som framkommit i undersökningen, uppdelat på de fyra förutsättningarna. Iakttagelserna gäller både handläggningen av företags- och projektstöd och av arealbaserade stöd inom landsbygdsprogrammet.

5.3.1 Utformningen av landsbygdsprogrammet

Landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 är komplext med många olika åtgärder samtidigt som kraven i EU:s regelverk på uppföljning och rapportering av resultat innebär höga dokumentationskrav. Samtliga stödmyndigheter menar att komplexiteten gör att handläggningen av stödärenden tar lång tid och är en bidragande orsak till de långa handläggningstiderna.¹⁸⁵ Stödmyndigheterna uppger bl.a. att regelverket för företags- och projektstöden är detaljerat vilket, tillsammans med nya moment som poängsättning och urvalskriterier, försvårar handläggningen. Även Jordbruksverket instämmer i att komplexiteten och uppföljningskraven bidrar till de långa handläggningstiderna. Enligt Jordbruksverket medför de många åtgärderna och indelningen i ett stort antal insatsområden, varav de flesta tilldelas en budget, administrativa utmaningar (se avsnitt 3.2.4).¹⁸⁶

¹⁸² Uppgifter finns i följande länsstyrelser årsredovisningar: Länsstyrelserna Kronoberg, Stockholm, Södermanland, Västernorrland, Västra Götaland, Örebro och Östergötland, årsredovisningar 2017.

¹⁸³ Jordbruksverket, *Lägesrapport om genomförandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, promemoria 2017-10-10.

¹⁸⁴ Gemensam skrivning i samtliga länsstyrelser budgetunderlag 2019–2021. Se Länsstyrelsen Dalarnas län, *Budgetunderlag 2019–2021*, dnr 106-2240-2018, 2018-02-28.

¹⁸⁵ Intervjuer med företrädare för Skogsstyrelsen, 2018-02-20, Tillväxtverket, 2018-03-06, Sametinget, 2018-03-13, enkätsvar från samtliga länsstyrelser.

¹⁸⁶ Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*, s. 93.

Stöd öppnade för ansökan innan regler och rutiner var färdiga

Flera nödvändiga beslut och regelverk på EU-nivå fanns inte på plats när programperioden startade i januari 2014. Det innebär att de nationella landsbygdsprogrammen försenades. Det svenska landsbygdsprogrammet godkändes av EU-kommissionen först i maj 2015 (se avsnitt 2.4).¹⁸⁷ Den svenska regeringen beslöt att ändå öppna vissa stöd för ansökan redan under 2014. Att stöd öppnade för ansökan innan regelverk och rutiner var beslutade förde med sig att handläggningen av stödansökningar för företags- och projektstöd försvårades.¹⁸⁸ Många ansökningar var inkorrekta eller ofullständiga och det har krävts betydande arbetsinsatser från stödmyndigheternas sida för att hjälpa de stödsökande med ansökningarna.

5.3.2 Resurser för handläggningen vid stödmyndigheterna

Myndigheternas administration av EU-stöden till jordbruk och landsbygdsutveckling finansieras dels med förvaltningsanslag via statsbudgeten, dels med s.k. TA-medel. TA-medel är den del av medlen i landsbygdsprogrammet (högst 4 procent) som medlemsländerna enligt EU:s regler får använda för administration (se avsnitt 2.5.1).¹⁸⁹

Länsstyrelserna förutser resursbrist 2019 och 2020

Länsstyrelsernas kostnader för hanteringen av EU-stöden till jordbruk och landsbygdsutveckling finansieras till största delen med förvaltningsanslag. Andelen som årligen finansieras med anslag varierar mellan 65 och 75 procent. TA-medel står för resterade del av finansieringen. Trots höjningen av TA-medel, som beslutades 2017, anser länsstyrelserna att TA-medlen inte kommer att räcka längre än till utgången av 2018 och att det inte är möjligt att ta i anspråk en större andel av myndigheternas anslag för administrationen av EU-stöden.

Med hänvisning till bristerna i it-systemen och de många manuella momenten i stödhandläggningen har länsstyrelserna framfört att de behöver 177 miljoner kronor i resursförstärkning för perioden 2019–2020. Enligt länsstyrelserna skulle utebliven resursförstärkning kunna innebära orimligt långa handläggningstider, vilket skulle påverka både landsbygdsutvecklingen och förtroendet för jordbruksstöden negativt. Det riskerar dessutom att ytterligare förvärra arbetsmiljöproblemen på länsstyrelserna. Länsstyrelserna har i sina årsredovisningar påtalat att de drabbats av problem med stor personalomsättning, svårigheter att rekrytera och problem med sjukskrivningar. Denna bild har

¹⁸⁷ Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet godkänt av EU*, pressmeddelande 26 maj 2015 och intervju med företrädare för Näringsdepartementet, 2018-04-09.

¹⁸⁸ Enkät svar från länsstyrelserna.

¹⁸⁹ Artikel 51.2 i förordning (EU) nr 1305/2013.

bekräftats i Riksrevisionens intervjuer, samt i enkäten till samtliga länsstyrelser. Vidare finns det enligt länsstyrelserna risk för ökning av s.k. finansiella korrigeringar¹⁹⁰ från EU eftersom Sverige eventuellt inte kan uppfylla regelverket.

5.3.3 It-system för handläggning av stödärenden

För att kunna uppfylla kraven i EU:s regelverk på uppföljning och rapportering av resultat har Jordbruksverket utvecklat nya it-system för ansökan, handläggning, utbetalning och uppföljning av EU-stöd. De nya it-systemen ska även göra det möjligt att effektivisera och förenkla både ansökan om stöd och handläggning av stödärenden och därmed i förlängningen minska kostnaderna för stödadministrationen. Utvecklingsarbetet inleddes 2012 för ett tiotal nya it-system och beräknas avslutas under 2018.

