

9 Projektstöd i insatsområde II

Sammanfattning

Utredningen finner att både länsstyrelserna och lantbrukarna har upplevt projektstöden som svåra att hantera. Detta är en av anledningarna till att antalet projekt är litet. Måluppfyllelsen är därigenom låg, även om projekten i sig är väl i linje med stödets syften. Ett problem är att de genomförandeplaner som länsstyrelserna upprättat är av varierande kvalitet. Vidare är målen breda och inte kvantifierade. Utredningen understryker därför vikten av en nedbrytning av målen på länsnivå.

Ett problem för lantbrukarna är också att stödet betalas i efterskott vilket innebär att många inte har ekonomiska förutsättningar att genomföra projekt som berättigar stöd.

9.1 Inledning

Projektstöd lämnas i enlighet med artikel 33 i Rådets förordning och den svenska förordningen om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Jordbruksverkets föreskrifter.¹

Projektstödet inom Insatsområde II omfattar fem olika åtgärder:

- marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket,
- diversifiering av verksamhet inom och med anknytning till lantbruket,
- främjande av turism och småföretagande,
- utveckling och förbättring av infrastruktur som har samband med lantbrukets utveckling och
- byutveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet på landsbygden.²

Projektstöd kan ges i hela landet utanför Mål 1-området och kan sökas av lantbruksföretag och sammanslutningar eller nätverk av sådana, övriga landsbygdsföretag samt föreningar och organisationer. Projekten skall ha anknytning till lantbruket och dess omställning till annan produktion än traditionellt jordbruk. Inom Mål 1 ges motsvarande stöd för projekt enligt särskilda regler för området.

Projektstöd lämnas inte till drift eller underhåll av befintlig verksamhet utan projektet skall innebära någonting nytt, t.ex. start av ny eller utveckling av befintlig verksamhet. Stöd lämnas inte till forskning eller till verksamhet inom sektorn frukt och grönt om verksamheten kan finansieras genom stöd från en producentorganisation. Åtgärderna är utformade för att samverka med övriga stöd.

Om stödet lämnas till enskilt företag är stödbeloppet högst 30 procent av den totala kostnaden eller högst 480 000 kronor. Länsstyrelserna står för merparten av besluten om projektstöd. Om projektet har relevans på nationell nivå fattas beslutet istället av Jordbruksverket. 10 procent av den totala budgeten på 459 miljoner kronor för projektstöd under perioden 2000–2006 disponeras av Jordbruksverket.³

Länsstyrelserna skall lämna in en regional genomförandeplan till Jordbruksverket med uppgifter om bl.a.:

- strategi för hur åtgärderna för ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden inom programmet skall samverka,
- strategi för hur samverkan, komplettering och integration med andra åtgärder och program med anknytning till landsbygdsutveckling i länet skall ske,
- medelsbehov och prioritering,
- urvalskriterier för beslut om stöd och
- hur jämställdhetsperspektivet beaktas.⁴

9.2 Mål för insatserna

De **övergripande målen** enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet är att främja sysselsättning, tillväxt och bosättning på landsbygden. Åtgärderna skall bidra till en hållbar utveckling på landsbygden. De skall betraktas som ett komplement till övriga mer direkt lantbruksanknutna stöd och bör så långt det är möjligt samverka med

dessa i syfte att uppnå bästa möjliga effekt för en hållbar utveckling av landsbygden.

De **specifika målen** beskrivs separat för respektive åtgärd. Det **operativa målet** är att åtgärderna tillsammans skall bidra till en fördubbling av andelen lantbruksföretag med kompletterande verksamhet från cirka 7,5 procent år 1999 till 15 procent år 2006.

9.3 Kostnad för insatserna

Jordbruksverket beräknade i augusti 2003 att totalt cirka 459 miljoner kronor kommer att betalas ut under perioden. Detta skall jämföras med den ursprungliga omfattningen på 470 miljoner kronor vid en eurokurs på 8,5.⁵ Till och med 2002 har omkring 34 miljoner utbetalats. Det beslutade beloppet uppgår till cirka 140 miljoner kronor.⁶

9.4 Utvärderingsmetoder

Det finns fem olika projektstöd inom Insatsområde II och utredningen har funnit det lämpligt att utvärdera dessa var för sig. Åtgärderna bildar samtidigt en helhet med övergripande mål och därför är det av vikt att projektstöden även utvärderas gemensamt. För att få en uppfattning om åtgärdernas måluppfyllelse och effekter har Jordbruksverkets översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet från 2001 och rapporter om utvecklingen inom programmet för år 2001 och 2002 studerats. Informationen i dessa ger också en uppfattning om effekterna över tid. Informationen har kompletterats med statistikuppgifter från Jordbruksverket och länsstyrelserna samt Jordbruksverkets skrivelse om kostnaderna för jordbruksadministrationen 2002. Information om projektstöden har också hämtats i utredningens enkät till länsstyrelserna.

Analysen av de olika åtgärderna är uppdelad i två delar. I den första delen beskrivs stödet och de beslutade projekten och deras finansiering år 2001 och 2002 analyseras. I den andra delen detaljanalyseras 146 projekt som resultatredovisats med utgångspunkt från EU-kommissionens frågor och indikatorer.

Av de 146 projekt som analyseras är 91 avslutade i och med årsskiftet 2002/2003. Övriga är sådana som fram till årsskiftet

2002/2003 beviljats stöd av länsstyrelserna men ännu inte genomförts. Dessa är viktiga i syfte att ge en prognos för framtiden.

Jordbruksverket har samlat in indikatorer för projektstöden genom att årligen uppdatera ett register med avslutade projekt med hjälp av information från länsstyrelserna. Informationen har varit baserad på ansökningshandlingarna vilket innebär att tillförlitligheten är begränsad. Många sökande kan ha uppfattat indikatorerna i ansökan som det huvudsakliga urvalskriteriet för stöd. Nuvarande IT-system (från och med 2003) fångar dock upp motsvarande indikatorer direkt i stödhanteringssystemet, varför säkrare uppgifter kommer att kunna presenteras framöver.

Länsstyrelserna har i uppdrag att till jordbruksdepartementet senast den 30 april 2004 redovisa resultaten av projektstöden, de förväntade framtida utfallen och hur stödet samverkat med övriga åtgärder inom programmet.⁷ Därigenom kommer projektens effekter att ytterligare belysas.

9.5 Allmän resultatinformation

Beslut om projektstöd började fattas först under våren 2001 vilket har lett till en långsam start och därmed ett lågt deltagande. Detta har fördröjt genomförandet av projekten. Få projekt har följaktligen avslutats vilket betyder att underlaget för utvärderingen är litet. Större delen av arbetet under 2000 syftade istället till att bygga upp regelverk och administrativa rutiner.

Jordbruksverket anser att det ringa antalet projekt också beror på att informationen till presumtiva stödmottagare inte hunnit få effekt och att få därför känner till stödet. Enligt länsstyrelserna har det varit svårt att avgöra för vilka typer av projekt stöd kan lämnas, något som betyder att bedömningen inte är enhetlig sett ur ett nationellt perspektiv. Problemen med att bedöma vilka projekt som är stödberättigade beror på att stödet är nytt och att länsstyrelserna ännu inte har utarbetat rutiner för arbetet. Det ringa antalet projekt bedöms också bero på att administrationen kring projektstöden uppfattas som krånglig och resurskrävande vilket resulterar i att länsstyrelserna inte prioriterar dessa stöd.⁸

Den komplicerade ansökningsprocessen är en av anledningarna till att det framför allt är riksorganisationer, nätverksgrupper och lokala organisationer som söker projektstöd, inte enskilda lantbrukare eller lantbruksföretag. Ytterligare en anledning är att de

senare inte alltid har de ekonomiska resurser som krävs för att genomföra denna typ av projekt.⁹

Det ringa antalet projekt gör att effekterna är svåra att mäta. Då så kan ske är det framför allt på lokal nivå. Det är också svårt att isolera effekterna av projektstöden från andra faktorer.

9.6 Förändringar och satsningar under löpande programperiod

För att höja måluppfyllelsen i fråga om antalet projekt och komma till rätta med de olika problem som uppstått har Jordbruksverket och länsstyrelserna vidtagit ett antal åtgärder.

Jordbruksverket har gett stöd till nationella pilotprojekt som bedöms kunna ge synliga effekter redan under programperioden i syfte att inspirera och stimulera investeringsviljan på regional nivå och öka efterfrågan på stöd. Verket har på detta sätt utnyttjat ungefär 60 procent av de medel som budgeterats för de nationella projekten.

Detta kan jämföras med länsstyrelserna där utnyttjandet av de budgeterade medlen ligger på högst 44 procent. I vissa län ligger utnyttjandet på endast 8 procent. Därför har en viss omfördelning av medel skett 2003 (se tabell 9.1). De län som utnyttjat sina medel mest effektivt är Stockholms, Östergötlands, Kalmar och Skåne län. Dessa har därför fått ytterligare medel som omfördelats från de sju län, där utnyttjandegraden varit lägst. Den summa som omfördelats är drygt 5 miljoner kronor vilket motsvarar mindre än en halv procent av den totala budgeten på 417 miljoner kronor. Övriga län berörs inte.¹⁰

Tabell 9.1 Omfördelning av projektstödsmedel mellan län

Län	Ökning av totalbudget		Minskning av totalbudget	
	tkr	%	tkr	%
Stockholms län (AB)	1 270	0,8		
Östergötlands län (E)	1 629	0,7		
Kalmar län (H)	1 465	0,5		
Skåne län (M)	1 065	0,3		
Uppsala län (C)			575	0,3
Södermanlands län (D)			547	0,3
Gotlands län (I)			498	0,3
Blekinge län (K)			518	0,3
Hallands län (N)			718	0,3
Västra Götalands län (O)			1 949	0,3
Örebro län (T)			624	0,3
Summa	5 429		5 429	

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹¹

Jordbruksverket och länsstyrelserna samarbetar för att informera om och marknadsföra projektstöden samtidigt som ett arbete i syfte att förenkla stödhanteringen pågår. Kampanjen *Framtid på landet* som finansieras genom K2 är ett sådant gemensamt initiativ (se avsnitt 6.6.2).¹² Jordbruksverket och länsstyrelserna bedömer att kampanjen har varit framgångsrik då inflödet av ansökningar ökat.¹³

9.7 Marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket

9.7.1 Beskrivning av insatserna

Det finns ett behov av att förbättra marknadsföringen för många av de kvalitetsprodukter som jordbruket framställer, särskilt för produktion i mindre skala.

Exempel på stödberättigade projekt är insatser som syftar till att identifiera kvalitetsprodukter och nya marknader för dessa. Marknadsundersökningar, förstudier till kvalitetssäkringsprojekt och tjänster för att stödja marknadsföringen är ytterligare exempel.

Även framtagning av lokala eller regionala varumärken kan få stöd. Stöd ges däremot inte till reklamkampanjer.

Stöd ges framför allt till samordnade insatser som skapande av nätverk eller fasta organisationer för marknadsaktiviteter. Dessa bedöms ge större genomslag eftersom fler produkter och större volymer kan erbjudas.¹⁴

9.7.2 Specifika mål

Det specifika målet är att öka efterfrågan på produkter med regional eller lokal prägel vilket i förlängningen skall få marknaden för kvalitetsprodukter från lantbruket att växa.¹⁵

9.7.3 Resultat av insatserna

Under 2001 beviljades 33 projektstöd av länsstyrelserna med cirka 22 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med 6 miljoner kronor och den privata medfinansieringen uppgick till 17 miljoner kronor. 4 projekt beviljades stöd av Jordbruksverket med 9 miljoner kronor. Den totala satsningen uppgick till cirka 53 miljoner kronor.¹⁶

Under 2002 beviljades 57 projektstöd av länsstyrelserna med 20 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med 2 miljoner kronor och den privata medfinansieringen uppgick till 19 miljoner kronor. Ett projekt beviljades stöd av Jordbruksverket med cirka 4 miljoner kronor. Den totala satsningen uppgick till närmare 45 miljoner kronor.¹⁷

En jämförelse mellan 2001 och 2002 visar att antalet beviljade projektstöd nästan har fördubblats. Stödet från Miljö- och landsbygdsprogrammet har däremot minskat något liksom den totala satsningen genom att fler och mindre projekt fått stöd.¹⁸

9.7.4 Resultatredovisade projekt

50 projekt (varav några inte har slutförts) har resultatredovisats enligt EU-kommissionens frågor och indikatorer till och med 2002. Projektens totala kostnader uppgick till omkring 31 miljoner kronor och stödet till cirka 14 miljoner kronor vilket är 45 procent av de totala kostnaderna. Sammanlagt deltog 1 662 personer i projekten

varav 747 (45 procent) var kvinnor.¹⁹ Åldersfördelningen redovisas i tabell 9.2.

Tabell 9.2. Ålder hos deltagare i marknadsföringsprojekt

Ålder	Antal	Procent
-40	534	32
40–55	722	44
55+	406	24

Källa: Jordbruksverket, 2003.²⁰

Tabell 9.3 visar antalet arbetstillfällen vid de verksamheter som erhållit stöd fördelat på kvinnor och män.

Tabell 9.3. Arbetstillfällen inom marknadsföringsprojekt

Arbetstillfällen (heltid)	Antal kvinnor	%	Antal män	%	Totalt
Befintliga	290	27	769	73	1 059
Skapade genom projekten (prognos)	68	43	90	57	158
Bevarade genom projekten efter två år (prognos)	138	42	192	58	330
Skapade genom projekten efter två år (prognos)	107	42	150	58	257

Källa: Jordbruksverket, 2003.²¹

27 procent av de sysselsatta vid projektens början kvinnor. En viss utjämning i fördelningen mellan kvinnor och män väntas under projektens gång, men fortfarande bevaras och skapas fler arbetstillfällen för män genom denna åtgärd.²²

9.7.5 Avslutade projekt

41 projekt har avslutats till och med november 2002. De enskilda projekten är av olika karaktär och inriktning men kan grupperas enligt tabell 9.4.

Tabell 9.4. Kategoriindelning av marknadsföringsprojekt

Kategori	Antal
Kunskapsförmedlande/nätverk	6
Produktförädling/företagsutveckling	5
Marknadsföring/ ökad försäljning	19
Förstudier/projektering	9
Infrastruktur	1

Källa: Jordbruksverket, 2003.²³

Till kategorin *Kunskapsförmedlande/nätverk* hör projekt med huvudsyfte att ge kunskap, information eller stöd genom att dela med sig av egen erfarenhet. Detta kan t.ex. ske genom seminarier eller nätverk. Ett exempel är projektet *Livsmedelsseminarium* som syftar till att skapa diskussion kring och kunskap om regelverk för livsmedelshantering.

Till kategorin *Produktförädling/företagsutveckling* hör projekt med huvudsyfte att öka omsättningen i ett företag, t.ex. genom att utveckla företaget eller vidareförädla dess produkter. Ett exempel är *Bondens egen marknad i Uddevalla* som syftar till att öka efterfrågan och knyta kontakter.

Till kategorin *Marknadsföring/ökad försäljning* hör projekt med huvudsyfte att marknadsföra produkter som redan utvecklats. Detta kan ske genom exempelvis mässor och marknader men också genom att söka nya marknadskanaler. Ett exempel är *Marknadsföring av Färnebo Sockens landsbygdsutvecklingsprojekt* som syftar till att skapa en samlad marknadsföring av turistutbudet samt närings- och föreningslivet i bygden.

Till kategorin *Förstudier/projektering* hör projekt som ägnar sig åt dessa frågor oavsett inriktning i övrigt. Ett exempel är *Förstudie om förutsättningarna för ekologisk produktion* på Gotland som syftar

till en studie av möjligheterna till utvidgning av den ekologiska produktionen som ett led i att öka lönsamheten.

Till kategorin *Infrastruktur* hör projekt som innefattar vägar, telekommunikation och IT. Här finns projektet *Hemsida* som syftar till att ta fram en internetportal för Dalamat och hemsidor för dess medlemmar.²⁴

9.8 Diversifiering av verksamhet inom och med anknytning till lantbruket

9.8.1 Beskrivning av insatserna

Lantbruksföretag påverkas i hög grad av ändrade handelsregler och pågående omvärldsförändringar i övrigt. Om sysselsättningen på landsbygden skall bibehållas och utökas måste en diversifiering av jordbruket ske.

Stöd lämnas för att ta fram, introducera och utveckla nya verksamheter som är konkurrenskraftiga och har förutsättningar att bli varaktiga. Stödet ges dels till verksamheter som har koppling till skogs- eller jordbruksdelen i företaget, exempelvis lantgårdsturism, gårdsbutik eller natur- och kulturmiljöanknutna verksamheter, dels till andra verksamheter som inte är så starkt knutna till denna del. Sådana verksamheter kan finnas inom kultur, nöje, informationsteknologi och kommunikation. Projekten kan också till viss del inkludera utbildning och kompetensutveckling.²⁵

9.8.2 Specifika mål

Det **specifika målet** är att höja kvaliteten och konkurrenskraften i de investeringar och marknadsföringsåtgärder som programmets andra insatser stödjer.²⁶

9.8.3 Resultat av insatserna

Under 2001 beviljades 36 projektstöd av länsstyrelserna med cirka 14 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med omkring 74 000 kronor och den privata medfinansieringen uppgick till ungefär 11 miljoner kronor. Jordbruksverket beslutade om ett stöd

på 165 000 kronor. Den totala satsningen uppgick till cirka 27 miljoner kronor.²⁷

Under 2002 beviljades 77 projektstöd av länsstyrelserna med cirka 27 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med omkring 1 miljon kronor och den privata medfinansieringen uppgick till ungefär 27 miljoner kronor. Jordbruksverket beslutade om 5 stöd på cirka 3 miljoner kronor. Den totala satsningen uppgick till omkring 59 miljoner kronor.²⁸

En jämförelse mellan 2002 och 2001 visar en markant ökning i både antalet beviljade stöd och i den totalt satsade summan. Den privata medfinansieringen har också ökat.