Utvecklingen av it-systemen har varit förknippad med förseningar och många moment i handläggningen måste fortfarande göras manuellt. Enligt stödmyndigheterna har förseningarna och bristerna i it-systemen varit det främsta skälet till långa handläggningstider.¹⁹¹ Statskontoret konstaterade 2016 att förseningarna i it-utvecklingen lett till att länsstyrelsernas handläggning av stödärenden var mer komplicerad och resurskrävande än tidigare.¹⁹² Enligt stödmyndigheterna var situationen densamma även under 2017.¹⁹³

Jordbruksverket uppger att man räknar med att under 2018 kunna börja följa upp vilka eventuella effektiviseringar som digitaliseringen lett till.¹⁹⁴

Stora ärendebalanser byggdes upp i väntan på it-systemen

De stora ärendebalanserna (se avsnitt 5.2) i handläggningen av företags- och projektstöd, som fortsätter orsaka långa handläggningstider, beror till stor del på att vissa stöd öppnade för ansökan innan det gick att handlägga ansökningarna. De första stöden, investeringsstöd för djurstallar och stöd till bredbandsutbyggnad, öppnade för ansökan i september 2014, övriga företags- och projektstöd under 2015 och 2016. Först i slutet av 2015 och början av 2016 driftsattes de funktioner i det nya it-systemet för företags- och projektstöd som möjliggjorde att handläggning av ansökningarna kunde påbörjas.

¹⁹⁰ Finansiell korrigering innebär att kommissionen beslutar om att minska tilldelningen av medel ur exempelvis landsbygdsfonden p.g.a. att regelverket inte följts.

¹⁹¹ Enkät svar från länsstyrelserna.

¹⁹² Statskontoret har bl.a. undersökt vad som orsakade förseningarna i utvecklingen av de nya it-systemen. Se Statskontoret, *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, rapport 2016:25.

¹⁹³ Uppgifter finns i följande länsstyrelser årsredovisningar: länsstyrelserna Gotland, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Stockholm, Uppsala, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, *Årsredovisning 2017*.

¹⁹⁴ Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*, s. 141.

Stegvisa driftsättningar och brister i funktionalitet har försenat handläggningen

It-systemen för länsstyrelsernas handläggning av arealbaserade stöd har inte varit färdigutvecklade, utan delar av systemen och enskilda funktioner har driftsatts vartefter under 2016 och 2017. Enligt länsstyrelserna har utlovade driftsättningar av funktioner ofta varit försenade och inte sällan innehållit buggar som ytterligare fördröjt handläggningen.¹⁹⁵ Det har också förekommit att olika delar av ett stödärende måste handläggas i olika system och att delar av handläggningen måste skjutas upp när utlovade driftsättningar försenats. Sammantaget skapar de stegvisa och ofta försenade driftsättningarna merarbete och ökar risken för fel i handläggningen.

Länsstyrelserna har pekat på bl.a. följande brister i it-systemen som inneburit förseningar i handläggningen av ärenden om arealbaserade stöd:

- Beslut om åtaganden¹⁹⁶ har inte kunnat fattas och därmed har inte slututbetalningar kunnat göras främst för miljöersättningar.
- Funktion för att hantera brukarskiften¹⁹⁷ saknas i systemen vilket gör att utbetalningar inte kan ske.
- Flera funktioner saknas i it-systemen för fältkontroller¹⁹⁸, vilket försenat fältkontroller för 2015, 2016 och 2017 och därmed har slututbetalningar heller inte kunnat göras.¹⁹⁹

När det gäller företags- och projektstöd har stödmyndigheterna framfört synpunkter på den digitala ansökningstjänsten, den s.k. e-tjänsten (ALF). Stödmyndigheterna menar att tjänsten är svår att använda för de stödsökande, bl.a. uppges det vara svårt att se vilket stöd man bör söka och vilken stödmyndighet som handlägger ansökan. Vidare saknas vissa frågor i ansökningssystemet vilket leder till att stödmyndigheterna måste kontakta stödsökanden och begära in uppgifterna. Dessutom kan ansökan skickas in utan att vara komplett.²⁰⁰ Sammantaget leder bristerna i ansökningstjänsten till

¹⁹⁵ Uppgifter finns i följande länsstyrelser årsredovisningar: länsstyrelserna Gotland, Gävleborg, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Stockholm, Uppsala, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Östergötland, *Årsredovisning 2017*.

¹⁹⁶ Åtagande innebär att stödsökande åtar sig att sköta marken enligt vissa villkor i 5 år och för detta får stödsökande t.ex. miljöersättning. Det finns även åtaganden som inte är 5-åriga, t.ex. omställning till ekologisk produktion.

¹⁹⁷ Brukarskifte innebär att en lantbrukare överlåtit hela eller delar av sin mark till en annan brukare.

¹⁹⁸ Fältkontroller innebär att Jordbruksverket och länsstyrelserna på plats kontrollerar att det som uppgetts i ansökan om arealbaserade stöd stämmer.

¹⁹⁹ Länsstyrelsen Jönköping, *Årsredovisning 2017* och Länsstyrelsen Stockholm, *Årsredovisning 2017*.

²⁰⁰ Uppgifter finns i följande länsstyrelser årsredovisningar: länsstyrelserna i Norrbotten, Skåne, Värmland och Västra Götaland, *Årsredovisning 2017*. Intervjuer med företrädare för länsstyrelserna i Jämtland, 2018-02-22, Norrbotten, 2018-02-28, och Västra Götaland, 2018-03-14.

merarbete och längre handläggningstider vid stödmyndigheterna när dessa måste besvara en stor mängd frågor och begära in kompletteringar från de stödsökande.

Många manuella moment kvarstår som komplicerar handläggningen

Även om allt fler funktioner i de nya it-systemen har driftsatts, måste många moment i handläggningen av stödansökningar (avser både arealbaserade stöd och företags- och projektstöd) fortfarande handläggas manuellt. Enligt stödmyndigheterna är de många manuella momenten tidskrävande och innebär risk för fel i handläggningen.²⁰¹ Enligt stödmyndigheterna krävs ett omfattande merarbete för att kunna hålla struktur och ordning i handläggningen.²⁰² Några länsstyrelser uppger att de använder egenutvecklade Excelfiler och andra arbetsdokument för att kunna hantera de många manuella momenten.²⁰³ Det är särskilt länsstyrelserna som uppfattar de många manuella momenten som betungande, eftersom länsstyrelserna handlägger merparten av alla stödansökningar inom landsbygdsprogrammet. Men även övriga stödmyndigheter uppger att det finns tidskrävande manuella inslag i deras handläggning. Stödmyndigheterna²⁰⁴ har pekat ut en rad moment som under 2016 och 2017 handlades manuellt. Se faktaruta nedan för exempel på manuella moment.