9.8.4 Resultatredovisade projekt

51 projekt (varav några inte har slutförts) har resultatredovisats enligt EU-kommissionens frågor och indikatorer till och med 2002. Projektens totala kostnader uppgick till omkring 38 miljoner kronor och stödet till 22 miljoner kronor vilket är 57 procent av de totala kostnaderna. Sammanlagt deltog 3 565 personer i projekten varav 1 299 (36 procent) var kvinnor.²⁹ Åldersfördelningen redovisas i tabell 9.5.

Tabell 9.5 Ålder hos deltagare i diversifieringsprojekt

Ålder	Antal	Procent
-40	1 846	52
40-55	1 226	34
55+	493	14

Källa: Jordbruksverket, 2003.³⁰

Diversifiering har den yngsta gruppen stödmottagare inom projektstöden.

Tabell 9.6 visar antalet arbetstillfällen vid de verksamheter som erhållit stöd fördelat på kvinnor och män.

Tabell 9.6. Arbetstillfällena inom diversifieringsprojekt

Arbetstillfällena	Antal kvinnor	%	Antal män	%	Totalt
Befintliga	173	22	596	78	769
Skapade genom projekten (prognos)	130	43	174	57	304
Bevarade genom projekten efter två år (prognos)	231	44	295	56	526
Skapade genom projekten efter två år (prognos)	141	44	177	56	318

Källa: Jordbruksverket, 2003.³¹

Diversifiering är den viktigaste stödåtgärden när det gäller antalet deltagare. Endast 22 procent av de sysselsatta vid projektens början var kvinnor, vilket är den lägsta andelen bland projektstöden. Även om andelen arbetstillfällen för kvinnor förväntas öka genom projekten domineras diversifieringsprojekten av manliga deltagare.³²

9.8.5 Avslutade projekt

23 projekt har avslutats till och med november 2002. Kategoriindelningen är densamma som beskrivits under åtgärden Marknadsföring bortsett från att här tillkommer kategorin miljöförbättrande projekt (se tabell 9.7).

Tabell 9.7. Kategoriindelning av diversifieringsprojekt

Kategori	Antal
Kunskapsförmedlande/nätverk	2
Produktförädling/företagsutveckling	8
Marknadsföring	1
Förstudier/projektering	9
Infrastruktur	1
Miljöförbättrande	2

Källa: Jordbruksverket, 2003.³³

Ett exempel i kategorin *Kunskapsförmedlande/nätverk* är projektet *Ökad kunskap om återställandet av och produktion på naturbetesmarker* som syftar till att sprida kunskap om samverkansformer och värden i naturbetesmarker.

Ett exempel i kategorin *Produktförädling/företagsutveckling* är projektet *Förädling och produktutveckling med ekologiskt lantbruk på Gotland som bas* som syftar till att förse lokala förädlingsföretag med nya ekologiska varor.

Projektet i kategorin *Marknadsföring* är *Pig Log/Värdeämätaren* som syftar till att öka försäljningen av denna.

Ett exempel i kategorin *Förstudier/projektering* är projektet *Gammelkils Upplevelsecentrum* som syftar till projektering av en golfanläggning.

Projektet i kategorin *Infrastruktur* avser en *Gång och Cykelväg mellan Stjersund och Askersund*.

Kategorin *Miljöförbättrande* avser projekt som syftar till att förbättra miljön i vid bemärkelse. Ett exempel är projektet *Gårdsnära slakt* som syftar till att minska djurens lidande och stress i samband med slakt.³⁴

9.9 Främjande av turism och småföretagande

9.9.1 Beskrivning av insatserna

Turistindustrins ökade betydelse inom tjänstesektorn är något som landsbygdens näringsliv har goda möjligheter att ta vara på. Det är därför viktigt att stödja utvecklingen av nya koncept och aktiviteter som syftar till att öka landsbygdens behållning från turistnäringen.

Exempel på aktiviteter som kan få stöd är kultur-, upplevelse-, vildmarks- och ekoturism, bo på lantgård, fritidsfiske, jakt, vandringsleder, fältvandringar, fågelskådning, bergsklättring, ridning och bo på camping.

För att utveckla nya turisttjänster krävs ofta förstudier, kvalitets-säkringsprojekt och väl utarbetad marknadsföring. Stöd kan därför ges för dessa. Även utbildning och kompetensutveckling kan ingå som en mindre del i projekt. Det är en fördel om marknadsföringen sker gemensamt med andra verksamheter i en region, eftersom ett samlat utbud är mer attraktivt för konsumenten.³⁵

9.9.2 Specifika mål

Det **specifika målet** är att vidareutveckla landsbygdsturism med anknytning till areella näringar.³⁶

9.9.3 Resultat av insatserna

Under 2001 beviljades 25 projektstöd av länsstyrelserna med 9 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med omkring 1 miljon kronor och den privata finansieringen uppgick till ungefär 7 miljoner kronor. Jordbruksverket beslutade om 2 stöd på cirka 3 miljoner kronor. Den totala satsningen uppgick till omkring 20 miljoner kronor.³⁷

Under 2002 beviljades 29 projektstöd av länsstyrelserna med 12 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med drygt 3 miljoner kronor och den privata medfinansieringen uppgick till ungefär 15 miljoner kronor. Jordbruksverket beslutade om 2 stöd på cirka 3 miljoner kronor. Den totala satsningen uppgick till omkring 33 miljoner kronor.³⁸

En jämförelse mellan 2002 och 2001 visar en relativt liten ökning i antal projekt och den summa som utbetalats genom programmet. Däremot har den privata medfinansieringen mer än fördubblats.

9.9.4 Resultatredovisade projekt

20 projekt (varav några inte har slutförts) har resultatredovisats enligt EU-kommissionens frågor och indikatorer till och med 2002. Projektens totala kostnader uppgick till omkring 11 miljoner kronor och stödet till 5 miljoner kronor vilket är 48 procent av de totala kostnaderna. Sammanlagt deltog 1 035 personer i projekten varav 507 (49 procent) var kvinnor. Kvinnorna är således väl representerade inom detta stöd.³⁹ Åldersfördelningen redovisas i tabell 9.8.

Tabell 9.8. Ålder hos deltagare i turistprojekt

Ålder	Antal	Procent
-40	303	29
40-55	461	45
55+	236	26

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴⁰

Tabell 9.9 visar antalet arbetstillfällen vid de verksamheter som erhållit stöd fördelat på kvinnor och män.

Tabell 9.9. Arbetstillfällen inom turistprojekt

Arbetstillfällen	Antal kvinnor	%	Antal män	%	Totalt
Befintliga	144	68	67	32	211
Skapade genom projekten (prognos)	77	43	48	38	125
Bevarade genom projekten efter två år (prognos)	66	36	118	64	184
Skapade genom projekten efter två år (prognos)	41	33	84	67	125

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴¹

Hela 68 procent av de sysselsatta vid projektens början var kvinnor. I prognoserna för skapade eller bevarade arbetstillfällen är andelen dock betydligt lägre.⁴²

9.9.5 Avslutade projekt

12 projekt har avslutats till och med november 2002. Åtgärden har delats in i fyra kategorier. Se tabell 9.10.

Tabell 9.10. Kategoriindelning av turistprojekt

Kategori	Antal
Produktförädling/företagsutveckling	8
Marknadsföring	2
Förstudier/projektering	1
Miljöförbättrande	1

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴³

Ett exempel i kategorin *Produktförädling/företagsutveckling*, som är den största gruppen, är projektet *Palstorps Hage* som syftar till att skapa en upplevelse- och fritidsanläggning för allmänheten samt att skapa fysiska nöjesaktiviteter.

Ett exempel i kategorin *Marknadsföring* är projektet *Landsbygdsturism i Gunnarskog* som syftar till att skapa samordning och marknadsföring av landsbygden.

Kategorierna *Förstudier/projektering* och *Miljöförbättrande* representeras av vardera ett projekt, *Förstudie Skärgårdskonsulent* som syftar till att utveckla näringslivet mot ökad tillväxt och uthållighet respektive *Sundby Stugby* som syftar till att göra stugbyn mer attraktiv.⁴⁴

9.10 Utveckling och förbättring av infrastruktur som har samband med lantbrukets utveckling

9.10.1 Beskrivning av insatserna

Kraven på infrastrukturen förändras i samband med att lantbruket utvecklas och ändras. För att kunna utveckla jord- och skogsbruket och nya verksamheter på landsbygden krävs väl fungerande el-, tele- och IT-nät. Detta behov kommer närmast att öka. Behov finns även när det gäller vägnätet och vägunderhållet, då dessa i många landsbygdsområden är undermåliga.

Exempel på projekt som kan få stöd är insatser som syftar till att öka tillgången till och användningen av ny informationsteknik av betydelse för lantbruket. Andra exempel är planering för lokal infrastruktur och samverkan för utveckling och underhåll av denna. Fasta investeringar, som själva byggandet av vägar och liknande, är

däremot inte stödberättigade. Insatser som syftar till att främja samverkan över ägogränser, t.ex. rådgivning och planering för att förbättra skogsbilvägnätet, kan också stödjas.⁴⁵

9.10.2 Specifika mål

Det **specifika målet** är att bibehålla och förbättra infrastrukturen på landsbygden.⁴⁶

9.10.3 Resultat av insatserna

Under 2001 beviljades 5 projektstöd av länsstyrelserna med 957 000 kronor. Andra offentliga organ bidrog med 70 000 kronor och den privata medfinansieringen uppgick till 270 000 kronor. Jordbruksverket beslutade inte om något stöd. Den totala satsningen uppgick till drygt 1 miljon kronor.⁴⁷

Under 2002 beviljades 14 projektstöd av länsstyrelserna med 735 000 kronor. Andra offentliga organ bidrog med 32 000 kronor och den privata medfinansieringen uppgick till 775 000 kronor. Jordbruksverket beslutade inte heller detta år om något stöd. Den totala satsningen uppgick till drygt 2 miljoner kronor.⁴⁸

Jämförelsen mellan 2002 och 2001 visar att antalet projekt har tredubblats samtidigt som stödet från Miljö- och landsbygdsprogrammet har blivit mindre. Detta beror främst på att projekten har minskat i omfattning.⁴⁹

9.10.4 Resultatredovisade projekt

8 projekt (varav några inte har slutförts) har resultatredovisats enligt EU-kommissionens frågor och indikatorer till och med 2002. Projektens totala kostnader uppgick till omkring 2 miljoner kronor och stödet till drygt 1 miljon kronor vilket är 59 procent av de totala kostnaderna. Sammanlagt deltog 215 personer i projekten varav 74 (34 procent) var kvinnor.⁵⁰ Åldersfördelningen redovisas i tabell 9.11.

Tabell 9.11. Ålder hos deltagare i infrastrukturprojekt

Ålder	Antal	Procent
-40	55	26
40–55	87	40
55+	73	34

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵¹

Projekten är få till antalet, finansieringen är relativt liten och deltagarna är få. Noteras bör också att majoriteten (74 procent) av dem som sökt projektstöd för åtgärder inom infrastruktur är över 40 år.

Tabell 9.12 visar antalet arbetstillfällen vid de verksamheter som erhållit stöd fördelat på kvinnor och män.

Tabell 9.12. Arbetstillfällen inom infrastrukturprojekt

Arbetstillfällen	Antal kvinnor	%	Antal män	%	Totalt
Befintliga	30	50	30	50	60
Skapade genom projekten (prognos)	6	32	13	68	19
Bevarade genom projekten efter två år (prognos)	3	43	4	57	7
Skapade genom projekten efter två år (prognos)	4	29	10	71	14

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵²

De befintliga arbetstillfällena vid projektens början är jämnt fördelade mellan kvinnor och män, men det är få kvinnor som deltar och få som förväntas få arbete genom projekten. Viktigt att påpeka är att procentsiffrorna påverkas starkt av att det totala antalet personer är litet.⁵³

9.10.5 Avslutade projekt

Endast 5 projekt har avslutats till och med november 2002. De kan delas in enligt tabell 9.13.

Tabell 9.13. Kategoriindelning av infrastrukturprojekt

Grupp	Antal
Vägrelaterat	3
Förstudier/projektering	1
Miljöförbättrande	1

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵⁴

Ett exempel på ett *Vägrelaterat* projekt är *Gårdebro-Vrangsjö – Södra Sunhult* som syftar till att åstadkomma en farbar väg året runt.

Projektet i kategorin *Förstudie/projektering* är *Projektering av väg* som syftar till att åstadkomma en mer lämplig väganslutning till landsväg 249.

Projektet i kategorin *Miljöförbättrande* är *Pråm för djurtransport* som syftar till att upprätthålla beteshävd på öar utan fast förbindelse.⁵⁵

9.11 Bytveckling samt skydd och bevarande av kulturarvet på landsbygden

9.11.1 Beskrivning av insatserna

För att bibehålla en levande landsbygd är det betydelsefullt att stödja initiativ som syftar till att främja utvecklingen av ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart lantbruk. Detta innefattar bevarandet av byggnader och andra liknande objekt som speglar landsbygdens kulturarv.

Stöd kan ges till insatser för lokal utveckling med egna initiativ från lokala grupper, under förutsättning att det finns en anknytning till lantbruket och dess omställning eller att initiativet på annat sätt medverkar till en levande landsbygd. Villkoret för stöd är att initiativet förbättrar förutsättningarna för att etablera nya och konkurrenskraftiga verksamheter och sysselsättningar.

Även initiativ som syftar till att bevara kulturellt värdefulla miljöer med anknytning till lantbruket är stödberättigade. Exempel kan vara kulturhistoriskt anpassade renoveringar av by- eller gårdsmiljöer och enskilda byggnader. Förutsättningen är att det som renoveras är kulturellt värdefullt eller typiskt för ett område som domineras av de areella näringarna. Renoveringen skall emellertid inte enbart vara av kulturhistorisk vikt utan skall även förbättra möjligheterna i området för turism och annan verksamhet.⁵⁶

9.11.2 Specifika mål

Det **specifika målet** är att främja och utveckla den sociala ekonomin som har anknytning till lantbruket samt att bevara kulturarvet.⁵⁷

9.11.3 Resultat av insatserna

Under 2001 beviljades 15 projektstöd av länsstyrelserna med cirka 5 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med omkring 1 miljon kronor och den privata medfinansieringen uppgick till 2 miljoner kronor. Jordbruksverket beslutade om ett stöd på cirka 2 miljoner kronor. Den totala satsningen uppgick till ungefär 10 miljoner kronor.⁵⁸

Under 2002 beviljades 23 projektstöd av länsstyrelserna med cirka 4 miljoner kronor. Andra offentliga organ bidrog med 1 miljon kronor och den privata medfinansieringen uppgick till 6 miljoner kronor. Jordbruksverket beslutade om 2 stöd på cirka 900 000 kronor. Den totala satsningen uppgick till omkring 12 miljoner kronor.

En jämförelse mellan 2002 och 2001 visar att antalet projekt har ökat med en tredjedel. Finansieringen genom Miljö- och landsbygdsprogrammet och den övriga offentliga finansieringen är ungefär på samma nivå medan den privata finansieringen har tredubblats.

9.11.4 Resultatredovisade projekt

8 projekt (varav några inte har slutförts) har resultatredovisats enligt EU-kommissionens frågor och indikatorer till och med 2002. Projektens totala kostnader uppgick till närmare 7 miljoner kronor och stödet till närmare 3 miljoner kronor vilket är 43 procent av de totala kostnaderna. Sammanlagt deltog 836 personer i projekten varav 418 (50 procent) var kvinnor.⁵⁹ Åldersfördelningen redovisas i tabell 9.14.

Tabell 9.14. Ålder hos deltagare i byutvecklingsprojekt

Ålder	Antal	Procent
-40	317	38
40-55	307	37
55+	212	25

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁶⁰

Tabell 9.15 visar antalet arbetstillfällen vid de verksamheter som erhållit stöd fördelat på kvinnor och män.

Tabell 9.15. Arbetstillfällen inom byutvecklingsprojekt

Arbetstillfällen	Antal kvinnor	%	Antal män	%	Totalt
Befintliga	201	51	190	50	391
Skapade genom projekten(prognos)	15	69	10	40	25
Bevarade genom projekten efter två år (prognos)	191	51	184	49	375
Skapade genom projekten efter två år (prognos)	16	53	14	47	30

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁶¹

Byutveckling är tillsammans med turism den enda åtgärd där andelen kvinnor och arbetstillfällen för kvinnor är lika med eller större än andelen män och arbetstillfällen för män.⁶²

9.11.5 Avslutade projekt

10 projekt har avslutats till och med november 2002. Kategorierna inom denna åtgärd skiljer sig något från de övriga (se tabell 9.16).

Tabell 9.16. Kategoriindelning av byutvecklingsprojekt

Kategori	Antal
Restaurering/reovering	4
Bevarande	2
Skapa nytt	3
Kunskap/nätverk	1

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁶³

Projekt i kategorin *Restaurering/reovering* syftar till att restaurera eller renovera historiskt och kulturellt värdefulla byggnader. Ett exempel är projektet *Trösklada i Örsta* som syftar till att restaurera en trösklada för att tydliggöra det agrara kulturarvet.