Exempel på manuella moment i handläggningen av stödärenden

- Egenutvecklade Excelfiler för att hålla koll på statusen i ärenden, exempelvis angående utbetalningar av arealbaserade stöd och påminnelser till sökande av företags- och projektstöd. Egna Excelfiler används även för fältkontroller, där det som uppgetts i stödansökan på plats kontrolleras.
- Manuella anpassningar inför varje beslut av den Wordbaserade mallen för beslut om företags- och projektstöd, det s.k. beslutsbrevet. Beslutet måste sedan skrivas ut på papper, signeras och sedan skannas in igen.
- Manuell hantering av dokument i pappersform avseende både arealbaserade stöd och företags- och projektstöd. Exempelvis måste dokument som kräver namnutskrift från stödsökande skickas i pappersform till stödmyndigheterna, varefter handläggarna skannar in dokumenten i it-systemet.

²⁰¹ Enkät svar från länsstyrelserna.

²⁰² Uppgifter finns i följande länsstyrelser årsredovisningar: Länsstyrelserna Gotland, Halland, Jämtland, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Uppsala, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland, Östergötland, *Årsredovisning 2017*.

²⁰³ Länsstyrelsen Kronoberg, *Årsredovisning 2017*, intervjuer med företrädare för länsstyrelserna i Jämtland, 2018-02-22, och Norrbotten, 2018-02-28.

²⁰⁴ Intervjuer med företrädare för Länsstyrelsen i Jämtland, 2018-02-22, Norrbotten, 2018-02-28, och Västra Götaland, 2018-03-14 samt med företrädare för Skogsstyrelsen. Uppgifter finns också i följande länsstyrelser årsredovisningar: länsstyrelserna i Gotland, Gävleborg, Halland och Jämtland, Jönköping, Stockholm och Uppsala, *Årsredovisning 2017*.

För några av de arealbaserade stöden²⁰⁵ har Jordbruksverket stoppat utvecklingen av it-funktioner. Dessa stöd kommer att fortsätta handläggas manuellt av länsstyrelserna. Enligt länsstyrelserna kom beskedet om detta sent under 2017 vilket medförde att de hade lite tid att vidta egna åtgärder för att hantera handläggningen inför 2018. Enligt länsstyrelserna har Jordbruksverket inte presenterat någon analys av vilka konsekvenser i form av merarbete och ökade kostnader som det uteblivna it-stödet kommer att få för länsstyrelserna.²⁰⁶

5.3.4 Stöd och vägledning till handläggande myndigheter

Jordbruksverket styr stödmyndigheternas handläggning av stödärenden genom det digitala s.k. handläggarstödet.²⁰⁷ Syftet med handläggarstödet är att säkerställa att alla handläggare gör likadant och att inga viktiga steg i handläggningen utelämnas.²⁰⁸ I handläggarstödet finns rutiner och checklistor för olika delar av handläggningen av stödärenden, länkar till relevanta regler samt vägledande material i form av manualer och lathundar. Det finns exempelvis en metodbeskrivning för arbetet med urvalskriterier och poängsättning för företags- och projektstöd. I handläggarstödet finns också en funktion för frågor och svar, där stödmyndigheterna kan ställa frågor och få en överblick över tidigare ställda frågor och svaren på dessa. Denna digitala funktion har ersatt den möjlighet som funnits i tidigare programperioder att ställa frågor per telefon till experter vid Jordbruksverket.²⁰⁹

Stödmyndigheterna efterlyser förbättringar i handläggarstödet

Jordbruksverket undersökte 2017 hur stödmyndigheterna uppfattar handläggarstödet. Enligt Jordbruksverket visade undersökningen att stödmyndigheterna är positiva till handläggarstödet, men att det finns ett behov av att förtydliga funktionen för frågor och svar.²¹⁰ Stödmyndigheterna ansåg t.ex. att det är otydligt vilken typ av frågor som Jordbruksverket kan besvara, att juridisk status för svaren är oklar samt att det kan ta lång tid att få svar.²¹¹

Liknande synpunkter har framförts av stödmyndigheterna i samband med denna granskning. Stödmyndigheterna har bl.a. framfört att svaren från Jordbruksverket är på en generell nivå och ofta hänvisar till sådant som handläggarna redan

²⁰⁵ Miljöersättningarna till restaurering av betesmarker och slätterängar, skötsel av våtmarker och dammar.

²⁰⁶ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Västra Götaland, 2018-03-14.

²⁰⁷ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2017-11-30.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-07.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2017-11-30 och 2018-02-07.

²¹⁰ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-07 och Jordbruksverkets sammanställning av enkätresultat, februari 2017.

²¹¹ Jordbruksverkets sammanställning av enkätresultat, februari 2017.

känner till, t.ex. föreskrifter och andra regler.²¹² Svaren innebär därmed inte någon ytterligare vägledning i frågor som stödmyndigheterna upplever som svåra, t.ex. tolkning av regler och avvägningar i bedömningar.²¹³ En länsstyrelse har även påpekat att man saknar vägledning i hur man ska prioritera bland ansökningar när handläggningstiderna blivit långa.²¹⁴ På Jordbruksverket är man medveten om att det finns handläggare vid stödmyndigheterna som upplever att de inte får tillräckligt mycket stöd, men att Jordbruksverket inte kan svara i enskilda ärenden utan svarar utifrån den generella principen.²¹⁵

Länsstyrelserna samarbetar på olika sätt för att utveckla samsyn mellan sig om regeltolkningar och bedömningar.²¹⁶ Landsbygdsdirektörernas nätverk, LD21, ska verka för att samordna och likrikta bedömningar och arbetssätt, utbyta erfarenheter samt att identifiera problemområden. Nätverk och samverkansgrupper på regional nivå, mellan närliggande län, lyfts fram som värdefulla för att utbyta erfarenheter och diskutera regeltillämpning och bedömningar.²¹⁷

5.4 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Sammanfattande iakttagelser

- Handläggningen av stödärenden är i programperioden förknippad med problem som har inneburit långa handläggningstider och lång väntan på stöd för de stödsökande.
- Den komplexa programstrukturen med många åtgärder och insatsområden har bidragit till långa handläggningstider. Att stöd öppnade för ansökan under 2014, trots att regler på EU-nivån ännu inte beslutats, har även det bidragit till långa handläggningstider.
- Länsstyrelserna förutser att medlen från EU-budgeten för att finansiera administrationen av jordbruksstöden (s.k. TA-medel) inte kommer att räcka för hela programperioden och har därför begärt resursförstärkning.
- Jordbruksverkets utveckling av nya it-system för ansökan, handläggning och utbetalning av EU-stöd har varit förknippad med problem och förseningar.

²¹² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbotten, 2018-02-28, företrädare för Sametinget, 2018-03-13, Tillväxtverket, 2018-03-06.