Projekt i kategorin *Bevarande* syftar till att bevara historiskt och kulturellt värdefulla byggnader. Ett exempel är *Tullsängs lada* som syftar till att bevara en av de få stora kvarvarande timmerladorna som fortfarande står på sin ursprungliga plats.

Projekt i kategorin *Skapa nytt* syftar till att bygga, skapa eller organisera någonting nytt som tillför bygden ytterligare värden. Ett exempel är *Bråbygdens Landsbygdsutvecklingskontor* som syftar till att skapa ett centrum för utveckling i landsbygden.

Projektet i kategorin *Kunskap/nätverk* är Vandringsutställningen *Bygden där vinden vände* vars mål är att ge inspiration för landsbygdsutveckling och öka allmänhetens insikt om landsbygden i allmänhet.⁶⁴

9.12 Utredningens bedömning

Det operativa målet är att projektstöden skall bidra till att fördubbla antalet företag med kompletterande verksamhet från cirka 7,5 till 15 procent. En uppfyllelse av det operativa målet försvåras av att projektstöden i de flesta fall söks av organisationer och inte av enskilda företag. Detta uppmuntras i vissa fall av föreskrifterna⁶⁵

men beror också på att det är svårt för enskilda lantbruksföretag att hantera den process som krävs för att få projektstöd. Dels är ansökningsprocessen komplicerad, dels måste den sökande ha ekonomiska förutsättningar att ligga ute med ett större belopp. Dessa är några av anledningarna till att det framför allt är riksorganisationer, nätverksgrupper och lokala organisationer som söker projektstöd, inte enskilda lantbrukare eller lantbruksföretag. Dessa har ofta inte de resurser som krävs för att genomföra ett projekt. Utredningen bedömer att projektstöden inte i nämnvärd utsträckning bidragit till att öka antalet lantbruksföretag med kombinationsverksamhet.

Det **specifika målet** för åtgärden *marknadsföring* är att öka efterfrågan på produkter med regional eller lokal prägel vilket i förlängningen skall få marknaden för kvalitetsprodukter från lantbruket att växa. Majoriteten av projekten syftar till att öka omsättningen av varor och tjänster genom olika marknadsföringsåtgärder. Därigenom borde de ha bidragit till uppfyllelsen av det specifika målet. Det går inte att nu avgöra hur mycket efterfrågan ökat, men under alla förhållanden borde det ringa antalet projekt innebära att ökningen är begränsad.

Det **specifika målet** för åtgärden *diversifiering* är att höja kvaliteten och konkurrenskraften i de investeringar och marknadsföringsåtgärder som programmets andra insatser stödjer. Majoriteten av projekten syftar till någon form av förstudie, projektering eller dylikt. Andra syftar till en ökad omsättning genom produktförädling, företagsutveckling eller dylikt. Även om projekten i allmänhet är inriktade på att höja kvaliteten och konkurrenskraften tycks de inte i större utsträckning komplettera andra insatser i programmet. Därför bedöms måluppfyllelsen vara låg.

Det **specifika målet** för åtgärden *turism* är att utveckla landsbygdsturism med anknytning till de areella näringarna. Majoriteten av projekten syftar till en ökad omsättning genom olika former av produktförädling och företagsutveckling med inriktning på turism. Därigenom borde de ha bidragit till uppfyllelsen av det specifika målet. Det går inte att nu avgöra hur landsbygdsturismen utvecklats, men under alla förhållanden borde det ringa antalet projekt innebära att framstegen är begränsade.

Det **specifika målet** för åtgärden *infrastruktur* är att bibehålla och förbättra infrastrukturen på landsbygden. Av projekten avser fyra vägar medan det femte är direkt miljörelaterat. De har bidragit till uppfyllelsen av det specifika målet, dock endast lokalt på grund av det ringa antalet projekt.

Det **specifika målet** för åtgärden *byutveckling* är att främja och utveckla den sociala ekonomin som har anknytning till lantbruket samt att bevara kulturarvet. Även om målet delvis är något oklart, syns projekten i huvudsak ligga inom ramen för och ha bidragit till uppfyllelsen av detta. Det gäller dock endast lokalt på grund av det ringa antalet projekt.

En sammanfattande slutsats är att projekten bidrar till att uppfylla de specifika målen utom för åtgärden diversifiering. Effekterna går emellertid inte att utläsa annat än på i huvudsak lokal nivå. I vissa fall är inte heller detta möjligt.

De olika åtgärderna överlappar ofta varandra. Förstudier och projekteringar förekommer inom flera områden liksom olika metoder för att öka omsättningen, bredda och diversifiera verksamheten m.m. Samtidigt kan åtgärderna komplettera och förstärka varandra. Vidare karaktäriseras projektstödet av en betydande flexibilitet. Utredningen bedömer att det har förutsättningar att framöver i högre grad bidra till uppfyllelsen av de olika specifika målen.

De **övergripande målen** för projektstöden inom Insatsområde II är att främja sysselsättning, tillväxt och bosättning samt bidra till en hållbar utveckling på landsbygden. Stöden skall vidare komplettera och samverka med övriga mer direkt lantbruksanknutna åtgärder.

Flertalet av de 91 projekt som hittills avslutats syftar till att främja sysselsättning och tillväxt på landsbygden, åtminstone i någon mån. Eftersom de nyligen har avslutats är det dock svårt att belägga några resultat.

Få projekt är direkt inriktade på att främja bosättning på landsbygden även om detta kan bli ett indirekt resultat av andra projekt som är mer inriktade på att främja sysselsättningen.

Utredningen bedömer att projektstöden hittills inte i nämnvärd grad bidragit till en hållbar utveckling på landsbygden. Detta beror framför allt på det ringa antalet projekt och den ofta begränsade ekonomiska omfattningen.

Projektstöden varken kompletterar eller samverkar med övriga mer lantbruksanknutna åtgärder i avsedd utsträckning. Samverkan mellan olika stödformer förekommer sällan. Det är ovanligt att en lantbrukare söker projektstöd för projektering av en investering för att sedan söka investeringsstöd för det faktiska genomförandet. Enligt Jordbruksverkets uppgifter är det bara ett drygt tiotal lantbruksföretag som har sökt både projektstöd och något av de andra stöden inom Insatsområde II.⁶⁶ En förklaring till detta kan vara att projektstöd går till en mängd olika typer av projekt till skillnad från investeringsstödet som går till specifika investeringar, exempelvis djurstallar. Av budgetskäl kan investeringsstöd inte heller ges till alla som söker det. Detta innebär att goda idéer, som konkretiserats med hjälp av projektstöd, riskerar att inte kunna utvecklas vidare med hjälp av investeringsstöd.

Uppfyllelsen av målen försvåras av att målgruppen är snäv i relation till befolkning och verksamheter på landsbygden. Vidare är inriktningen av projektstöden snäva i förhållande till målen som är allmänna, breda och icke-kvantifierade. Enligt Jordbruksverkets föreskrifter skall länsstyrelserna genom sina genomförandeplaner bryta ned målen på länsnivå.⁶⁷ Genomförandeplanerna är, enligt Jordbruksverket⁶⁸, av varierande utformning och kvalitet. Detta har försvårat hanteringen av projektstöden. Utredningen anser att det är angeläget att målen tydligt bryts ned på länsnivån. Konkreta och kvantifierade läns mål bör ställas upp. Därigenom blir det lättare för länsstyrelserna att bedöma ansökningar om projektstöd. Effekterna av stöden kan lättare utläsas.

Om man i ett län anser att t.ex. nötköttsproduktion är viktig ur miljö- och sysselsättningssynpunkt, kan sådan produktion ges prioritet vid urvalet av de projekt som ges stöd, liksom vid prövningen av senare investeringsstöd.

Utredningen vill vidare peka på vikten av att projektstöden blir en integrerad del av länens samlade insatser för utveckling av landsbygden. En annan viktig fråga är vilken grad av anknytning till lantbruket och dess omställning de projekt som ges stöd skall ha. Länsstyrelserna har här olika praxis. Utredningen bedömer att en vid tolkning bäst stämmer överens med projektstödet syften och förordar att en sådan görs i alla län.

Utredningen har kommit i kontakt med många intressanta projektidéer inom turistområdet. Ett exempel är att attraktiviteten för turism och friluftsliv i helåkersbygder kan ökas genom så kallade rekreatiionsstråk. Ett sådant projekt har beviljats i form av *Projekt*

Nordanstigen som syftar till att skapa en rid- och vandringsled. Detta är en projekttyp som det enligt utredningen är angeläget att satsa mer på framöver.

Slutligen vill utredningen framhålla vikten av att enskilda lantbrukares möjligheter att tillgodogöra sig stöden förbättras, t.ex. genom förskottsutbetalningar. Detta bedöms vara en förutsättning för att projektstöden i påtaglig grad skall kunna bidra till en fördubbling av antalet lantbruksföretag med kompletterande verksamhet. Beträffande utredningens förslag, se kapitel 15.

¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/199 av den 17 maj 1999 om stöd till utveckling av landsbygden m.m., Förordning (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Statens Jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:56) om stöd för anpassning och utveckling av landsbygden.

² *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

³ *Projektstöd för utveckling av landsbygden 2003–2006*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, 2003.

⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:151) om stöd för anpassning och utveckling av landsbygden.

⁵ Jordbruksverkets prognos för Miljö- och landsbygdsprogrammet, augusti 2003, kontaktperson Roland Sten.

⁶ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstödet, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende länsstyrelserna m.m.*, Reg. beslut 2002-12-19.

⁸ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.

⁹ *Framtid på landet: Informations- och verksamhetskampanj projektstöden för landsbygdsutveckling*, Jordbruksverket, 2002.

¹⁰ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-26.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Framtid på landet: Informations- och verksamhetskampanj projektstöden för landsbygdsutveckling*, Jordbruksverket, 2002..

¹³ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, augusti 2003, kontaktperson Rune Backlund.

¹⁴ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000, *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19 och *Projektstöd för utveckling av landsbygden 2003–2006*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, 2003.

¹⁵ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.

¹⁶ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.

¹⁷ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-26.

¹⁸ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, juni 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

¹⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Projektkatalog, Jordbruksverket, 2003 och Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

²⁵ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000, *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2002–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19, *Projektstöd för utveckling av landsbygden 2000–2006*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, 2003.

²⁶ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.

²⁷ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.

²⁸ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen 2003-03-26.

²⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Projektkatalog, Jordbruksverket, 2003 och Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

³⁵ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000, *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19 och *Projektstöd för utveckling av landsbygden 2003–2006*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, 2003.

³⁶ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.

³⁷ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.

³⁸ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen 2003-03-26.

³⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Projektkatalog, Jordbruksverket, 2003 och Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁴⁵ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000, *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19 och *Projektstöd för utveckling av landsbygden 2003–2006*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, 2003.

⁴⁶ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.

⁴⁷ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30.

⁴⁸ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen 2003-03-26.

⁴⁹ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, juni 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁵⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Projektkatalog Jordbruksverket, 2003 och Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁵⁶ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000, *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19 och *Projektstöd för utveckling av landsbygden 2003–2006*, Informationsbroschyr från Jordbruksverket, 2003.

⁵⁷ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19.

⁵⁸ *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30, *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen 2003-03-26.

⁵⁹ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Projektkatalog, Jordbruksverket, 2003 och Jordbruksverkets underlag för utvärdering av projektstöd, maj 2003, kontaktperson Jonas Svensson.

⁶⁵ Gäller åtgärden Marknadsföring.

⁶⁶ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, augusti 2003, kontaktperson Per Persson.

⁶⁷ SJVFS 2002:56.

⁶⁸ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Roland Sten.

10 Förädlingsstöd

Sammanfattning

Förädlingsstödet har av allt att döma bidragit till uppfyllelsen av målen i Miljö- och landsbygdsprogrammet. Det är emellertid utifrån det tillgängliga underlaget för utvärderingen och den korta tid som förlöpt svårt att fastställa om stödet har medverkat till att varaktigt främja en konkurrenskraftig förädlingsindustri. Ytterligare djupgående studier behövs i detta avseende.

10.1 Beskrivning av insatserna

Stöd till förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter (förädlingsstöd) ges i enlighet med artiklarna 25–28 i Rådets förordning och den svenska förordningen om stöd till miljö- och landsbygdsutveckling samt Jordbruksverkets föreskrifter.¹ Beslut om stöd fattas av Jordbruksverket efter samråd med länsstyrelsen. I Mål 1-området är det dock länsstyrelserna som fattar beslut om detta stöd. Stödet fanns även under perioden 1995–1999.²

Jordbruksverket har för den nuvarande programperioden beräknat att stöd kommer att utgå till omkring 50 projekt årligen med ett genomsnittligt stödbelopp på 600 000 kronor.³ Detta skulle innebära att 350–400 företag totalt får stöd, vilket är en minskning av antalet jämfört med förra programperioden. Stödet har också förändrats i nuvarande programperiod till att omfatta ett totalt sett lägre belopp men med ett större belopp per företag efter förslag från bl.a. Livsmedelsekonomiska institutet.⁴ Det har också getts en annan inriktning för att bättre uppnå målen för åtgärden. Sålunda riktas stödet nu i huvudsak mot småskalig livsmedelsförädling samt innovativa satsningar på nya marknader och produkter. Med småskalig menas färre än 50 anställda. Under perioden 2000–2002 har

gränsen för småskalighet varit 40 anställda på grund av bristande medelstillgång.⁵ Innovativa projekt avser främst sådana som skall främja tillkomsten av nya produkter, produktionsprocesser eller marknader. Utöver dessa prioriteringsgrunder har produkternas förädlingsgrad varit en viktig del i bedömningen.

Enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet utgör den småskaliga livsmedelsförädlingen ett prioriterat område med en betydande utvecklingspotential.⁶ Stödet till sådan förädling bör leda till en stärkt konkurrensförmåga hos det enskilda företaget. Vidare kan den småskaliga livsmedelsförädlingen bidra till en diversifiering av näringslivet på landsbygden och en stärkt konkurrensförmåga för jordbruksföretagen. Ett annat prioriterat område är investeringar i livsmedelsindustri som utvecklar högförädlade livsmedel av hög kvalitet och innovativ karaktär. Sådana investeringar bidrar till att höja konkurrenskraften hos berörda företag och till att utveckla viktiga produkter och produktkoncept för exportmarknaden.

Stöd lämnas till investeringar för uppförande och förvärv av fasta anläggningar (dock ej mark), investeringar i nya maskiner och ny utrustning (inklusive mjukvara till datorer) och för allmänna omkostnader (t.ex. konsultkostnader).⁷ Stöd kan lämnas till produktion av nötkött, gris-, får-, lamm- och hägnat viltkött, mjölk, ägg och fågelkött, spannmål, oljeväxter, grönsaker, frukt och bär, blommor och plantor samt potatis (exklusive stärkelseprodukter). Inom Mål 1-området ges även stöd för renköttproduktion.

Projekten skall bidra till någon eller några av följande förbättringar:

- styra produktionen i riktning mot den förväntade marknadsutvecklingen eller främja nya avsättningsmöjligheter för jordbruksprodukter,
- förbättra eller rationalisera försäljningskanaler eller bearbetningsmetoder,
- förbättra produkternas förpackning och presentation,
- förbättra eller minska användningen av biprodukter eller avfall,
- tillämpa ny teknik,
- främja nyskapande investeringar,
- förbättra och kontrollera kvaliteten,
- förbättra och kontrollera hälsovillkoren eller
- skydda miljön.

Det finns vissa begränsningar i fråga om stöd till produktionsökningar. Även för grönsaker, frukt och bär finns vissa begränsningar, såsom att företag som beviljas stöd inte får ha erhållit sådant genom medlemskap i en producentorganisation. De företag som får stöd måste också uppfylla minimikrav avseende miljö, hygien och djurskydd enligt gällande lagstiftning.

Förädlingsstödet ges enligt tre olika nivåer i förhållande till den stödberättigade kostnaden:

- upp t.o.m. 1 600 000 kronor 30 procents stöd
- 1 600 001 – 3 000 000 kronor 20 procents stöd
- över 3 000 000 kronor 10 procents stöd

Stödet betalas ut genom del- och slutbetalningar.⁸ Den första delposten kan betalas ut när minst hälften av de stödberättigade kostnaderna är betalade av stödmottagaren. Sista delposten betalas ut när projektet i sin helhet är genomfört.

Stödet medfinansieras av EU till 25 procent. Inom Mål 1-området gäller särskilda stöd- och finansieringsnivåer. Jordbruksåtgärdena inom Mål 1 redovisas i kapitel 12.

10.2 Mål för insatserna

Det **övergripande målet** är enligt Miljö- och landsbygdsprogrammet att främja en konkurrenskraftig förädlingsindustri.

Det **specifika målet** är att främja nya och varaktiga avsättningsmöjligheter för högförädlade produkter.

Det **operativa målet** är att stödet vid periodens slut skall ha medverkat till att minst 1 miljard kronor har investerats i ny och konkurrenskraftig förädling av råvaror från jordbruket och trädgårdsnäringen med tonvikt på småskalig verksamhet. Åtgärdens **operativa mål** är vidare att investeringarna medverkar till minst 1 500 nya och bibehållna arbetstillfällen.

Vidare anges i programmet att åtgärden offensivt skall främja en hållbar utveckling av jordbruket och främja sysselsättningen på landsbygden.

10.3 Kostnad för insatserna

Totalt beräknades av Jordbruksverket i augusti 2003 runt 231 miljoner kronor betalas ut under programperioden, vilket är i nivå med omfattningen enligt det ursprungliga programmet vid en eurokurs på 8,5.⁹ Beviljat belopp uppgår hittills till 123 miljoner kronor. Under den förra programperioden var omfattningen 360 miljoner kronor.