²¹³ Intervju med företrädare för länsstyrelserna i Uppsala, 2018-01-23, och Jämtland, 2018-02-22, och med företrädare för Tillväxtverket, 2018-03-06.

²¹⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2018-03-14.

²¹⁵ Intervju med företrädare för Jordbruksverket, 2018-02-07.

²¹⁶ Enkät till länsstyrelserna.

²¹⁷ Uppgifter finns i följande länsstyrelser årsredovisningar: länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborg, Kalmar, Kronoberg, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Västmanland, Västernorrland och Örebro, *Årsredovisning 2017*.

Många moment i handläggningen måste fortfarande göras manuellt. Det har orsakat merarbete och ökade kostnader för stödmyndigheterna.

- Jordbruksverket har utvecklat ett digitalt handläggarsöd för att säkerställa att stödmyndigheterna gör likadant och att inga viktiga steg i handläggningen av stödärenden utelämnas. Stödmyndigheterna efterlyser dock vissa förbättringar i handläggarsödet och därutöver bättre stöd i tolkning av regler.

Riksrevisionens bedömning

För att stödmyndigheterna ska kunna genomföra handläggningen av stödärenden behöver, enligt Riksrevisionen, vissa förutsättningar finnas som möjliggör att handläggningen av stödärenden kan bli effektiv. Dessa förutsättningar är programutformning, resurser för handläggningen, system för handläggningen samt stöd till handläggningen. Enligt Riksrevisionen finns det brister i flera av de förutsättningar som krävs för en effektiv handläggning. Bristerna har bidragit till de långa handläggningstiderna med lång väntan för de stödsökande på beslut och utbetalning av stöd.

Referenslista

Andersson, Anna, Höjgård, Sören och Rabinowicz, Ewa, *Evaluation of results and adaptation of EU Rural Development Programmes*, AgriFood Working Paper 2017:1.

Europeiska Kommissionens ordlista,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/what/glossary/s/shared-management, 2018-05-31.

Europeiska revisionsrätten, *Programplanering inom landsbygdsutveckling: mindre komplexitet och mer fokus på resultat behövs*, särskild rapport nr 16/2017.

Europeiska revisionsrätten, *De nya alternativen för att finansiera landsbygdsutvecklingsprojekt: enklare men inte resultatnriktade*, särskild rapport nr 11/2018.

Jordbruksverket, *Vi har nått vägs ände – Nu måste jordbrukarstöden bli enklare!* rapport 2011:3.

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, *Tekniskt underlag Landsbygdsprogram 2014–2020*, rapport 2012:15.

Jordbruksverket, *Skrivanvisningar för en regional handlingsplan för landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020*, dnr 3.2.17-7168/13, 2013-06-19.

Jordbruksverket, *Förslag till program för CAP:s miljöeffekter 2015–2020. Uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken*, rapport 2014:18.

Jordbruksverket, *Fördelningsnycklar för vissa åtgärder och insatsområden i landsbygdsprogrammet 2014–2020*, dnr 3.2.17-12133/14, 2015-01-27.

Jordbruksverket, *Slututvärdering av landsbygdsprogrammet 2007–2013 – en sammanfattning*, rapport 2017:1.

Jordbruksverket, *Sammanställning av enkätresultat ang. handläggarstödet*, februari 2017.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2016*.

Jordbruksverket, *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*, utvärderingsrapport 2017:4.

Jordbruksverket, *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*, utvärderingsrapport 2017:5.

Jordbruksverket, *Myndigheternas kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2016*, rapport 2017:16.

Jordbruksverket, *Lägesrapport om genomförandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, promemoria 2017-10-10.

Jordbruksverket, *Handlingsplan för att minska ledtiderna*, promemoria 2017-11-16.

Jordbruksverket, *Fördelning av TA-medel*, dnr 3.2.17-19656/17, beslut 2017-12-21.

Jordbruksverket, *Jordbruksverkets besluts- och arbetsordning*, dnr 09 5130/04, 2018-01-01.

Jordbruksverket, *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband, delrapport 1*, utvärderingsrapport 2018:1.

Jordbruksverket, *Vad många insatsområden innebär*, Powerpointpresentation, 2018-02-05.

Jordbruksverket, *Årsredovisning 2017*.

Jordbruksverkets webbplats, *Handlingsplaner för landsbygdsprogrammet*.
<https://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisio ner/landsbygdsprogrammet20142020/handlingsplanerforlandsbygdsprogrammet.4.7f959d92150631c03a2583f3.html> (hämtad 2018-06-11).

Jordbruksverkets webbplats, *Stöd i landsbygds-programmet*.
<https://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/stodilandsbygdsprogramme t.4.465e4964142dbfe44706886.html> (hämtad 2018-05-22).

Jordbruksverkets webbplats, *Utvärdering och analys*.
<https://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisio ner/hurgardetforprogrammen/landsbygdsprogrammet/utvarderingochanalys.4.789f98e165775faad89fd14.html> (hämtad 2018-05-22).

Jordbruksverkets webbplats, *Övervakningskommittén*.
<https://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisio ner/landsbygdsprogrammet20142020/overvakningskommitten.4.724b0a8b148f52338a336e9.html> (hämtad 2018-05-16).

Landsbygdsdepartementet, *Uppdrag om riktade insatser inom landsbygdsprogrammet 2014–2020*, L2014/2184/ELT.

Landsbygdsnätverket 2020, *Stadgar för det nationella Landsbygdsnätverket 2020*, upprättad juni 2014.

Lindgren, Lena, *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund 2014.

Länsstyrelsen Dalarnas län, *Budgetunderlag 2019–2021*, dnr 106-2240-2018, 2018-02-28.

Länsstyrelserna Dalarna, *Årsredovisning 2017*.

Länsstyrelsen Gotland, *Årsredovisning 2017*.

Länsstyrelsen Gävleborg, *Årsredovisning 2017*.

Länsstyrelsen Halland, *Årsredovisning 2017*.

Länsstyrelsen Jämtland, *Årsredovisning 2017*.