10.4 Utvärderingsmetoder

Generellt gäller att effekter av den här typen av stöd visar sig först på lite längre sikt. Vid tiden för utvärderingen har det därför inte varit möjligt att utläsa säkra effekter utan endast tendenser.

För utvärdering av förädlingsstödet har Jordbruksverkets underlag för uppföljning av detta stöd använts. Underlaget som levererades i mars 2003 har bestått av indikatorer för helt eller delvis slutredovisade projekt som har tagits fram i enlighet med EU-kommissionens frågor och indikatorer. Utvärderingsarbetet har försvårats av att flera företag som fått stöd inte har lämnat de obligatoriska uppgifterna om bl.a. arbetstillfällen som skapats eller bevarats genom stödet. I några fall har dessutom lämnade uppgifter varit felaktiga. Av denna anledning har det varit svårt att få en heltäckande bild av stödets förväntade effekter. Utvärderingen har därför koncentrerats på de indikatorer för vilka tydliga tendenser gått att utläsa.

Två utvärderingar av motsvarande stöd i den förra programperioden, genomförda av Jordbruksverket respektive Livsmedels-ekonomiska institutet, har utgjort bakgrunds- och jämförelse-material.

För att slå fast stödets långsiktiga effekter på företagens konkurrenskraft skulle en mer ingående undersökning än denna behöva göras. I första hand borde den ekonomiska utvecklingen hos företag som fått stöd jämföras med liknande företag som inte fått stöd. Eftersom endast en del av företagen har avslutat sina projekt – och detta har skett nyligen – anser utredningen att resultaten från en sådan undersökning inte skulle vara relevanta om den genomfördes nu. Den bör i stället göras mot slutet av programperioden.

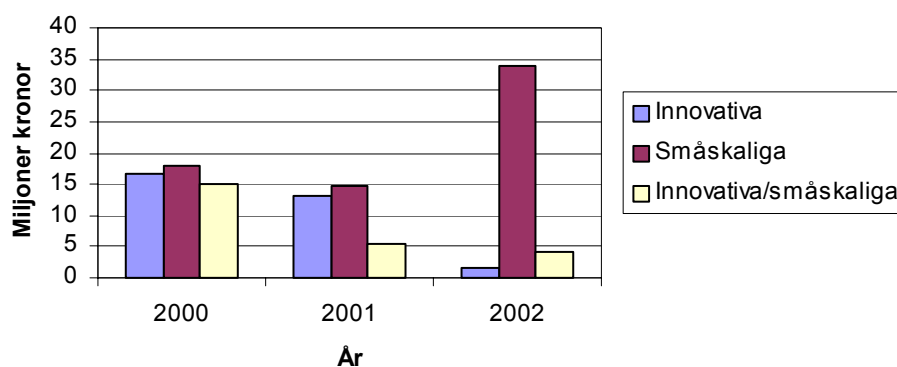
Utredningen anser att det vore intressant att få frågan om stödets eventuella undanträngningseffekter närmare belyst. En undan-

trängningseffekt skulle t.ex. kunna vara att företag med stöd slår ut andra företag som inte har fått stöd. En sådan studie har inte kunnat göras inom ramen för utvärderingen men bör komma till stånd längre fram.

10.5 Resultat av insatserna

Stöd har till och med den 22 oktober 2002 beviljats med 123 miljoner kronor, varav drygt 93 miljoner kronor har utbetalats.¹⁰ Av totalt 187 stöd har 31 avsett innovativa projekt, 128 småskaliga projekt och 28 både innovativa och småskaliga projekt. Som andel av beviljat stödbelopp blir detta 26 procent för innovativa projekt, 54 procent för småskaliga projekt och 20 procent för projekt som uppfyller båda kriterierna (se diagram 10.1).

Diagram 10.1. Förädlingsstödet fördelning på olika typer av projekt



Källa: Jordbruksverket, 2003.¹¹

Som diagram 10.1 visar har en tydlig förskjutning mot småskaliga projekt skett under 2002. Tabell 10.1 visar hur de stöd som hittills beviljats beloppsmässigt är fördelade på produktionssektorer.

Tabell 10.1. Förädlingsstödet fördelning på produktionssektorer

Sektor	Andel (%)
Frukt och grönt	28
Kött	26
Mjök	20
Potatis	10
Fågelkött	8
Ägg	4
Spannmål	2
Blommor och plantor	1
Oljevaxter	<1
Totalt	100

Anmärkning: Siffrorna är avrundade.

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹²

Tabellen visar att produktionssektorerna frukt och grönt, kött och mjök tillsammans svarar för nära 75 procent av stöden.

Resultatredovisade projekt under programperioden

Hittills har 149 företag beviljats 187 stöd.¹³ Av stöden är 130 helt eller delvis slutredovisade. Ungefär 30 procent av stöden har avsett jordbruksföretag och knappt 10 procent har avsett nystartade företag. Tabell 10.2 visar hur projekten antalsmässigt är fördelade efter målet med investeringen.

Tabell 10.2. Förädlingsstödet fördelning efter målet med investeringen

Mål med investering	Andel (%)
Styra produktionen efter den förväntade marknadsutvecklingen	26
Förbättra eller rationalisera bearbetningen	21
Främja nya avsaltningsmöjligheter	14
Förbättra produktens presentation eller förpackning	12
Förbättra eller övervaka kvaliteten	11
Förbättra eller rationalisera försäljningen	2
Förbättra eller övervaka hälsovillkoren	2
Övrigt	12
Totalt	100

Anmärkning: Siffrorna är avrundade.

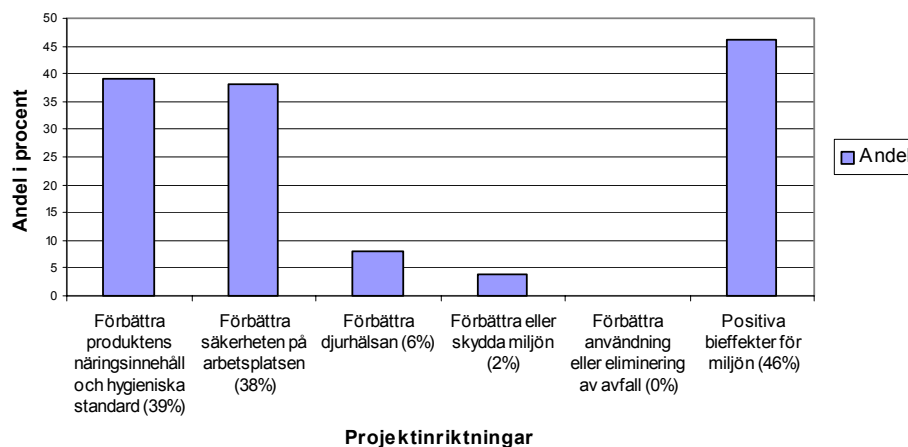
Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁴

Som tabellen visar har drygt 70 procent av investeringarna avsett att styra produktionen i riktning mot den förväntade marknadsutvecklingen, förbättra eller rationalisera bearbetningen, främja nya avsaltningsmöjligheter samt förbättra eller övervaka kvaliteten.

Totalt uppgår investeringskostnaderna för de 130 projekten till cirka 1 061 miljoner kronor. Efter det att Jordbruksverket prioriterat inom de enskilda projekten för att kunna stödja fler investeringar utgör omkring 556 miljoner kronor stödberättigade kostnader. Totalt beviljat belopp är ungefär 93 miljoner kronor.

Den genomsnittliga stödandelen, stödintensiteten, uppgår till 26 procent. Det bör noteras att stödintensiteten är klart lägre för de mer kostsamma, innovativa projekten. Diagram 10.2 visar projektens antalsmässiga fördelning efter investeringens inriktning enligt angivna EU-indikatorer.

Diagram 10.2. Förädlingsstödet fördelning efter investeringens inriktning avseende miljö, hygien och djurskydd enligt EU-indikatorer



Anmärkning: Ett projekt kan förekomma inom flera olika inriktningar. Bieffekter avseende miljön har här inkluderats eftersom de har ansetts vara betydande.

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁵

De flesta projekt som fått stöd har således avsett förbättring av produktens näringsinnehåll och hygieniska standard liksom av säkerheten på arbetsplatsen. En förbättrad användning eller eliminering av biprodukter och avfall har inte varit avsikten med något av projekten. Omkring 45 procent av projekten har ansetts medföra positiva bieffekter för miljön.

Slutredovisade projekt

107 projekt av de 130 resultatredovisade är helt slutredovisade. De totala investeringskostnaderna uppgår till 452 miljoner kronor, varav 375 miljoner kronor avser utrustning, 71 miljoner kronor fasta anläggningar och 6 miljoner kronor allmänna omkostnader.¹⁶ Tabell 10.3 visar antal heltidsarbeten och deltidsarbeten som bevarats eller tillkommit genom stödet samt hur dessa är fördelade på personer under 30 år och på kvinnor. Antal anställda på hel- och deltid var 5 145 före och 5 465 efter projektens genomförande. Uppgifter saknas dock för flera av företagen, varför dessa siffror

kan vara missvisande. Därtill finns tendenser till överskattningar i de redovisningar som lämnats av företag som har fått stöd.

Tabell 10.3. Arbetstillfällena i de slutredovisade projekten

Arbetstillfällena/ Antal	Antal bevarade	Antal skapade	Varav personer under trettio år	Varav kvinnor
Heltidsarbeten 2002	46	5	4	15
Heltidsarbeten 2000–2001	Uppgift saknas	315	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Deltidsarbeten 2002	38	14	41	19
Deltidsarbeten 2000–2001	Uppgift saknas	Ingår i 315	Uppgift saknas	Uppgift saknas

Anmärkning: Uppgifterna är hämtade från det underlag med indikatorer som lämnats till Jordbruksverket i samband med respektive företags slutredovisning. Uppgifter saknas för flera av de företag som har slutredovisat under 2002. I projekten från 2000 och 2001 görs inte någon åtskillnad på heltids- och deltidsarbeten varför i uppgiften om 315 skapade arbetstillfällen även ingår deltidsarbeten.

Källa: Jordbruksverket, 2003.¹⁷

Av tabellen framgår att stödet har haft en viss sysselsättningseffekt. En skillnad finns dock mellan innovativa och småskaliga projekt, nämligen att de förstnämnda haft få eller inga effekter på sysselsättningen. I några fall har sysselsättningen minskat till följd av investeringen.

Nedan redovisas ett urval av den resultatinformation som lämnats i enlighet med EU-kommissionens indikatorer och utgör underlag för utredningens samlade bedömning av stödets effekter. I samtliga fall gäller dock att flera företag inte har lämnat några uppgifter eller att vissa av uppgifterna är felaktiga, varför en fullständig jämförelse blir svår att göra. I några fall är dessutom företagen nystartade eller har nystartade produktionslinjer vilket innebär att en jämförelse med situationen före investeringen inte enkelt låter sig göras.

Kvalitet – märkning, kontroll och produktion

I 25 procent av projekten har kvalitetsmärkning kommit till stånd eller ökat i omfattning genom investeringen. Det är i huvudsak nationell märkning eller nationell och EU-godkänd märkning som avses (två fall av övrig märkning har redovisats men är inte

specificerade). För drygt 25 procent av projekten fanns kvalitetsmärkning redan innan investeringen genomfördes. I knappt 35 procent av projekten har kvalitetskontroll kommit till stånd eller ökat i omfattning genom investeringen. För 65 procent av projekten fanns dock kvalitetskontroll redan före investeringen.

För nära 15 procent av projekten har angetts att ekologiska produkter har börjat produceras eller ökat i antal.

Produktionskostnader och försäljningsvärden

Ungefär 40 procent av projekten har resulterat i minskade produktionskostnader. En ökning har angetts för knappt 10 procent av projekten. Uppgifter om produkternas försäljningsvärde saknas för 2000 och 2001 års slutredovisade stöd. Beträffande 2002 års slutredovisade stöd har försäljningsvärdet ökat för omkring 30 procent av projekten med i genomsnitt 10 procent. Produktionskostnaden som andel av försäljningsvärdet har minskat för 7 av projekten (motsvarar 40 procent), i vissa fall med mer än 10 procent. I ett fall har produktionskostnaden som andel av försäljningsvärdet i stället ökat.

Förädlingskostnader och försäljningsvärden

För drygt 40 procent av de slutredovisade projekten har förädlingskostnaden ökat. Uppgifter saknas för försäljningsvärdet för de projekt som slutredovisades 2000 och 2001. De projekt som slutredovisades 2002 har som angetts ovan resulterat i ett ökat försäljningsvärde för omkring 30 procent. Förädlingskostnaden uttryckt som andel av försäljningsvärdet har för 8 av projekten ökat (motsvarar 45 procent) med 10 procent eller mer.

Kapacitetsutnyttjande och råvaruinköp

Investeringarna i de slutredovisade projekten avser till största delen förbättringar av produktionslinjer (mer än 50 procent) följt av förbättringar av lagerkapacitet (25 procent). Resterande investeringar har medfört förbättringar av packning, paketering, sorteringsfunktioner och tvättning. Kapacitetsutnyttjandet har angetts öka för nära 60 procent av projekten.

För mer än 55 procent av de slutredovisade projekten har råvaruvolymen ökat. För 15 procent är den oförändrad. För knappt 25 procent av projekten har priset på råvarorna ökat, varav i hälften av dessa markant (10 procent eller mer). För övriga projekt är priset oförändrat eller uppgift om råvarupris saknas. För 2000 och 2001 års stöd har inte någon redovisning gjorts av hur stor andel av råvarorna som genom projektet blivit föremål för kvalitetshöjande åtgärder. För omkring 75 procent av projekten (2002) har alla råvaror ingått i kvalitetshöjande åtgärder.

För drygt 10 procent av projekten har uppgetts att företagen helt eller delvis producerar egna råvaror. För knappt 10 procent har leverantörernas relativa betydelse ökat i samband med projektet. Fleråriga kontrakt finns för cirka 30 procent av projekten för en eller flera produktlinjer. Flertalet av dessa fanns dock redan innan projektet påbörjades.

10.6 Tidigare utvärderingar

Förädlingsstödet fanns som nämnts redan i den föregående programperioden (1995–1999). Stödet utvärderades av Jordbruksverket 1998, då tre av de fem programåren hade gått.¹⁸ Underlag för utvärderingen var bl.a. en enkätundersökning riktad till stödföretagen. I utvärderingen anges att stödet har haft viss betydelse för sysselsättningen, framför allt inom fågelköttsektorn. Det kunde dock inte säkert fastställas hur många nya arbetstillfällen som berodde på stödet. Andra faktorer och stöd hade troligtvis också bidragit.

Små företag i hårt konkurrensutsatta sektorer bedömdes i denna utvärdering ha haft stor nytta av förädlingsstödet. Det ansågs också ha haft betydelse för företagens konkurrensförmåga gentemot företag i andra EU-länder. Således har svenska företag genom stödet kunnat verka på lika villkor som utländska företag med motsvarande stöd. I fråga om konkurrenskraften var de mindre företagen mer positiva till stödet än de större. Många mindre företag angav också att förädlingsstödet hade varit värdefullt genom att investeringar kunnat tidigareläggas.

Avseende administrationen av stödet angav cirka 50 procent av de tillfrågade att ansökningsproceduren var alltför komplicerad. Sammantaget verkade de flesta dock vara tillfredsställda med den information som Jordbruksverket svarat för.

I utvärderingen föreslogs bland annat en minskning av antalet stödsektorer för att stödets utformning skulle bli mer effektiv. Någon minskning har inte skett i nuvarande programperiod, men prioriteringar har införts i stödprocessen.

Livsmedelsekonomiska institutet genomförde en utvärdering av stödet i den förra programperioden efter dess slut.¹⁹ Utvärderingen baserades på en enkätundersökning till 115 företag av de 408 som fått stöd. Svarefrekvensen blev hög, närmare 80 procent. Detta innebär att tämligen säkra slutsatser kan dras av svarematerialiet. Dessa slutsatser redovisas i sammanfattning nedan.

De flesta företag som fått stöd upplevde detta som positivt. Svaren i enkätundersökningen tydde dock på att investeringarna skulle ha blivit genomförda även utan stödet. Även investeringar som fick avslag genomfördes i stor utsträckning.

I enkäten uppgavs att stödet till investeringar haft större betydelse för de små och medelstora företagen än de större. Merparten av stödet hade dock gått till stora, väletablerade företag.

Investeringarna hade bidragit till en snabb anpassning till ny lagstiftning angående hygienisk standard vilket var ett prioriterat område i det svenska stödet. Omkring 50 procent av företagen uppgav att försäljningsvolymen hade ökat något. Detta gällde framför allt inom fågelkött- och köttbranscherna.

Produktivitetsutvecklingen i livsmedelsbranschen studerades i de sektorer för vilka stöd hade beviljats. Med hjälp av regressionsanalys undersöktes om stödet hade haft någon påverkan på produktivitet och råvaruförbrukning för de branscher som hade fått stöd. Enligt denna analys hade inte stödet haft någon effekt på vare sig produktivitet eller råvaruförbrukning.

Ett av de övergripande syftena med stödet var att öka kostnads-effektiviteten hos företagen. På kort sikt kan stöd leda till en ökad produktion, eftersom företagen ges incitament att vilja investera vilket ger en ökning av produktionskapaciteten. Institutet menade dock att det på lång sikt är viktigt att stödet leder till en högre produktivitetsutveckling hos företag som fått stöd än företag som inte fått stöd. Detta har hittills inte kunnat påvisas.