- Länsstyrelsen Jönköping, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Kalmar, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Kronoberg, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Norrbotten, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Skåne, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Stockholm, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Södermanland, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Uppsala, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Värmland, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Västernorrland, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Västmanland, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Västra Götaland, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Örebro, *Årsredovisning 2017*.
- Länsstyrelsen Östergötland, *Årsredovisning 2017*.
- Näringsdepartementet, *Meddelande från kommissionen Europa 2020 En strategi för smart hållbar tillväxt för alla*. Faktapromemoria 2009/10:FPM56.
- Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens jordbruksverk*, regeringsbeslut 2013-12-19.
- Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet godkänt av EU*, pressmeddelande 26 maj 2015.
- Näringsdepartementet, *Ändring av uppdrag om riktade insatser inom landsbygdsprogrammet 2014–2020*, N2016/00265/HL.
- Näringsdepartementet, *EU:s framtida jordbrukspolitik*. Ds 2018:10.
- Näringsdepartementet, *Landsbygdsprogrammet 2014–2020*, senaste ändringsdatum 2018-02-06.
- Näringsdepartementet, *EU:s framtida jordbrukspolitik*, Ds 2018:10.
- Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.
- Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, utgiftsområde 19, bet. 2012/13:NU2, rskr. 2012/13:127.
- Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 23, bet. 2014/15:MJU2, rskr. 2014/15:88.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utgiftsområde 22, bet. 2015/16:TU1, rskr. 2015/16: 98.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utgiftsområde 23, bet. 2015/16:MJU2, rskr. 2015/16:110.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, utgiftsområde 22, bet. 2016/17:TU1, rskr. 2016/17:100.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, utgiftsområde 23, bet. 2016/17:MJU2, rskr. 2016/17:94.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, utgiftsområde 23, bet. 2017/18:MJU2, rskr. 2017/18:99.

Regeringen, Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Landsbygdsdepartementet. *Partnerskapsöverenskommelsen*. 2014.

Regeringens skrivelse 2013/14:218, *Partnerskapsöverenskommelsen*, bet. 2013/14:NU27, rskr. 2013/14:371.

Regeringens skrivelse 2017/18: 47, *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politiken inriktning*, bet. 2017/18:TU9, rskr. 2017/18:209.

Regeringsbeslut 4 oktober 2012. *Uppdrag att tillhandahålla ett sekretariat för utvärderingarna av landsbygds- och fiskeriprogrammen*, L2012/2576.

Regeringsbeslut 14 januari 2016. *Ändring av uppdrag om riktade insatser inom Landsbygdsprogrammet 2014–2020*, N2016/00265/HL.

Regeringsbeslut 5 oktober 2017. *Uppdrag att fördela medel till insatser för livsmedelsstrategin på regional nivå inom ramen för landsbygdsprogrammet 2014–2020*, N2017/06142/JM.

Regeringsbeslut 5 oktober 2017. *Uppdrag respektive erbjudande att göra insatser för livsmedelsstrategins genomförande på regional nivå*, N2017/06143/RTS.

Regeringskansliet, *Årlig genomföranderapport för det svenska landsbygdsprogrammet*, 2018-06-22.

Regeringskansliet, *Årlig genomföranderapport för det svenska landsbygdsprogrammet – avsnitt 7*, 2017-05-23.

Regeringsuppdrag, *Uppdrag att etablera fondöverskridande samverkan inom ramen för partnerskapsöverenskommelsen och ESI-fonderna 2014–2020*, dnr N2013/5563/RT.

Regeringens skrivelse 2005/06:87, *Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogrammet*, bet. 2005/06:MJU13, rskr. 2005/06:220.

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

Statskontoret, *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*. Om offentlig sektor 18, 2013.

Statskontoret, *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, rapport 2016:25.

Sweco, *Förhandsutvärdering av landsbygdsprogrammet 2014–2020*, 2014-06-04.

Tillväxtsverket, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer i Sverige*, rapport nr 0223, mars 2017.

Wetter, Anna, von Sydow, Göran, *Styrning och förvaltning mellan det nationella och europeiska*, i *Statsförvaltningen efter 20 år i EU*, Statskontoret, Stockholm, 2016

Övervakningskommittén för landsbygdsprogrammet, *Arbetsordning för övervakningskommittén för det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020*.

Bilaga 1. Ordlista

Ordlistan bygger på Jordbruksverkets och Europeiska revisionsrättens definitioner.

Arealbaserade stöd: Stödet baseras på antalet hektar eller antalet djur. Miljöersättningar, ersättningar för ekologisk produktion och kompensationsstöd ingår i landsbygdsprogrammet. Utöver dessa finns det andra arealbaserade ersättningar som inte ingår i programmet, som gårdsstöd och förgröningsstöd.

CAP (Common Agricultural Policy): EU:s gemensamma jordbrukspolitik bestående av lagstiftning och praxis. Kallas även GJP (den gemensamma jordbrukspolitiken). CAP/GJP grundar sig i 1950-talets mål att skapa ett självförsörjande Europa där lantbrukarna uppmuntrades att öka sin produktion, vilket i förlängningen ledde till stora överskott. Under 1980-talet reformerades CAP för att både minska överskotten och leva upp till krav från olika frihandelsavtal som GATT och WTO. 2000-talets jordbrukspolitik har varit inriktad på att öka jordbrukets konkurrenskraft och anpassa det för att bättre möta konsumenternas efterfrågan. Även miljöfrågorna har fått större uppmärksamhet inom jordbrukspolitiken under 2000-talet och 2013 antogs ProCAP, en ny inriktning för jordbrukspolitiken. Förhandlingar om den framtida utvecklingen fortsätter dock.

Delåtgärder: I landsbygdsprogrammet används begreppen åtgärd och delåtgärd, där delåtgärder innehåller de stöd och ersättningar som Sverige har valt. För varje åtgärd finns en specifik kod. Exempel: I programmet finns en åtgärd som heter kompetensutveckling, som har kod 1. Inom åtgärd 1 finns det två delåtgärder. Det är kompetensutveckling (1.1) samt demonstrationer och information (1.2). Genom att åtgärden och delåtgärderna kopplas samman med hjälp av numreringen går det att följa vilka stöd som hör till respektive åtgärd.

Direktstöd: Stöd som ges direkt till jordbrukare för att ge dem ett skyddsnät. De tillhandahålls främst som ett grundläggande inkomststöd och är inte kopplade till produktion. De hjälper till att stabilisera jordbrukarnas inkomster från försäljning på fluktuerande marknader. Direktstöd tillhandahålls genom Europeiska garantifonden för jordbruket som brukar benämnas den gemensamma jordbrukspolitikens "första pelare".

Ejflu: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

Ejflu-förordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005.

ESI-fonder: Europeiska struktur- och investeringsfonder. Dessa inbegriper följande EU-fonder: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF), Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

Europa 2020-strategin: Europeiska unionens tioåriga strategi för sysselsättning och tillväxt, som inleddes 2010 för att skapa förutsättningar för smart och hållbar tillväxt för alla. Strategin innehåller fem överordnade mål som EU ska uppnå senast i slutet av 2020, vilka omfattar sysselsättning, forskning och utveckling, klimat/energi, utbildning samt social delaktighet och fattigdomsminskning.

Finansiella korrigeringar: minskningar av de belopp som EU-kommissionen ersätter medlemsländerna med för verksamhet som genomförts med delad förvaltning för att beakta systembrister, försenade eller felaktiga betalningar och andra brister.

Fokusområden: Var och en av de sex prioriteringarna för EU:s landsbygdsutveckling kan delas upp ytterligare i flera tematiska fokusområden. Det finns 18 sådana fokusområden.

Företags- och projektstöd: Till företags- och projektstöd hör investeringar av olika slag, antingen för att utveckla ett enskilt företag såsom exempelvis i djurstallar eller investeringar som kommer fler till nytta såsom bredbandsutbyggnad eller idrotts- och fritidsanläggningar. Till företags- och projektstöd hör även stöd till miljöinvesteringar, exempelvis anläggning av våtmark eller röjning av betesmark.

Förvaltande myndighet: Jordbruksverket är förvaltande myndighet för landsbygdsprogrammet, vilket innebär att de har det övergripande ansvaret för att programmet implementeras och genomförs i enlighet med gällande förordningar. Jordbruksverket har även ansvar för att informera regeringen om hur programmet fortskrider.

Gemensamma övervaknings- och utvärderingssystemet (CMES): ett system som har utarbetats gemensamt av EU-kommissionen och medlemsländerna för att mäta landsbygdsutvecklingspolitikens framsteg och resultat och bedöma landsbygdsutvecklingsstödet effekter, ändamålsenlighet, effektivitet och relevans.

GJP (den gemensamma jordbrukspolitiken); se CAP ovan.

Insatsområde: Varje delåtgärd ska bidra till minst ett av de 15 valda fokusområdena. Därmed kan programmets struktur liknas vid en matris. Varje ”ruta” i matrisen där delåtgärd och fokusområde möts kallas insatsområde.

Landsbygdsprogram: det planeringsdokument som ett medlemsland utarbetar och kommissionen godkänner och som används vid planering och övervakning av genomförandet av EU:s landsbygdsutvecklingspolitik regionalt eller nationellt.

Nationella livsmedelsstrategin: Den nationella livsmedelsstrategin är en av riksdagen behandlad handlingsplan för det fortsatta långsiktiga arbetet för en konkurrenskraftig livsmedelskedja mot slutåret 2030. Livsmedelsstrategins huvudsakliga syfte är att öka produktionen, bidra till en konkurrenskraftig livsmedelskedja samt öka sysselsättningen, exporten, innovationskraften och lönsamheten samtidigt som relevanta miljömål nås.

Partnerskapsöverenskommelsen: Överenskommelser som ingåtts av Europeiska kommissionen och varje medlemsland för programperioden 2014–2020. Här anges de nationella myndigheternas planer för hur de ska använda medlen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Här presenteras också varje lands strategiska mål och investeringsprioriteringar som kopplas till de övergripande målen för Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla.

Programperiod: En tidsperiod för genomförande av landsbygdsutvecklingspolitik som sammanfaller med EU:s fleråriga budgetram. Den nuvarande programperioden är 2014–2020, vilken följer efter programperioden 2007–2013.

Programstruktur: Avser hur landsbygdsprogrammet är uppbyggt och vilka åtgärder och insatsområden som ingår.

Programändring: När regeringen fattar beslut om förslag till ändring av landsbygdsprogrammet ska detta godkännas av EU-kommissionen. Det kan t.ex. gälla finansiella ändringar, ändringar av indikatorer eller justeringar av stödnivåer. Det finns möjlighet att göra tre stora ändringar under programperioden. Det är därtill möjligt att göra en mindre programändring per år. Tekniska och redaktionella ändringar behöver inte godkännas.

Regionala partnerskap: Samverkan mellan ideella, privata och offentliga aktörer. De regionala partnerskapen bistår länsstyrelserna i deras arbete med att ta fram regionala handlingsplaner för att säkerställa att målen med landsbygdsprogrammet nås. Icke att förväxla med partnerskapsöverenskommelsen.

Stödmyndighet: De myndigheter som handlägger ansökningar om stöd och ansökningar om utbetalningar av stöd. Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Sametinget och Tillväxtverket är alla stödmyndigheter. Även Jordbruksverket har rollen som stödmyndighet för vissa stöd inom landsbygdsprogrammet.

Stödsökande: Individ, företag eller förening som söker stöd för åtgärd inom landsbygdsprogrammet.

Stödärende: Handläggningen vid stödmyndigheterna av en ansökan om stöd.

Swot-analys (strengths, weaknesses, opportunities, threats): Metod för att analysera styrkor, svagheter, möjligheter och hot i det geografiska område som omfattas av ett landsbygdsprogram.

TA-medel (technical assistance): Vanligtvis översatt till tekniskt stöd på svenska. TA-medel är den del av medlen i landsbygdsprogrammet (högst 4 procent) som medlemsländerna enligt EU-reglerna får använda för administration.

Tematiskt mål: Strukturerande målsättningar som fastställs i regelverket. För att bidra till Europa 2020-strategin inriktar ESI-fonderna sitt stöd på ett begränsat antal gemensamma tematiska mål.

Unionsprioritering: För EU:s landsbygdsolitik finns tre övergripande mål: 1) främja jordbrukets konkurrenskraft, 2) säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt 3) uppnå en balanserad territoriell utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden. Dessa övergripande mål ska även styra de nationella landsbygdsprogrammen genom sex gemensamma unionsprioriteringar för landsbygdsutveckling. De sex prioriteringarna är: 1. kunskap och innovation 2. konkurrenskraft 3. livsmedelskedjan och djurvälstånd. 4. återställa ekosystem 5. resurseffektivitet och klimatomställning 6. social och ekonomisk utveckling på landsbygden.

Åtgärd: De olika områden, angivna i Ejflu-förordningen, inom vilka lantbrukare och andra aktörer kan ansöka om stöd. Exempel på åtgärder är kompetensutveckling, rådgivning, investeringar i djurstallar och dylikt samt omställning till miljövänligt jordbruk och ekologisk produktion. För varje åtgärd finns regler som exempelvis anger kriterier för stödberättigande och urval.