Livsmedelsekonomiska institutet menade att stödet kan ha haft positiva samhällsekonomiska effekter när det gäller de små och medelstora företagen. Dessa var emellertid underrepresenterade i gruppen av företag som hade fått stöd.

10.7 Utredningens bedömning

Det första **operativa målet** är att förädlingsstödet efter periodens slut skall ha bidragit till att minst en miljard kronor har investerats i ny och konkurrenskraftig förädling av råvaror från jordbruket och trädgårdsnäringen, med tonvikt på småskalig verksamhet. Hitills har de totala investeringskostnaderna för de slutredovisade projekten uppgått till 1 061 miljoner kronor, varav småskaliga investeringar har genomförts till ett värde av 356 miljoner kronor.²⁰ Ungefär 35 procent av de totala investeringarna har således utgjorts av småskalig verksamhet. Extrapolerat till hela programperioden blir de totala investeringskostnaderna cirka 2 475 miljoner kronor och de småskaliga investeringarna runt 830 miljoner kronor, givet samma fördelning mellan småskaliga och innovativa projekt som tidigare. Sett till omfattningen har målet redan uppnåtts.

I målet anges också att en tonvikt på småskalig verksamhet skall gälla. Detta har av utredningen tolkats som att det avser de faktiska investeringskostnaderna och att med tonvikt menas att minst 75 procent skall ha investerats i småskaliga verksamheter. Detta mål är endast delvis uppfyllt. Sett till antal stöd och beviljat belopp har åtgärden till övervägande del avsett småskalig verksamhet. Omsatt i faktiska investeringskostnader blir situationen en annan, eftersom investeringarna uppgår till högre belopp i storskaliga verksamheter än i småskaliga sådana. För att stödet på ett mer påtagligt sätt skall bidra till att målet uppnås kan en än mer uttalad prioritering av småskalig verksamhet behöva göras. Det bör dock understrykas att en tydlig prioritering av stödet mot småskalig verksamhet har gjorts under 2002, varför förutsättningarna att nå även detta mål nu har förbättrats.

Det andra **operativa målet** är att skapa och bibehålla 1 500 arbetstillfällen. 46 heltidsarbeten och 38 deltidsarbeten uppges ha bibehållits, och 5 heltidsarbeten respektive 14 deltidsarbeten uppges ha skapats genom stödet (bland de 18 slutredovisade projekten för 2002).²¹ Därtill kommer de 320 arbetstillfällen (hel- och deltid) som skapats genom 2000 och 2001 års slutredovisade stöd (ingen uppgift finns om antal bibehållna arbetstillfällen för dessa års stöd).

Om vi räknar upp antalet heltids- och deltidsarbeten för hela perioden och antar att deltidsarbetena motsvaras av ungefär 75 procent heltid, skulle antalet arbetstillfällen bli omkring 868 heltid plus 91 deltid omräknade till heltid, dvs. 959 arbetstillfällen. Målet om 1 500 bibehållna och skapade arbetstillfällen blir därmed inte

uppfyllt. Antalet arbetstillfällen kan dock vara fler än vad som har redovisats, eftersom uppgift saknas om antal bibehållna arbetstillfällen i stöden från 2000 och 2001. Det bör dock återigen framhållas att de angivna siffrorna är något osäkra.

Det kan fastställas att stödet har haft positiva effekter för sysselsättningen. Antalet bibehållna och skapade arbetstillfällen i stödföretagen har emellertid inte kunnat fastställas exakt. I än högre grad gäller det i vilken utsträckning bibehållna eller skapade arbetstillfällen beror på stödet. Andra stöd liksom marknadsfaktorer m.m. kan också ha haft betydelse. Intressant att notera är vidare att sysselsättningseffekterna företrädesvis har uppstått i de småskaliga verksamheterna.

Det **specifika målet** är att främja nya och varaktiga avsättningsmöjligheter för högförädlade produkter. Drygt 70 procent av investeringarna med stöd har inriktats på att styra produktionen efter den förväntade marknadsutvecklingen, förbättra eller rationalisera bearbetningen, främja nya och varaktiga avsättningsmöjligheter samt förbättra eller övervaka kvaliteten.²² I drygt 40 procent av projekten har förädlingskostnaderna ökat vilket borde innebära en ökad förädlingsgrad hos produkterna. Jordbruksverket menar att förädlingsgraden alltmer har betonats i stödprocessen.²³ Dessa inriktningar och en ökad förädlingsgrad hos produkterna borde sammantaget innebära en förbättrad konkurrenskraft hos de företag som har fått stöd. Sålunda borde stödet ha bidragit till att det specifika målet uppnås. Måluppfyllelsen på sikt bör som påpekats utvärderas en tid efter att projekten har slutförts.

När det gäller det **övergripande målet** att främja en konkurrenskraftig förädlingsindustri tyder tillgänglig information om stödets bidrag till minskad produktionskostnad, ökad förädlingsgrad, ökat kapacitetsutnyttjande, ökat försäljningsvärde m.m. på att konkurrenskraften hos stödföretagen ökat. Således bedömer utredningen att stödet har bidragit till att uppfylla det övergripande målet för stödformen. Det bör understrykas att detta resonemang är baserat på framför allt de uppgifter som har lämnats i form av indikatorer i samband med slutredovisningen och tendenser till överskattning kan finnas. Det bör återigen påpekas att det inte går att dra några långtgående slutsatser av underlaget, eftersom de slutredovisade projekten är få och nyligen avslutade.

En del av investeringarna hade troligtvis kommit till stånd även utan stöd. I synnerhet gäller detta investeringar som genomförts av större företag, eftersom dessa kan förväntas ha bättre tillgång till

kapital än småföretag.²⁴ Drygt 25 procent av stöden har avsett större företag.

Stödet skall enligt programmet främja en hållbar utveckling av jordbruket och sysselsättningen på landsbygden. Huvuddelen av företagen med stöd är belägna i tätorter eller på den tätortsnära landsbygden och utgörs till omkring 30 procent av jordbruksföretag.²⁵ Stödet bedöms – framför allt när det gått till jordbruksföretag – medföra vissa sysselsättningseffekter för landsbygden. Förädlingsindustrin har också generellt en tydlig koppling till jordbruket som råvaruproducent. Det kan dock inte beläggas att företag med förädlingsstöd i påtagligt större grad än andra företag bidrar till sysselsättningseffekter för det *lokala* jordbruket.

Sammanfattningsvis är en djupare analys av stödet önskvärd för att klarlägga om de förväntade effekterna baserade på indikatorer m.m. är långsiktiga (se kapitel 15).

Utredningen har vidare noterat att Jordbruksverket beslutar om förädlingsstöd utanför Mål 1, men i Mål 1 är det respektive länsstyrelse som beslutar. Det råder alltså en skillnad i hanteringen av denna åtgärd mellan Mål 1 och resten av landet. Med tanke på de tydliga kopplingar till den regionala utvecklingen, som det småskaliga företagandet och jordbruket har, ifrågasätter utredningen om inte stödet borde hanteras av länsstyrelserna. Dessa har redan hand om liknande frågor (se kapitel 15).

¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd till utveckling av landsbygden m.m., Förordning (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:87) om stöd till investeringar som avser förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter.

² Rådets förordning (EG) 950/97 om förbättring av jordbruksstrukturens effektivitet.

³ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

⁴ *Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin*, Livsmedelskonominstitutets rapport 2001:2.

⁵ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, mars 2003, kontaktperson Thérèse Ljungquist.

⁶ *Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksdepartementet, juli 2000.

⁷ *Förädlingsstöd 2002–2006*, Jordbruksverkets informationsbroschyr, mars 2002.

⁸ SJVFS 2002:87.

⁹ Jordbruksverkets prognos för Miljö- och landsbygdsprogrammet, augusti 2003, kontaktperson Roland Sten.

¹⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av förädlingsstödet, mars 2003, kontaktperson Johanna Olsson.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ *Utvärdering av investeringsstöd för förädling och avsättning av jordbruks- och skogsprodukter 1995–1997*, Jordbruksverkets rapport 1998:4.

¹⁹ *Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin*, Livsmedelskonominstitutets rapport 2001:2.

²⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av förädlingsstödet, mars 2003, kontaktperson Johanna Olsson.

²¹ Ibid.

²² Jordbruksverkets underlag för utvärdering av förädlingsstödet, september 2003, kontaktperson Johanna Olsson.

²³ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Niklas Purfürst.

²⁴ *Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin*, Livsmedelskonominstitutets rapport 2001:2 och Berndtsson, Leif, *Kapital för landsbygdsföretagare*, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift Årg. 142, Nummer 4, 2003.

²⁵ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av förädlingsstödet, september 2003, kontaktperson Johanna Olsson.

11 Administrationen av Miljö- och landsbygdsprogrammet

Sammanfattning

Utredningen finner att administrationen av Miljö- och landsbygdsprogrammet har fungerat på ett tillfredsställande sätt och att resultat av det ambitiösa utvecklingsarbete som pågått har kunnat skönjas bl.a. genom minskade hanteringskostnader. Ytterligare förbättringsmöjligheter finns dock utöver de åtgärder som hittills har vidtagits för att effektivisera administrationen. Utredningen har identifierat följande områden där särskilda insatser krävs:

- den stora skillnaden mellan länsstyrelserna i resursförbrukning,
- de formella hindren för samverkan inom samordningsregionerna,
- kommunikationen inom länsstyrelserna samt mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna,
- de formella felen i ärendehantering och
- Jordbruksverkets hantering av besvär över länsstyrelsernas beslut i stödärenden.

Utredningen vill också peka på de besparingsmöjligheter som finns genom att tekniska hjälpmedel, t.ex. fjärranalys, används i större utsträckning.

11.1 Administrativ struktur

Generaldirektoratet för jordbruk har ansvaret för att genomföra EU:s politik på jordbruksområdet och för landsbygdens utveckling, den senare uppgiften i samarbete med andra generaldirektorat som har hand om strukturpolitiken. Inom generaldirektoratet för jordbruk finns även den revisionsenhet som har till uppgift att fort-

löpande kontrollera medlemsländernas administrativa genomförande av EU-stöden.¹ Samtliga EU-medel för stöd inom Miljö- och landsbygdsprogrammet finansieras genom jordbruksfondens garantiavdelning.²

I Sverige spelar Jordbruksverket och länsstyrelserna en central roll för det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet. De svarar för mer än 99 procent av det administrativa arbetet, varav länsstyrelserna står för drygt 60 procent.³ Jordbruksverket har det överordnade ansvaret för planering, administration, genomförande och uppföljning av programmet. Länsstyrelserna har motsvarande ansvar på regional nivå. Vidare handlägger länsstyrelserna ansökningar, utför fysiska kontroller och fattar beslut om stöd till enskilda lantbrukare. Undantagna är stöden för bevarande av utrotningshotade husdjursraser och förädlingsstödet, där beslut tas av Jordbruksverket. I Mål 1-området fattas dock beslut om förädlingsstöd av respektive länsstyrelse.⁴

I Jordbruksverkets och länsstyrelsernas instruktioner och regleringsbrev ger regeringen anvisningar för verksamheten. Organisatoriskt lyder Jordbruksverket under Jordbruksdepartementet och länsstyrelserna under Finansdepartementet.

Förutom Jordbruksverket och länsstyrelserna är även andra myndigheter involverade i genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet, i första hand Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen. Dessa skall framför allt utgöra expertmyndigheter, vilket innebär rådgivning m.m. Skogsstyrelsen ansvarar också för genomförandet av utbildningsprogrammet Grönare Skog. Skogliga aktiviteter i övrigt tillkommer från och med 2004.⁵

11.2 Jordbruksverket – ansvarsområden, mål och uppgifter

Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet för bl.a. jordbruk och rennäring. Verket skall implementera den gemensamma jordbrukspolitiken genom att sprida information, samordna, hantera ersättnings- och regleringssystem samt bedriva uppföljning och kontroll. Jordbruksverket skall också bistå regeringen i det internationella arbetet rörande jordbruks- och rennärsområdena.

I arbetet ingår bl.a. att administrera CAP, samordna länsstyrelsernas handläggning av stöden och bedriva internrevision av EU-stöden inom de myndigheter som berörs. Tillsammans med länsstyrelserna skall Jordbruksverket bl.a. skapa förutsättningar för att EU-stöden utnyttjas på ett korrekt sätt inom deras givna ramar. Ett av målen är därför att skapa en så enhetlig hantering av stöden som möjligt genom att utbilda länsstyrelsernas personal, erbjuda handlägningsstöd på IT-området och genomföra granskning m.m. En viktig uppgift är att marknadsföra och informera om stöden. I syfte att uppnå enhetlig hantering gentemot lantbrukarna och andra berörda parter skall även denna verksamhet samordnas med länsstyrelserna. Jordbruksverket ansvarar vidare för den officiella statistik som rör jordbruket och livsmedelsproduktionen.

Jordbruksverket är Sveriges utbetalningsställe för stöd som finansieras av garantisektionen inom EU:s jordbruksfond. Förutom marknadsstöden gäller det arealersättningen, djurbidragen, miljöstöden och kompensationsbidragen. Jordbruksverket är även fondkoordinator, dvs. samordningsansvarig, för EU-stöden under garantisektionen. Detta innebär att verket skall sprida information och utarbeta riktlinjer, främja en harmoniserad tillämpning av gemenskapsreglerna samt föra förteckning över alla redovisningsuppgifter som krävs för statistik och kontroll. Jordbruksverket ansvarar också för utbetalning av vissa stöd som finansieras från jordbruksfondens utvecklingssektion.

Landsbygdspolitiken är ett av Jordbruksverkets viktigaste ansvarsområden. Verket skall se till att jordbrukets positiva miljöeffekter bibehålls och stärks, samtidigt som dess negativa aspekter minimeras. Verket skall arbeta för en vital och sund landsbygd, bl.a. genom Miljö- och landsbygdsprogrammet.

För att en ekologiskt hållbar utveckling skall åstadkommas och de nationella miljö kvalitetsmålen nås, arbetar Jordbruksverket för att minska växtnäring förlusterna, främja den ekologiska produktionen, bevara och förstärka den biologiska mångfalden, minska riskerna vid användning av bekämpningsmedel och bevara de växtgenetiska resurserna.

Jordbruksverket skall vidare samarbeta med förvaltningsmyndigheterna för Mål 1 för att uppfylla de mål som fastslagits i programmen för Mål 1 Norra Norrland och Mål 1 Södra Skogs-länsregionen.⁶

11.3 Länsstyrelserna – ansvarsområden, mål och uppgifter

Länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i respektive län och har som uppgift att verka för en positiv utveckling i länet, där fastställda nationella mål får genomslag samtidigt som regionala förhållanden och förutsättningar beaktas. Länsstyrelserna skall utifrån ett statligt perspektiv samordna olika samhällsintressen inom sitt ansvarsområde. Verksamheten innefattar uppgifter inom en mängd olika områden som naturvård och miljöskydd, lantbruk, rennäring, kulturmiljö och regional utveckling.

Några av länsstyrelserna är också specifikt involverade i förvaltningen av EU:s strukturfonder. Exempelvis är länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län förvaltningsmyndigheter för Mål 1.

Lantbruksenheten, eller motsvarande, inom länsstyrelsen svarar för handläggningen av stödärenden, EU-finansierad miljörådgivning och kompetensutveckling. Lantbruksenheten är även ansvarig för handläggning och tillsyn av jordbrukets speciallagar.⁷

För länsstyrelsernas arbete inom lantbruksområdet betonas särskilt vikten av integration mellan landsbygdsutveckling och miljö. Genomförandet av programmen inom EU:s strukturfonder skall ske på ett effektivt sätt och i enlighet med EU:s riktlinjer och de nationella, regional-, och miljöpolitiska samt i vissa fall arbetsmarknadspolitiska målen. Länsstyrelserna skall i samarbete med andra myndigheter skapa förutsättningar för att stödberättigade lantbruksföretag fullt ut kan nyttja EU-stöden. I detta ingår även att marknadsföra och informera om dessa.

Länsstyrelserna skall vidare verka för att miljö kvalitetsmålen nås. Miljömålsarbetet skall utföras i samarbete med övriga regionala organ, kommuner, näringsliv och relevanta aktörer i övrigt. Länsstyrelserna skall också tillvarata kulturarvet som en del av arbetet för regional utveckling, t.ex. genom Miljö- och landsbygdsprogrammet.⁸

11.4 Övriga myndigheter

11.4.1 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket skall som förvaltningsmyndighet på miljöområdet vara en drivkraft för miljöarbetet med syfte att främja en hållbar utveckling. Verkets arbete skall ha en ekologisk utgångspunkt och vägledas av de mål och strategier som riksdagen beslutat om. I egenskap av expertmyndighet på miljöområdet har Naturvårdsverket deltagit i utformningen av föreskrifterna för Miljö- och landsbygdsprogrammet. Verket samarbetar vidare med Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet i utvärderingen av programmets miljöeffekter. I övrigt är Naturvårdsverkets roll begränsad till att bistå Jordbruksverket med den kunskap om miljön som verket besitter.⁹

11.4.2 Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är förvaltningsmyndighet för frågor som rör vård av kulturmiljö och kulturarv. En huvuduppgift är att tillsammans med länsstyrelserna och de regionala museerna verka för att kulturarvet och kulturmiljön bevaras och brukas. Ämbetet samverkar med Jordbruksverket i frågor om stöd till att bevara kulturlandskap och andra kulturmiljövärden. Riksantikvarieämbetet medverkar även som nämnts i utvärderingen av miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitikerna.¹⁰

11.4.3 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för skogsfrågor. En huvuduppgift är att samordna och leda skogsvårdsstyrelsernas arbete. Målet är att skogsbruket skall vara hållbart såväl ekonomiskt och socialt som ekologiskt. Skogsstyrelsen har också till uppgift att verka för en rik och varierad skogsmiljö.¹¹

11.5 Utvärderingsmetoder

Det har i utvärderingsarbetet varit svårt att särskilja administrationen av Miljö- och landsbygdsprogrammet från övrig jordbruksadministration. Dessa båda arbetsuppgifter är nämligen hos både Jordbruksverket och länsstyrelserna samordnade och delvis integrerade med varandra för att få en rationell och effektiv hantering. I möjligaste mån har utredningen hållit isär dessa uppgifter men i vissa fall har så inte kunnat ske.

För att få en uppfattning om det administrativa arbetet och en utgångspunkt för utvärderingen har tidigare utredningar gått igenom och analyserats. På motsvarande sätt har sedan en genomgång gjorts av pågående och planerade projekt som syftar till att effektivisera administrationen, liksom av de revisioner, enkäter etc. som genomförts med syfte att granska denna. De administrativa kostnaderna analyseras och hanteringskostnaderna för stöden jämförs med dem för socialbidrag. En sådan jämförelse kan i någon mån underlätta bedömningen av huruvida hanteringskostnaderna är rimliga i förhållande till stödets omfattning. Miljö- och landsbygdsprogrammets stöd skiljer sig visserligen på viktiga punkter från socialbidragen, men vissa likheter – framför allt hanteringen av ett stort antal ärenden av olika typ med ett påtagligt inslag av kvalitativa bedömningar – gör ändå en jämförelse meningsfull.

11.6 Tidigare utredningsarbete

11.6.1 Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbrukarna

Dåvarande Riksrevisionsverket gjorde 1998 en översyn av resursanvändningen i jordbruksadministrationen på uppdrag av regeringen.¹² Verket påpekar i rapporten stora skillnader mellan länen när det gäller resursåtgång för hanteringen av stöden. Skillnaderna grundar sig på bl.a. jordbrukets struktur i länet, mängden ansökningar, organisation, personalstruktur och hanteringen av säsongsvariationer.

Vidare, menar verket, finns det två aspekter som visar på betydelsen av antalet ärenden i förhållande till kostnaderna för hanteringen av ärendena. Den ena aspekten innebär att det för vissa stöd finns en så kallad *kritisk massa* under vilken ärendehanteringen inte är tillräckligt effektiv. Den andra aspekten är s.k. *stordriftsfördelar*

som innebär att hanteringen blir mer effektiv ju fler ärenden som behandlas.¹³

11.6.2 Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket

En särskild utredare tillsattes 1998 med uppgift att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av jordbruksstöden. I uppdraget ingick även att bedöma kommande resursbehov och att föreslå en ändamålsenlig fördelning av resurser mellan myndigheterna.¹⁴

Enligt rapporten är ett stort och kostnadskrävande problem att blanketter fyllts i felaktigt. För att åtgärda detta föreslås bl.a. förtryckta uppgifter i den s.k. SAM-blanketten, införande av blockbaserad areal istället för skiftesbaserade stödformer och medverkan från myndigheternas sida i att få till stånd god konsult hjälp till bönderna genom t.ex. fortbildning eller certifiering av konsulter.

Vidare påpekas att utveckling av IT-stödet hör till en av de mest primära åtgärderna för att hanteringen av ersättningarna till jordbruket skall underlättas.

Andra sätt att förbättra och effektivisera administrationen är t.ex. att Jordbruksverket och länsstyrelserna genomför ett administrativt utvecklingsprojekt i syfte att tillvarata väl fungerande handläggningsmetoder och positiva erfarenheter i övrigt.

Genom de förslag som presenteras i rapporten bör länsstyrelserna kunna spara minst 10 procent av handläggningskostnaderna fram till 2001. De länsstyrelser som har handläggningskostnader över medianvärdet bör kunna reducera dessa med drygt 30 procent fram till samma år.¹⁵

11.6.3 Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen

På regeringens uppdrag tillsattes 1999 en arbetsgrupp inom Jordbruksdepartementet med uppgift att utarbeta förslag till en förbättrad organisation och finansiering av den framtida administrationen på det jordbrukspolitiska området.¹⁶

Även denna arbetsgrupp kom fram till att felaktiga ansökningar medför betydande administrativa kostnader och att det därför är av

yttersta vikt att kvaliteten på ansökningarna höjs. Åtgärder liknande dem som tagits upp i tidigare rapporter föreslås.

Förslagen innefattar bl.a. en höjning av minimibeloppet för stödutbetalningar för att undvika att hanteringskostnaderna för utbetalning av stödet är högre än det belopp som betalas ut. Vidare påpekas att rutinerna vid återkrav bör ses över och samordnas mellan länsstyrelserna. Andra förslag är förbättrade möjligheter att ansöka via Internet genom ett mer interaktivt system samt förbättrat samarbete mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket genom en ökad informationssamordning, en koordinerad verksamhetsplanering och ett större personalutbyte.

I rapporten presenteras också ett antal organisationsmodeller som syftar till en effektivisering av administrationen och en minskning av kostnaderna.¹⁷

11.6.4 Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan

Ytterligare en översyn av jordbruksadministrationen presenterades av en särskild utredare 2001.¹⁸ Syftet var att ge förslag till en mer effektiv jordbruksadministration genom att hanteringen av ärendena koncentreras till färre länsstyrelser. Med hänsyn till ett antal givna utgångspunkter presenterades två alternativ; koncentrationsalternativet och samordningsalternativet. Koncentrationsalternativet innebär en koncentration av arbetsuppgifter till vissa länsstyrelser. Utredaren bedömde att nio regioner, där en länsstyrelse i varje region ansvarar för hanteringen av jordbruksstöden, var lämpligast för att ta tillvara stordriftsfördelar och skapa förenklingar i styrsystemet.

Fördelarna med modellen är att ett minskat antal ansvariga myndigheter underlättar styrningen av landets jordbruksadministration och att färre enheter medför ökad likabehandling, jämnare kvalitet och mer av gemensam kultur inom stödhanteringen. Den ger också större möjligheter att omfördela resurser både geografiskt och mellan delar av verksamheten.

Nackdelarna är bl.a. att många jordbrukare behöver ha kontakt med två länsstyrelser istället för en. Det blir också mindre integration och samverkan i arbetet med t.ex. naturvård, miljöskydd, kulturmiljö och regional utveckling, eftersom stödhanteringen bryts ut. Kompetens inom sakområdet lantbruk går förlorad lik-

som möjligheterna att utnyttja kunskap om länspecifika förhållanden. Höga omställningskostnader är ytterligare en aspekt att ta med i beräkningen.

Samordningsalternativet innebär att ett antal länsstyrelser (lämpligen nio) utses till samordningsansvariga för delar av jordbruksadministrationen och tillsammans med Jordbruksverket bildar ett gemensamt samverkansorgan för att utveckla planering och styrning. Det innebär inte att den samordnande länsstyrelsen utför det praktiska arbetet inom övriga berörda län, men att den leder och finansierar samordningen.

Utredaren menar att modellen ytterligare skulle förbättras om ett särskilt samverkansorgan skapades, där frågor om övergripande planering och styrning, erfarenhetsutbyte, resultat- och kvalitetsbedömning samt andra frågor av betydelse skulle kunna behandlas. En viktig uppgift skulle exempelvis vara att underlätta verksamhets- och ekonomistyrningen. Däremot skulle Jordbruksverkets roll som fondkoordinator och utbetalande myndighet inte påverkas.

Fördelarna med detta alternativ jämfört med koncentrationsalternativet är bl.a. att samordningen av olika sakområden inom ramen för den samordnade länsförvaltningen bibehålls, omställningskostnaderna blir små, närheten till lantbrukarna bibehålls och en kontinuitet inför kommande förändringar av EU:s gemensamma miljö- och landsbygdsolitik bevaras. Nackdelarna är att Jordbruksverkets styrningsmöjligheter inte ökar i nämnvärd grad och att besparingarna genom stordrift minskar något.¹⁹

Jordbruksverket och Riksrevisionsverket förordade koncentrationsalternativet, men efter en remissbehandling, där flertalet remissinstanser förordade samordningsalternativet, beslutade sig statsmakterna för detta.²⁰

11.7 Effektivisering

Jordbruksverket och länsstyrelserna samarbetar kontinuerligt för att förbättra verksamheten och uppnå en effektiv och samordnad hantering av EU-stöden. Detta har resulterat i ett flertal projekt.

11.7.1 Fondkoordinatorprojektet

Mellan 1997 och 1999 genomfördes det s.k. Fondkoordinatorprojektet i samarbete mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket. Målet var att öka kvaliteten på hanteringen och nå en samordning av administrationen av EU-stöden. Fokus för projektet var personalutbildning samt framställning av checklistor, mallar och dylikt. Projektet resulterade bl.a. i förbättrade rutiner. Fondkoordinatorverksamheten ingår nu som en del av den ordinarie verksamheten.²¹

11.7.2 GAR-projektet

För att tillgodose de krav på den administrativa handläggningen av EU-stöden som Kommissionen ställt, bl.a. vid revisionsbesök, har regeringen givit Jordbruksverket rätt att utfärda föreskrifter om administrationen av jordbrukstöden. Dessa gemensamma administrativa rutiner (GAR) utarbetades i samarbete med länsstyrelserna. GAR-projektet ledde till beslut om rutinbeskrivningar, checklistor, handläggnings- och kvalitetskontroll samt dokumentationskrav. Jordbruksverket fattade även beslut om föreskrifter rörande utformning av rapporter och utbetalningsunderlag samt vad som är en inkommen ansökan om stöd. Genom Jordbruksverkets fondkoordinatorbesök kontrolleras länsstyrelsernas tillämpning av GAR-föreskrifterna. För att ytterligare förbättra handläggningsrutinerna utvecklas föreskrifterna kontinuerligt. De uppdateras årligen, senast inför stödåret 2003. GAR har bl.a. legat till grund för utvecklingen av rutinerna kring det elektroniska handläggarsstödet. Det möjliggör för handläggarna att på ett lättillgängligt sätt få tillgång till uppdaterad information om föreskrifter, handläggarrutiner, regler och dylikt. Stödet skall vara till hjälp i arbetet och samtidigt fungera som en administrativ kvalitets-säkring.²²

11.7.3 SeQnd-projektet

Baserat på förstudien *Kvalitetsledningssystem för jordbrukarstödsprocessen* skapades projektet SeQnd som genomfördes under perioden 2000–2002. Syftet med projektet var att initiera ett kontinuerligt kvalitetsarbete grundat på kundfokusering och

processanalys. Projektet var gemensamt för Jordbruksverket och länsstyrelserna.²³ Projektets mål kan sammanfattas enligt följande:

- skapa ett systematiskt förbättringsarbete i jordbrukarstödprocessen med gemensamma synsätt och arbetsmetoder för att uppnå en högre kvalitet och effektivitet,
- öka förmågan att tänka på nya sätt,
- skapa ett gemensamt språk och en gemensam organisationskultur,
- utveckla metoder för mätning och värdering av verksamhetsresultatet,
- öka delaktigheten och motivationen bland medarbetarna och
- skapa förutsättningar för samsyn mellan chefer och ledare i jordbrukarstödprocessen.²⁴

För att nå de uppsatta målen upprättades sju metodarbetsgrupper med var sitt ansvarsområde. Vidare genomfördes kvalitetsutbildningar för samtliga 700 berörda medarbetare. Seminarier kring processorientering, mål och ledning hölls också.

Ett antal förbättringsområden identifierades genom projektet. Uppdatering av förändringar i styr- och kvalitetsdokumenten, handläggningsrutiner, handläggarkompetens, medarbetarengagemang, regelverksförbättringar, IT-stödets utformning, ansökningarnas mätnoggrannhet och möjligheten till skanning är viktiga sådana områden.

Några av de förändringar som SeQnd-projektet medförde har haft genomgripande effekter för administrationen, både när det gäller förenklingar och besparingar. En ny och förenklad SAM-blankett har tagits fram liksom ett elektroniskt handläggarstöd med tillhörande checklistor, rutin- och processbeskrivningar, samt kontrollpunkter. SeQnd har också inneburit en bättre förståelse för de olika stegen i processen samt ett ökat samarbete mellan såväl inblandade myndigheter som mellan olika funktioner på myndigheterna. De ekonomiska effekterna av SeQnd är relativt svåra att precisera, men allt pekar, enligt Jordbruksverket, på en god lönsamhet för de investeringar som gjorts.

Projektet SeQnd avslutades 2002 men lever kvar som en del av linjeorganisationen. För att förbättringarna skall fortskrida har en ny handlingsplan utarbetats. Nya metodarbetsgrupper har skapats för frågor kring kontroll, mål och mätning, ständiga förbättringar samt blockhantering.²⁵

11.7.4 Fältkontroll

Med syftet att uppnå en högre kontrolleffektivitet genomfördes projektet *Kontroll av direktstöd* på Jordbruksverket under perioden 1998–1999. Målet var att länsstyrelsernas arbete med kontroller skulle ske mer effektivt och på ett enhetligt sätt. Projektets huvudinriktning var utbildning av kontrollansvariga och kontrollanter. Projektet ledde till förbättrade rutiner och färre avvikelser vid omkontrollerna.

Länsstyrelserna utför kontrollerna i fält, men Jordbruksverket beslutar om kontrollfrekvensen för varje stöd samt om kontrollinstruktionerna. Jordbruksverket ordnar även årliga utbildningar för kontrollanterna. Utbildning sker också i länsstyrelsernas regi. Arbetet följs upp kontinuerligt, t.ex. genom att länsstyrelserna lämnar lägesrapporter och genom att både länsstyrelserna och Jordbruksverket genomför omkontroller. Minimikontrollfrekvensen för de flesta ersättningsformerna är 5 procent. Om stora avvikelser (i areal) påträffas (fler än 3 procent av kontrollerna) måste minimigränsen för kontroll höjas enligt EU-kommissionens regler. Relativt stora avvikelser finns för olika ersättningar inom Miljö- och landsbygdsprogrammet, främst ersättningarna till betesmarker- och kulturmiljöer.

Detaljerade regelverk resulterar i mer omfattande kontroller och fler avvikelser. Ett problem för både jordbrukaren och kontrollanten är gränsdragningen mellan betesmark och andra ägoslag samt bedömningen av skötseln vid ersättning till betesmarker och kulturmiljöer som riskerar att bli subjektiv. Kontrollen av god jordbrukarsed uppges fungera bra.²⁶

Fjärranalys

Fjärranalys, dvs. satellitbilder, flygbilder och dylikt, används för att utföra arealkontroller. Det är en kostnadseffektiv metod i bemärkelsen att de resurskrävande fältkontrollerna kan begränsas. I genomsnitt kostar en fältkontroll av ett företag 3 gånger så mycket som fjärranalysen (inklusive efterarbetet). Precisionen med fjärranalys är sämre än vid fältkontroll, varför kompletterande fältbesök måste göras vid stora avvikelser.²⁷ Fjärranalys används huvudsakligen för arealkontroll i öppna marker men knappast alls för t.ex. kontroll av betestryck i hagmarker. Inte heller pågår något

omfattande utvecklings- eller utbildningsprogram avseende fjärranalys.

Blockdatabasen

För att förenkla fältkontroller och administrativa kontroller är det av central betydelse att uppgifterna i blockdatabasen är av god kvalitet. Länsstyrelserna arbetar med att uppdatera denna och särskilda medel har avsatts i detta syfte. Ersättningen till länsstyrelserna uppgår till cirka 6 miljoner kronor.

11.7.5 IT-stöd – förbättringar och förenklingar

IT-systemets utformning är fundamentalt för en effektivisering av det administrativa genomförandet. I syfte att effektivisera administrationen har därför stora satsningar gjorts på att bl.a. förnya och förenkla IT-systemet. Inför 2001 utvecklades ett nytt ärendehanteringssystem för de nya miljöstöden inom Miljö- och landsbygdsprogrammet. Systemet utvecklades i ny IT-arkitektur som hade stora inkörningsproblem. Detta beror bl.a. på den korta tid under vilken systemet infördes. Nu uppges systemet fungera bra, med högre effektivitet och underlättad administration som resultat.²⁸

2002 initierades ett integrerat datasystem för vissa av stöden inom insatsområde II (investeringsstöd, startstöd och projektstöd). Systemet har tagits i bruk under 2003 och förväntas underlätta arbetet med handläggning, statistikhantering och uppföljning för både länsstyrelserna och Jordbruksverket. Även utbetalningsprocessen beräknas bli enklare och säkrare i jämförelse med det manuella system som använts hittills.²⁹

Det är tydligt att en betydande del av arbetsbördan har varit direkt kopplad till registreringen av uppgifter i SAM-blanketten. För att underlätta denna del av arbetet har Jordbruksverket sedan 1998 initierat olika projekt med syfte att underlätta datafångst. Projekten – skanning, direkt elektronisk dataöverföring från jordbrukarnas konsulter till länsstyrelserna, den centrala databasen och ansökningsdata via Internet från jordbrukarna själva – har framför allt syftat till att effektivisera registreringen av inkommande data och höja kvaliteten. Erfarenheterna har varit positiva. Samtliga läns-

styrelser utnyttjar nu skanningsmöjligheten och många av konsulterna har tillgång till direkt elektronisk dataöverföring.³⁰

SAM-Internet är ett IT-baserat ansökningsförfarande som innebär att jordbrukaren utgår från en kartbild över sin gård, på vilken de skiften och de stöd som ansökan avser markeras. Sedan 2002 är det möjligt att ansöka om stöd via Internet. Jordbrukarna registrerar sin ansökan direkt i den centrala databasen vid Jordbruksverket. Inbyggda hjälp- och kontrollfunktioner bistår jordbrukaren i ansökningsförfarandet så att antalet fel minimeras och ansökningarnas kvalitet säkerställs. För jordbrukaren blir det lättare att fylla i ansökan, då det inte går att lägga in uppgifter som strider mot varandra. Detta minskar avsevärt risken för fel. För länsstyrelserna finns det också en besparingspotential i denna ordning, främst genom att kvaliteten på ansökningarna höjs väsentligt.