Övervakningskommittén för landsbygdsprogrammet: För att följa arbetet med landsbygdsprogrammet finns en övervakningskommitté. Kommitténs uppgift är att se till att målen med programmet nås och att arbetet genomförs på ett effektivt sätt.

Bilaga 2. Sammanställning enkätsvar

Enkäten *Handläggningen av landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020* skickades ut till samtliga 21 länsstyrelser under perioden 20 april–9 maj 2018. Svarefrekvensen för enkäten är 100 procent.²¹⁸

Enkäten är i påståendeform och består av totalt 11 påståenden. Påståendena bygger på information från Riksrevisionens analys av samtliga länsstyrelser regionala handlingsplaner för genomförandet av landsbygdsprogrammet, årsredovisningar för 2017 från samtliga länsstyrelser samt uppgifter som lämnats till Riksrevisionen i samband med intervjuer med företrädare för fyra länsstyrelser²¹⁹.

Allmänna förutsättningar för handläggning (programmets utformning, regler, budgetar o.s.v.)

Påstående 1 Landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 är mer komplext än i förra programperioden (exempelvis vad gäller antal insatsområden och budgetar).

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	21 (100)
Instämmer inte	0 (0)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

Påstående 2 Ökade dokumentationskrav och mer omfattande handläggningsrutiner har medfört längre handläggningstider för samtliga stöd jämfört med förra programperioden.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	20 (95)
Instämmer inte	1 (5)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

²¹⁸ Den totala svarsfrekvensen för enkäten är 100 procent. Två påståenden (påstående 3 och 8) har en svarsfrekvens på 95 procent vilket framkommer av tabellerna.

²¹⁹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbotten, 2018-02-28, Jämtland, 2018-02-22, Uppsala, 2018-01-23 och Västra Götaland, 2018-03-14.

Påstående 3 Stora ärendebalanser byggdes upp under 2014–2016 på grund av att vissa företags- och projektstöd (inkl. miljöinvesteringar) öppnade för ansökan innan it-systemen för handläggning fanns på plats.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	20 (100)
Instämmer inte	0 (0)
Antal svar (totalt i parentes)	20 (21)

Påstående 4 Handläggningen av stödansökningar för företags- och projektstöd (inkl. miljöinvesteringar) har försvårats av att stöden öppnade för ansökan innan regelverken och rutiner för handläggning var beslutade.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	20 (95)
Instämmer inte	1 (5)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

It-system för handläggning av stödansökningar

Påstående 5 Avsaknaden av och bristerna i it-systemen är främsta orsaken till de långa handläggningstiderna och de stora ärendebalanserna för både jordbrukarstöd och företags- och projektstöd (inkl. miljöinvesteringar).

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	17 (81)
Instämmer inte	4 (19)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

Påstående 6 De många manuella momenten i handläggningen av stödansökningar (avser både jordbrukarstöd och företags- och projektstöd inkl. miljöinvesteringar) är tidskrävande och innebär risk för fel i handläggningen.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	18 (86)
Instämmer inte	3 (14)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

Vägledning, tolkning, information

Påstående 7 Stöd och vägledning från Jordbruksverket är otillräcklig och länsstyrelserna har istället inrättat egna funktioner och samarbeten för att till exempel utveckla samsyn om regeltolkningar och bedömningar.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	17 (81)
Instämmer inte	4 (19)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

Påstående 8 Brister i Jordbruksverkets information, både på hemsidan och i ansöknings-systemet, till de stödsökande om företags- och projektstöden (inkl. miljöinvesteringar) gör det tidskrävande för länsstyrelsen att besvara frågor från stödsökande och att begära in kompletteringar från de stödsökande när de skickat in felaktiga ansökningar.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	15 (75)
Instämmer inte	5 (25)
Antal svar (totalt i parentes)	20 (21)

Kostnader och resurser

Påstående 9 Ökad komplexitet och brister i it-systemen har inneburit ökad resursåtgång för länsstyrelsens handläggning av både jordbrukarstöd och företags- och projektstöd (inkl. miljöinvesteringar).

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	19 (90)
Instämmer inte	2 (10)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

Påstående 10 Den höga arbetsbelastningen för handläggarna av både jordbrukarstöd och företags- och projektstöd (inkl. miljöinvesteringar) har inneburit arbetsmiljöproblem.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	17 (81)
Instämmer inte	4 (19)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

Uppföljning

Påstående 11 Avsaknaden under 2016–2017 av it-system för uppföljning av både jordbrukarstöden och företags- och projektstöd (inkl. miljöinvesteringar) har påverkat länsstyrelsens möjligheter att t.ex. följa söktrycket och att planera arbetet med handläggningen.

Antal svar (procent i parentes)	
Instämmer	20 (95)
Instämmer inte	1 (1)
Antal svar (totalt i parentes)	21 (21)

Bilaga 3. Fokusområden och delåtgärder

Det svenska landsbygdsprogrammet för programperioden 2014–2020 omfattar 15 av 18 möjliga fokusområden, såsom framgår av tabell B1 nedan.

Tabell B1 Prioriteringar och fokusområden i det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020

Prioritering	Fokusområden		
Prioritering 1 Kunskapsöverföring och innovation (prioritering 1 ska genomsyra övriga prioriteringar)	Fokusområde 1 a Främja innovation och kompetens-utveckling	Fokusområde 1 b Stärka banden mellan jordbruk, livsmedelsproduktion och skogsbruk samt forskning och innovation, även i syfte att utveckla miljöledning och miljö kvalitet	Fokusområde 1 c Främja livslångt lärande och yrkesutbildningar inom jordbruk, trädgård, rennäring och skogsbruk
Prioritering 2 Förbättra lönsamheten och konkurrenskraften i alla typer av jordbruksföretag och i alla regioner samt främja innovativ jordbruksteknik och hållbart skogsbruk	Fokusområde 2 a Konkurrenskraft, omstrukturering och diversifiering inom jordbruk, trädgård, rennäring och skogsbruk	Fokusområde 2 b Underlätta för unga med rätt kompetens att starta företag inom jordbruks-, trädgårds- och rennäring	
Prioritering 3 Förbättra djurvälstånd och organisationen av livsmedelskedjan inkl. bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter	Fokusområde 3 a Förbättra konkurrenskraften genom kort livsmedelskedja samt bättre djurvälstånd		
Prioritering 4 Återställa, bevara och främja ekosystem kopplade till jord- och skogsbruk	Fokusområde 4 a Återställa, bevara och förbättra den biologiska mångfalden	Fokusområde 4 b Förbättra vattenförvaltningen och hanteringen av gödsel- och växtskyddsmedel	Fokusområde 4 c Förebygga markerosion och förbättra markskötsel
Prioritering 5 Främja resurseffektivitet och stödja övergången till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi inom jordbruket	Fokusområde 5 b Effektivisera energianvändningen inom jordbruket (Sverige har valt att inte använda fokusområde 5 a)	Fokusområde 5 c Främja tillgång till och användning av energi från förnybara källor och andra förnybara biologiska resurser som inte är avsedda till livsmedel	Fokusområde 5 d Minska utsläpp av växthusgaser och ammoniak