2002 gjordes ungefär 32 procent av alla SAM-ansökningar elektroniskt. För 2003 har andelen ökat till ungefär 38 procent. Enligt Jordbruksverkets beräkningar kommer SAM-Internet att spara in cirka 10 miljoner kronor fram till och med 2006.

För de jordbrukare som fortsättningsvis använder den vanliga SAM-blanketten har arbetet underlättats genom att blankettens omfång minskats från 20 till 12 sidor och anvisningarna omarbetats.³¹

Ett syfte med Jordbruksverkets satsning på IT-utveckling är att allmänt förbättra administrationen av programmet, bl.a. genom att skapa ökad effektivitet, rättssäkerhet och snabbhet i utbetalningarna till jordbrukarna. Även om det är för tidigt att dra några slutsatser, bör det nämnas att kostnaderna för administrationen minskade mellan 2001 och 2002 (se avsnitt 11.10) liksom att utbetalningarna över lag skedde tidigare 2002 än 2001. För utbetalningen av miljöersättningarna återstår dock en hel del att göra. Se tabell 11.1.

Skillnaden mellan olika stödformer kan delvis förklaras av länsstyrelsernas prioriteringar. Vissa länsstyrelser, där arealersättningen bedöms som viktigast, prioriterar denna, varvid t.ex. vissa miljöersättningar kommer i andra hand. Även personella resurser och organisation av arbetet påverkar hur stor andel av utbetalningarna respektive länsstyrelse får med i första omgången.

Tabell 11.1. Antalet ansökningar per stödform 2001–2002 samt andelen utbetalningar vid första utbetalningstillfället

Stödform	2001		2002	
	Ansökningar	Andel	Ansökningar	Andel
Arealbidrag	54 260	98,3	54 550	99,3
Handjursbidrag				
– förskott	16 120	97,2	15 785	99,2
– slutbetalning	18 524	99,8	17 994	99
Slaktbidrag				
– förskott	22 946	99,6	24 295	99,8
– slutbetalning	26 533	99,8	26 366	99
Am- och dikobidrag				
– förskott	7 078	91,9	7 607	98,4
– slutbetalning	10 366	99,3	9 930	99
Tackbidrag				
– förskott	5 116	97,8	–	–
– slutbetalning	5 129	100	5 115	97,9
Extensifieringsbidrag	14 875	97,8	14 564	99
Miljöersättningar				
– öppet och varierat odlingslandskap	25 798	57,1	26 922	79,5
– ekologiska produktionsformer	11 584	36,8	14 715	85,6
– värdefulla kultur och miljöområden	13 022	71	13 514	90,7
– betesmarker och slätterängar	28 548	73,3	30 270	89,5
– miljövänlig vallodling	41 719	80,3	40 455	85,2

Anmärkning:

1) Slutbetalning för det gemensamma beslutet för nötkreatur görs i månadsskiftet april/maj året efter stödåret. Uppgifterna för 2002 i tabellen är därför preliminära.

2) Från och med år 2002 betalas tackbidraget ut i sin helhet under november månad stödåret.

Källa: Jordbruksverket, 2003.³²

11.7.6 Samordningsregioner och samverkansråd

Baserat på förslagen i utredningen *Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan* har samverkansalternativet genomförts under 2002. Syftet har varit att utveckla arbetssätt och arbetsformer samt att höja kvaliteten och effektiviteten inom jordbruksadministrationen. Kostnaderna för administrationen skall genom detta arbetssätt minska. Sju länsstyrelser (Skåne, Jönköping, Västra Götaland, Västmanland, Gävleborg, Västernorrland och

Västerbotten) har utsetts till samordningsansvariga i respektive region. Övriga länsstyrelsernas myndighetsansvar förändrades inte. Även ett råd med representanter från de samordnande länsstyrelserna och Jordbruksverket inrättades. Rådet arbetar med den övergripande planeringen, styrningen och de strategiskt betydelsefulla frågorna. Samverkan skall genomföras genom projekt, arbetsgrupper eller liknande. Remisser, enkäter och personliga direktkontakter skall ligga till grund för utformningen av föreskrifter, informationsmaterial, blanketter m.m. för att effektivisera arbetet.³³

Enligt de första rapporterna från samordningsregionerna har samarbetet varit övervägande positivt. Det har skett på bred front och har sett olika ut i de olika regionerna. Några exempel är samarbete kring metodutveckling, remisshantering, utbildning av personal och utarbetande av gemensamma rutiner. Samarbetet har också kommit till uttryck genom kontinuerliga samråd och i vissa fall koncentration av uppgifter, dvs. en länsstyrelse utför en arbetsuppgift för hela regionen, t.ex. skanning av ansökningar, samt utbyte eller uthyrning av personal. Det senare innebär att personal från en länsstyrelse har arbetat för en annan vid hög arbetsbelastning eller sjukfrånvaro.

Samtliga rapporter om resultaten av samverkan från regionerna, utom en, visar på positiva effekter av reformen. Särskilt framhålls att samarbetet mellan handläggare har lett till att kompetensen höjts på ett märkbart sätt. Detta innebär i längden att även effektiviteten blir högre. Kvaliteten på EU-stödhanteringen har också blivit bättre genom att gemensamma rutiner och kriterier för bedömning har tagits fram. Servicen till lantbrukarna har förbättrats.

Kostnaderna för administrationen var lägre under 2002 än 2001. Detta har sin grund i att IT-systemet fungerat bättre och att arbetsmetoderna effektiviserats genom projektet SeQnd. Långsiktiga ekonomiska effekter av samverkansprojektet är emellertid svåra att konstatera, då detta endast pågått under 2002.

De problem som regionerna stött på är dels formella, som att regelverket inte tillåter någon större koncentration av arbetsuppgifterna, dels praktiska som att det är svårt att hitta arbetsuppgifter som ett län kan utföra för de andra. Tekniska problem som behörighet till ett annat läns IT-system påpekas också.

Ett flertal samordningsregioner efterlyser också relevanta nyckeltal för mätning av stödhanterings effektivitet. Den nuvarande metoden, dvs. styckekostnad per ansökan eller beslut, är svår-

tolkad eftersom länsstyrelserna beräknar denna på olika sätt. Metoden bör ändras så att fokus istället ligger på kundnytta och arbetsvillkor för personalen. Ett förslag är att nyckeltalet kan vara den direkta lönekostnaden för administrationen efter korrigering för t.ex. åtgärder som finansierats gemensamt.³⁴ Inom ramen för den nya handlingsplanen för SeQnd pågår en utredning om mål och mätning där dessa frågor tas upp.

11.8 Riksrevisionsverkets granskning av den administrativa hanteringen 2003

Dåvarande Riksrevisionsverket har granskat Jordbruksverket avseende 2002 års verksamhet i enlighet med Kommissionens förordning (1663/95) angående rollen som utbetalningsställe.³⁵ Verket har indelat sina iakttagelser i sådana av stor, medelstor och mindre betydelse.³⁶

Iakttagelser av stor betydelse

Jordbruksverket har genomfört ett flertal åtgärder (Fondkoordinatorprojektet, GAR-projektet och SeQnd-projektet) för att förbättra stödhanteringen samt skapa homogena och säkra rutiner. Trots detta menar Riksrevisionsverket att någon förändring avseende omfattningen av formella och finansiella fel i samband med arealstöd, miljöersättningar och djurbidrag inte har skett. Felen är alltså fortfarande omfattande och fortsatt förbättringsarbete är nödvändigt.

Iakttagelser av medelstor betydelse

Hantering av återkrav

Kommissionen har allvarligt kritiserat länsstyrelsernas hantering av återkraven och krävt att resurser sätts in för att utreda återkravsbalanserna. Riksrevisionsverket har rekommenderat Jordbruksverket att utarbeta föreskrifter för hanteringen av återkraven, att kontinuerligt följa länsstyrelsernas arbete med detta samt att utveckla ett system där återkrav registreras. Riksrevisionsverket menar också att Jordbruksverket skall se till att arbetet sker

korrekt och enhetligt samt har högsta prioritet. Verket har vidtagit en rad åtgärder så som tilläggsmoment i GAR-föreskrifterna och rutiner för en månadsvis redovisning från länsstyrelserna. Jordbruksverket har även tillsatt en återkravsgrupp som inspekterat hanteringen av återkrav vid några länsstyrelser. Inspektionerna visar på brister i den interna kontrollen hos länsstyrelserna samt i viss utsträckning olikartat bruk av regelverket. Även brister i kvalitetssäkringen påträffades.

Riksrevisionsverket påpekar att Jordbruksverket bör, förutom att tillse att återstående återkrav avarbetas, verka för att konstaterade brister åtgärdas och att de nya direktiven följs. Under 2002 har emellertid en stor del av återkravsbalanserna handlagts. Utgående balans var 2002 cirka 1 700 ärenden som sammanlagt uppgick till drygt 2 miljoner kronor.

Kontrollverksamheten

Jordbruksverket har en teknisk funktion vars syfte är att kontrollera de uppgifter som utbetalningarna om stöd är grundade på. Denna genomförs genom ett kontroll- och inspektionssystem. Riksrevisionsverket anmärker genom exempel i rapporten på att Jordbruksverket i några fall inte har genomfört erforderlig granskning före utbetalning. Riksrevisionsverket menar att även tillfälliga utbetalningar bör planeras och utföras som en del av kontrollfunktionen, om ackrediteringsreglerna skall anses uppfyllda.

Administrativa kontroller

Det är länsstyrelsernas uppgift att utföra administrativa kontroller enligt GAR-föreskrifterna. Av både Riksrevisionsverkets kontroller och de kontroller Jordbruksverkets internrevision har gjort framgår att det finns brister i detta arbete. Som exempel kan utredningar av översökta block nämnas. Även brister i dokumentationen finns. Typiska brister enligt Riksrevisionsverket är att signaturer och datum fattas men också motiveringar till olika ställningstaganden. Brister i de administrativa kontrollerna kan innebära en ännu större risk för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionsverket rekommenderar därför Jordbruksverket att se till att en förbättring

av de administrativa kontrollerna sker samt att undersöka om begreppet administrativa kontroller är tydligt.

Sanktionsberäkningar vid villkorsavvikelse

Riksrevisionsverket har tidigare funnit att sanktioner vid villkorsavvikelse beräknas olika vid länsstyrelserna. Konsekvensen är att stödmottagarna inte får en likvärdig behandling. Detta problem kvarstår även för stödåret 2002, trots att Jordbruksverket vidtagit vissa åtgärder. Riksrevisionsverket menar att Jordbruksverket måste fortsätta att verka för en enhetlig behandling inom alla län.

Uppenbara fel

Föra att få t.ex. miljöersättning för ekologisk djurhållning måste jordbrukaren ansöka om utbetalning av denna vid ifyllandet av SAM-blanketten. Verkets granskning visar att olika länsstyrelser följer olika principer vid bedömningen av om det är ett uppenbart fel eller inte när en jordbrukaren missat att ansöka om utbetalning. Därför anser verket att Jordbruksverket skall införa en rutin, där länsstyrelserna informerar Jordbruksverket om sådana ärenden. Jordbruksverket skall vidare utreda omfattningen av godkända "uppenbara fel" samt se till att ett register över dessa skapas. Jordbruksverket bör också se till att principerna för hur dessa ärenden behandlas följer EU:s regelverk och att återkrav sker av de belopp som felaktigt betalats ut.³⁷

Riksrevisionsverket anser att rutinerna för att föra in data i CDB bör förbättras och kontrollen förstärkas, då ett flertal fel påträffats. I vissa fall har djur som slaktats åter inregistrerats eller så har händelser som skett före djurets födelsedatum rapporterats. Sådana fel har varit kända på Jordbruksverket, men åtgärder har ännu ej vidtagits. Varje systemägare ansvarar, enligt Jordbruksverkets interna anvisningar, för att en applikationsspecifik avbrottsplan upprättas samt att en plan för utbildning i IT-säkerhet tas fram. Ingetdera finns idag för CDB. Detta bör införas, enligt Riksrevisionsverket.³⁸

11.9 Enkätstudier gällande det administrativa genomförandet

11.9.1 Rapporten Synen på Jordbruksverket

Sifo Research and Consulting utförde 2001, på Jordbruksverkets uppdrag, en enkätundersökning bland verkets kunder: jordbrukare, länsstyrelser, kommuner, livsmedelsföretag och lantbruksorganisationer.³⁹

Sammanfattningsvis visade resultaten att intressenterna var mycket kritiska till Jordbruksverkets framtoning. Brist på flexibilitet, allt för byråkratisk och alldeles för strikt tolkning av EU:s regler är några exempel på den kritik som gavs. Vidare var intressenterna kritiska till hur Jordbruksverket lyckats med sin uppgift att informera om lagar och regler. Informationsmaterialet får relativt bra betyg. När det gäller föreskrifterna är länsstyrelserna mest positiva. Enligt svaren är det relativt svårt att nå fram till rätt person på Jordbruksverket. Däremot framkommer att personalen är kunnig.⁴⁰ Det bör framhållas att Jordbruksverket hade inkörningsproblem med bl.a. IT-systemet för miljöersättningar vid tiden för undersökningen.

11.9.2 Rapporten Kartläggning av lantbrukarens administrativa börda

Syftet med rapporten *Kartläggning av lantbrukarens administrativa börda*, som utarbetats av företaget Livsmedel Undersökningar Insikt (LUI), har varit att dels kartlägga hur olika kategorier lantbrukare upplever den administrativa bördan, bl.a. i samband med ansökan om stöd, dels identifiera sådana förenklingar av lagar, regler och förordningar som enligt lantbrukarna kan underlätta deras vardag som småföretagare. Studien baseras på 30 djupintervjuer.⁴¹

Enligt rapporten varierar lantbrukarnas inställning till administrativt arbete beroende på personlig läggning och intresse. Högre utbildning och IT-vana är faktorer som bidrar till en positiv inställning till administration. Gemensamt för de flesta av dem som intervjuats är att pappersarbetet är en källa till dåligt samvete och att man känner en stark rädsla för att göra fel. Detta innebär att även de lantbrukare, som annars sköter sitt administrativa arbete

själva, väljer att lämna bort exempelvis EU-ansökningar till konsulter.

Den tid som går åt till administration skiljer sig väsentligt mellan olika lantbrukare. Enligt rapporten tar bokföring och posthantering mest tid. CDB och EU-ansökningar tar däremot förvånansvärt lite tid, trots att dessa uppges vara de mest arbetsamma. Ett uppskattat medianvärde för den tid som ägnas åt administrativt arbete ligger på drygt 360 timmar per år.

Enligt rapporten hindrar inte ytterligare pappersarbete lantbrukarna från att expandera eller göra satsningar på nya driftsgrenar, särskilt inte om satsningarna är av engångskaraktär. De ekonomiska fördelarna bedöms väga tyngre. Att man avstår från att söka vissa ersättningar i samband med t.ex. expansion beror således inte på ökad administration utan snarare på det extra faktiska arbetet.

EU-ansökningar

Många jordbrukare vill ha hjälp med att antingen upprätta eller kontrollera EU-ansökningar. Ofta beror det på en rädsla att göra fel och därmed förlora pengar. De som själva gör sin EU-ansökan låter ändå ofta länsstyrelsen göra en sista kontroll för att säkerställa att allt är korrekt. De som använder sig av SAM-Internet menar att behovet av hjälp minskar. EU-ansökningarna upplevs som mindre besvärliga nu än i början av vårt EU-medlemskap.

Kontakt med myndigheter

Lantbrukarna upplever ett avstånd till myndigheterna, men erfarenheterna skiljer sig åt beroende på geografiskt område. Framför allt uppges länsstyrelsen sakna förmågan att ta praktiska hänsyn i sina bedömningar. Det är svårt att hitta rätt person att tala med och detaljerna i regelverket upplevs som orimliga. Lantbrukarna menar att en onödigt hård ”kontrollkultur” har skapats.

Förslag till förbättringar

Lantbrukarna efterlyser framför allt färre regler, en större beständighet i regelverket och lägre krav på precisa uppgifter i ansökan. Ett konkret förslag är att låta SAM-blanketten se likadan ut varje år så

att förra årets blankett kan användas som förlaga. Lantbrukarna vänder sig också emot årliga ansökningar om utbetalning för ett åtagande som löper över fem år. Eftersom många lantbrukare behöver söka konsulthjälp så bör ansökningshandlingar skickas ut tidigare. En schablon för mindre gårdar och fler förtryckta uppgifter (exempelvis arealuppgifter i SAM-ansökan) skulle vidare underlätta arbetet för både lantbrukare och myndigheter. Ett system med kontaktpersoner på länsstyrelsen bör skapas så att en och samma person har hand om alla frågor rörande en specifik gård.