Prioritering	Fokusområden		
Prioritering 6 Främja social utveckling och skapa ekonomisk utveckling på landsbygden	Fokusområde 6 a Främja diversifiering, utveckling och skapande av nya småföretag och arbetstillfällen	Fokusområde 6 b Främja lokal utveckling på landsbygden	Fokusområde 6 c Anläggning och projektering av passiv bredbandsstruktur

Källa: Jordbruksverket

Det svenska landsbygdsprogrammet genomförs genom åtgärder uppdelade på ett 30-tal olika delåtgärder. Tabell B2 nedan visar de åtgärder och delåtgärder som ingår i programmet samt vilka fokusområden varje delåtgärd är tänkt att bidra till.

Tabell B2 Åtgärder och delåtgärder i det svenska landsbygdsprogrammet 2014–2020

Åtgärd	Delåtgärd
1 Kompetensutveckling	1.1 Kompetensutveckling Ska bidra till fokusområden 2 a, 3 a, 4 a-c, 6 a-b
	1.2 Demonstrationer och information Ska bidra till fokusområden 2 a, 3 a, 4 a-c, 6 a-b
2 Rådgivning	2.1 Rådgivningstjänster Ska bidra till fokusområden 2 a, 3 a, 4 a-c, 6 a-b
	2.3 Fortbildning av rådgivare Ska bidra till fokusområden 2 a, 3 a, 4 a-c, 6 a
4 Investeringsstöd till jordbruk	4.1 Investeringsstöd till jordbruk, trädgård och rennäring Ska bidra till fokusområden 2 a, 5 b-d
	4.2 Förädlingsstöd Ska bidra till fokusområden 3 a, 6 a
	4.4 Miljöinvesteringar Ska bidra till fokusområden 4 a-c
6 Jordbruks- och affärsutveckling	6.1 Startstöd Ska bidra till fokusområde 2 b
	6.4 Investeringsstöd för jobb och klimat Ska bidra till fokusområden 5 b-d, 6 a
7 Service, infrastruktur och attraktiv landsbygd	7.2 Småskalig infrastruktur Ska bidra till fokusområde 6 b
	7.3 Bredband Ska bidra till fokusområde 6 c
	7.4 Service och fritid på landsbygden Ska bidra till fokusområde 6 b
	7.5 Infrastruktur för rekreation och turism Ska bidra till fokusområde 6 b
	7.6 Utveckling av natur och kulturmiljö Ska bidra till fokusområden 4 a-b, 6 b

Åtgärd	Delåtgärd
8 Miljöåtgärder i skogen	<p>8.4 Återställande av skadad skog Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p> <p>8.5 Miljöåtgärder i skogen Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p>
10 Miljö- och klimatvänligt jordbruk	<p>10.1 Miljöersättningar Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p> <p>10.2 Projektstöd till lantrasföreningar Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p>
11 Ekologisk produktion	<p>11.1 Omställning ekologisk produktion Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p> <p>11.2 Ersättning till ekologisk produktion Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p>
13 Kompensationsstöd	<p>13.1 Kompensationsstöd Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p> <p>13.2 Kompensationsstöd Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p> <p>13.3 Kompensationsstöd Ska bidra till fokusområden 4 a-c</p>
14 Djurvälståndersättningar	<p>14.0 Djurvälståndersättningar Ska bidra till fokusområde 3 a</p>
16 Samarbete	<p>16.1 Innovation jordbruk Ska bidra till fokusområden 2 a, 3 a, 4 a-c, 5 b-d</p> <p>16.2 Pilotprojekt och utveckling Ska bidra till fokusområden 2 a, 3 a, 4 a-c, 5 b-d, 6 a-c</p> <p>16.4 Samarbeten inom jordbruk och livsmedelskedjan Ska bidra till fokusområde 3 a</p> <p>16.5 Samarbeten inom miljö Ska bidra till fokusområden 2 a, 4 a-c, 6 b</p> <p>16.9 Stöd till samarbeten inom diversifiering, miljö och mat Ska bidra till fokusområden 3 a, a a-c, 6 a</p>
19 Lokalt ledd utveckling	<p>19.1 Förberedande stöd Ska bidra till fokusområde 6 b</p> <p>19.2 Genomförande av lokala utvecklingsstrategier Ska bidra till fokusområde 6 b</p> <p>19.3 Samarbetsprojekt Ska bidra till fokusområde 6 b</p> <p>19.4 Driftkostnader Ska bidra till fokusområde 6 b</p>

Källa: Jordbruksverket.

Det svenska landsbygdsprogrammet består av stöd och ersättningar för att utveckla landsbygden. Programmet är en del av EU:s jordbrukspolitik och ska bidra till förbättrad konkurrenskraft i jordbruket, hållbart nyttjande av naturresurser och till ökad sysselsättning på landsbygden. Totalt finns cirka 37 miljarder kronor för programperioden 2014–2020, varav cirka 60 procent utgörs av svensk medfinansiering. Riksrevisionen har granskat om landsbygdsprogrammet har utformats och genomförts på ett sätt som möjliggör att målen för programmet kan nås på ett effektivt sätt.

Granskningen visar att det finns flera faktorer som försvårar möjligheterna att nå programmets mål och i förlängningen uppnå de tänkta effekterna. Landsbygdsprogrammet förväntas bidra till mål på flera olika nivåer och dessutom är EU:s regelverk omfattande, detaljerat och svårt att tillämpa. Även den svenska regeringens beslut om ett brett program med ett stort antal åtgärder bidrar till komplexiteten. Riksrevisionens slutsats är att dessa faktorer försämrar förutsättningarna att nå målen på ett effektivt sätt.

För att inrikta landsbygdsprogrammet mot prioriterade områden rekommenderar Riksrevisionen att regeringen inför nästa programperiod tar fram ett underlag som innefattar en strategisk analys av vilka konsekvenser olika val i programutformningen kan få.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-495-7

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