Kontroller

De kontroller som genomförs av länsstyrelsen och andra upplevs fungera bättre. De anses medföra ordning och reda. Framför allt är det positivt att vissa länsstyrelser har börjat ta kontakt med lantbrukarna, då fel har uppstått i en ansökan. Detta ger dem en chans att rätta till felet och därmed undvika att förlora pengar. Kostnaden för kontrollerna och den tid det tar att få resultaten är däremot källor till irritation. De sanktioner som kan följa av att alla krav inte uppfyllts upplevs vara onödigt hårda och det ses som orättvist att ändringar inte kan göras efter det att kontrollen genomförts.

Djurbidrag och miljöersättningar

Uppfattningarna är delade när det gäller CDB. En del uppger att systemet fungerar bra, andra att det fungerar mindre bra. Beräkningen av djurenheter och foderareal för djurbidragen upplevs av många som mycket krånglig. Just denna beräkning är av särskild vikt då den ligger till grund för ett antal ersättningsformer.⁴²För miljöersättningarna vill alla tillfrågade förändra reglerna så att de blir mer flexibla och bättre anpassade till åkerns faktiska utformning. Många av miljöersättningarna anses innebära för mycket arbete, både praktiskt och administrativt, för att de skall vara lönsamma.

Kompensationsbidrag samt projekt- och investeringsstöd

Kompensationsbidraget uppskattas eftersom det hjälper till att bevara landsbygden levande, även då förutsättningarna för ett lönsamt lantbruk inte är optimala. Kunskapen om projektstöden är dålig och det finns en osäkerhet om vad de egentligen innebär. Att investeringsstöden finns upplevs som positivt, men ansökningsförfarandet och genomförandet ses som komplicerat och krångligt. Det är vanligt att man söker extern hjälp vid ansökan för att den skall bli korrekt.

Rekommendationer

Rapporten avslutas med bl.a. följande rekommendationer:

- IT-användningen hos lantbrukarna bör uppmuntras genom riktade insatser,
- reglerna bör motiveras bättre så att förståelsen bland lantbrukarna ökar,
- myndigheter och organisationer bör utveckla samarbetet så att bl.a. dubbelarbete undviks,
- länsstyrelsernas service till lantbrukarna bör kvalitetsutvecklas och kvalitetssäkras samt
- informationen till lantbrukarna bör förbättras.⁴³

11.9.3 Utredningens enkätundersökning till länsstyrelserna

Utredningen har genomfört en enkätundersökning för att få länsstyrelsernas syn på administrationen av Miljö- och landsbygdsprogrammet. Undersökningen omfattade alla länsstyrelser.

Majoriteten av länsstyrelserna har uppgett att det administrativa genomförandet fungerar bra, men i de flesta fall lämnas även förslag till förbättringar. Sammanfattningsvis menar länsstyrelserna att det generellt behövs administrativa förenklingar. Dessa innefattar förenklingar av fältkontrollen, större noggrannhet i den administrativa hanteringen, mer rationella IT-system, förändringar i hanteringen av flerårsåtaganden samt minskat antal stödformer. Länsstyrelserna lämnar emellertid få konkreta förslag till förenklingar.

Det administrativa genomförandet av individuella stöd

Start-, investerings-, projekt- och förädlingsstöden anses vara dyra och svåra att administrera men ha ett värde för lantbrukets regionala utveckling. Länsstyrelserna framför önskemål om bättre samordning mellan stöden, förenklade ansökningsblanketter, lägre krav på redovisning inför utbetalning av ersättningsformerna och högre krav på besiktning av objekten. Investeringsstöden pekas särskilt ut som viktiga för jordbrukets fasta investeringar. För projektstöden inom Insatsområde I är det, enligt länsstyrelserna, svårt att upprätta restaurerings- och finansieringsplaner. För projektstöden inom Insatsområde II är det svårt att dra gränsen mot övriga stöd. Länsstyrelserna menar också att bedömningen av om ett projekt skall stödjas eller inte är svår att göra.

Kompetensutvecklingen av lantbrukare anses vara kostnadseffektiv och nå många deltagare. Den är ett effektivt komplement till andra styrmedel. Kompetensutvecklingen leder till att fler stöd beviljas, antalet fel minskas och fler stödmottagare får sina frågor besvarade.

Bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet anses ha ett komplicerat regelverk. Detta är det stöd som anses ge minst miljönytta i förhållande till de administrativa kostnaderna. Länsstyrelserna föreslår en sänkning av kvalifikationsgränsen från 3 000 till 1 000 kronor. Stödet bör också anpassas regionalt och åtgärdsplaner bör införas.

Bevarande av betesmarker och slätterängar har enligt länsstyrelserna störst miljönytta men upplevs som ett kostsamt stöd ur administrativ synvinkel.

Kompensationsbidraget anses lättadministrerat med stark effekt på den regionala utvecklingen och god miljönytta. Ersättningen för öppet och varierat odlingslandskap får samma positiva omdöme och särskilt påpekas att administrationen är effektiv genom att en masshantering är möjlig.

Ekologiska produktionsformer anses generellt ge god miljönytta och effekt på den regionala utvecklingen med en acceptabel administrativ kostnad. Synpunkterna varierar dock mellan länen beroende på anslutningen i respektive län.

Bevarande av utrotningshotade husdjursraser anses ha liten miljönytta och effekt på den regionala utvecklingen i förhållande till den administrativa kostnaden. Detta gäller även för miljövändig odling av sockerbetor, miljövänlig odling av bruna bönor, skötsel

av våtmarker och småvatten samt bevarade av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. Dessa anses emellertid vara betydelsefulla för de berörda regionerna.

Minskat kväveläckage får ett positivt omdöme avseende miljönytta i förhållande till administrationskostnad i fem av de sex län som berörs. Stödet för skyddszoner får ett blandat omdöme.

Samarbetet mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket

Länsstyrelserna menar att ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna är väl avvägd men poängterar samtidigt behovet av att länsstyrelsernas kunskaper tas tillvara på ett bättre sätt. De menar att de uppgifter, som länsstyrelserna förväntas genomföra, inte är i paritet med resurstilldelningen. Länsstyrelserna påpekar vidare att problem ibland kan uppstå i ansvarsfördelningen för de stöd, där man är beroende av varandras beslut. Jordbruksverkets föreskrifter uppges ibland vara dåligt anpassade till länsstyrelsernas verklighet och förbättrat samarbete vid utarbetandet av dessa förordas. Jordbruksverkets allmänna råd m.m. till länsstyrelserna bör omfatta alla ersättningsformer.

Jordbruksverkets roll som fondkoordinator uppges fungera bra. Detsamma gäller länsstyrelsernas roll i stödadministrationen, fysiska och administrativa kontroller samt hantering av återkrav. GAR, handläggarsöd, allmänna råd och fondkoordinatorbesök uppges vara en god hjälp vid handläggning av EU-stöd. Kritik riktas dock mot regelverket som anses komplicerat och därmed försvårar enhetliga tolkningar.

Samarbetet med lokala och regionala aktörer

Samarbetet med lokala och regionala aktörer (Lantbrukarnas riksförbund, hushållningssällskapen m.fl.) uppges fungera bra. Det ger en breddad kunskapsbas, god förankring och leder till ett gemensamt ansvarstagande för genomförandet av olika åtgärder. Det påpekas emellertid att det i delar av Sverige, särskilt i norr, inte finns tillräckligt många externa aktörer som kan utföra rådgivning.

Betydelsen av kontakten med stödföretagen

Kontakt mellan myndighet och stödmottagare förekommer ofta inom alla stödformer och innebär i allmänhet att frågor besvaras och mängden fel begränsas.

11.9.4 Utredningens enkätundersökning till lantbrukare

Utredningen genomförde en enkätundersökning till lantbrukare under våren 2003. Den beskrivs närmare i kapitlet om miljöersättningsarna.

Enligt enkäten är 26 procent av de tillfrågade nöjda med SAM-blankettens utformning, 54 procent är varken nöjda eller missnöjda och 12 procent är missnöjda. En liknande bedömning görs för blankettinformationen (26, 52, och 11 procent). Få av de tillfrågade, endast 7 procent, är missnöjda med den information de får från länsstyrelserna. 43 procent är varken nöjda eller missnöjda och 41 procent anser sig vara nöjda med informationen.

När det gäller utbetalningsrutiner anger omkring 40 procent att de varken är nöjda eller missnöjda. Fördelningen mellan dem som är nöjda och direkt missnöjda är mycket jämn, 28 respektive 29 procent.

De flesta, 52 procent, av de tillfrågade har inte anlitat hjälp när de sökt stöd år 2002. Av de 45 procent som sökt hjälp anger de flesta, 26 procent, att reglerna varit för krångliga. Vidare anger 22 procent bristande intresse och tid som skäl och 17 procent att blanketten varit för krånglig.

Majoriteten av de tillfrågade ägnade mellan 1 och 5 timmar åt att arbeta med stödansökan (55 procent), 22 procent mellan 6 och 10 timmar, 10 procent 11 eller fler timmar. Endast 7 procent anger att de ägnade mindre än eller upp till 1 timme åt arbetet med sin stödansökan. 41 procent sökte kontakt med länsstyrelsen för att få svar på frågor i samband med ansökan och 56 procent gjorde det inte. 46 procent av dem som kontaktat länsstyrelsen ansåg att det var lätt att få kontakt med handläggare för att få svar på frågor, 22 procent fick kontakt först efter flera försök. 10 procent av de tillfrågade som försökt kontakta länsstyrelsen anser att det inte var lätt. Relativt stora skillnader finns inom landet, där övre Norrland har flest positiva svar (67 procent) och Götalands södra slättbygder har minst positiva svar (23 procent). En stor del, 60 procent, av de

tillfrågade menar att länsstyrelsen kan svara på specifika frågor. 26 procent ansåg att länsstyrelsen endast kan ge generell information.

På frågan om det framgår av instruktionerna till blanketten för år 2002 vad som krävs för att miljöersättningen skall betalas ut, svarar 56 procent att de anser sig vara säkra på hur reglerna fungerar. 38 procent var däremot osäkra.

Av de tillfrågade hade 58 procent blivit uttagna för kontroll. Av dessa gällde kontrollen i 44 procent av fallen ersättning för betesmarker, 40 procent öppet och varierat odlingslandskap, 24 procent kompensationsbidrag, 14 procent värdefulla natur- och kulturmiljöer, 11 procent ekologisk produktion, 5 procent investeringar och 1 procent startstöd. Av dem som blivit uttagna ansåg vidare 32 procent att kontrollanten var kunnig och 23 att kontrollanten var varken kunnig eller okunnig. 4 procent fann kontrollanten okunnig. Kontrollsystemet fungerar bra enligt 24 procent, varken bra eller dåligt enligt 30 procent och dåligt enligt 5 procent.

Av dem som svarat på frågorna är det många som svarar ”varken nöjda eller missnöjda” vilket försvårar tolkningen av siffrorna. Denna till synes neutrala ståndpunkt tyder på att situationen är acceptabel, men inte optimal. Fler är dock rent positiva än rent negativa vilket utredningen tolkar som att lantbrukarna är relativt positiva till det administrativa genomförandet.

11.10 Administrationskostnader

Arbetet med att administrera de olika ersättningsformerna är tidskrävande och därför kostsamt. I tabell 11.2 redovisas kostnaderna för åren 1996–2002.

Tabell 11.2. Hanteringskostnader för EU-stöd 1996–2002

Miljoner kronor/år	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Jordbruksverket	58	95	98	121	139	137	139
Länsstyrelserna	236	246	277	293	260	267	250
Summa, exklusive övriga myndigheter	294	341	375	414	399	404	389

Anmärkning:

1) redovisningen är i löpande priser och har inte PLO-justerats.

2) EU-stöd avser här:

a) stöd till jordbrukare, dvs. arealersättning, spånadslin, djurbidrag, miljöersättningar, kompensationsbidrag, nationellt stöd, agromonetärt stöd, start- och investeringsstöd samt bidrag till skogsplantering och energiskog,

b) stöd till andra än jordbrukare, dvs. förädlings-, projekt- och biodlingsstöd.

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴⁴

För en bättre jämförelse mellan åren har kostnaderna för åren 1999–2002 justerats med ett vägt PLO – index, inklusive avdrag för produktivitet (se tabell 11.3).

Tabell 11.3. Hanteringskostnader för EU-stöd, med PLO-indexering, för åren 1999–2002 med 1999 som bas

Miljoner kronor/år	1999	2000	2001	2002
SJV	121	138	134	134
Länsstyrelserna	293	257	264	240
Summa exklusive övriga myndigheter	414	395	396	374

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴⁵

Hanteringskostnaderna för Jordbruksverket och länsstyrelserna gemensamt ökade fram till 1999, då en topp på 414 miljoner kronor kunde noteras. Sedan sjunker kostnaderna som ett resultat av bl.a. mer effektiv datafångst och införandet av CDB i stödhanteringen. Besparingskrav har också gällt under perioden genom att statsmakternas särskilda anslag till länsstyrelserna för EU-administrationen har reducerats från 40 miljoner år 1999 till 35 miljoner kronor 2000, 30 miljoner kronor 2001 och 10 miljoner kronor 2002 för att upphöra helt 2003. Ser man till de PLO-indexerade hanteringskostnaderna sjunker även dessa år 2000 men förblir oförändrade 2001 vilket troligtvis beror på en ökning av arbetsbördan under detta år genom återkraven, Miljö- och landsbygdsprogrammet och ett nytt IT-system. År 2002 konstateras en fortsatt minskning av hanteringskostnaderna, enligt Jordbruksverket något som delvis kan härledas till en bättre IT-kapacitet. För 2003 förväntas kostnaderna minska ytterligare.

Enligt Jordbruksverket har verkets hanteringskostnader för miljöersättningar och kompensationsbidrag minskat sedan 2000. Länsstyrelserna står för en ännu större minskning av sina hanteringskostnader. Detta beror troligtvis på de åtgärdsprogram som

tagits fram och som nu börjar få effekter.⁴⁶ Tabell 11.4 visar länsstyrelsernas kostnader m.m.

Tabell 11.4. Länsstyrelsernas kostnader år 2002 för hantering av stöd från EU:s jordbruksfond

Län	Årspersoner 2002	Totala kostnader 2002, tkr	Antal företag som erhållit stöd 2002	Antal utbetal- ningar 2002	Totala kost- nader per företag som erhållit stöd 2002, kr	Totala kost- nader per utbetalning 2002, kr
AB Stockholm	10,8	7 868	1 702	5 689	4 623	1 383
C Uppsala	13,4	8 919	2 663	8 716	3 349	1 023
D Södermanland	14,5	7 774	2 133	6 790	3 645	1 145
E Östergötland	24,4	15 643	3 841	14 448	4 073	1 083
F Jönköping	20,7	11 365	4 052	20 424	2 805	556
G Kronoberg	15,8	11 068	2 740	13 578	4 039	815
H Kalmar	23,0	13 118	3 683	19 916	3 562	659
I Gotland	15,1	9 758	1 903	9 871	5 128	989
K Blekinge	10,2	6 128	1 536	6 239	3 990	982
M Skåne	42,8	26 598	9 574	35 133	2 778	757
N Halland	20,2	11 912	3 730	14 417	3 194	826
O Västra Götaland	62,5	43 230	13 368	55 768	3 009	775
S Värmland	17,5	12 075	3 095	12 688	3 901	952
T Örebro	14,6	8 415	2 467	7 828	3 411	1 075
U Västmanland	10,5	6 460	2 182	5 988	2 961	1 079
W Kopparberg	13,5	7 409	2 108	8 264	3 515	897
X Gävleborg	14,9	9 090	2 377	9 293	3 824	978
Y Västernorrland	17,3	10 268	1 683	7 505	6 101	1 368
Z Jämtland	16,1	9 003	1 506	7 114	5 978	1 266
AC Västerbotten	12,1	6 690	2 099	8 828	3 187	758
BD Norrbotten	9,9	6 823	1 196	4 648	5 705	1 468
År 2002						
Totalt hela riket	399,7	249 614	70 638	283 145		
Genomsnitt per län	19,0	11 886			3 534	882
År 2001						
Totalt hela riket	448,8	265 666	74 012	247 198		
Genomsnitt per län	21,4	12 651			3 589	1 075
År 2000						
Totalt hela riket	444,8	259 798	75 016	258 992		
Genomsnitt per län	21,2	12 371			3 463	1 003
År 1999						
Totalt hela riket	517,7	293 157	75 433	296 831		
Genomsnitt per län	24,7	13 960			3 886	988

Anmärkning:

1) En jämförelse mellan länsstyrelserna måste göras med viss försiktighet, bl.a. på grund av att olika metoder för att fördela kostnader för gemensam administration har använts. Det kan noteras att de totala kostnaderna i huvudsak varierar mellan 549 tkr och 726 tkr per årsarbetskraft med ett genomsnitt på 625 tkr.

2) Enligt Statistiska centralbyråns Statistiska Meddelande J010 SM0301 fanns det 70 950 jordbruksföretag i landet med mer än 2,0 ha åkermark år 2002. Denna siffra är emellertid inte jämförbar med ovanstående 70 638 eftersom utbetalningarna även omfattar tidigare stöd.

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴⁷

Som tabell 11.4 visar varierar snittet för totalkostnaden per utbetalning för hela riket mellan åren 1999–2002. Den har stadigt stigit från 1999 med en topp 2001. År 2002 ligger den på 882 kronor vilket är lägre än 1999 års nivå. Detta kan förmodas bero på de effektiviseringar som genomförts. Variationen mellan länen är betydande med en spridning mellan 556 och 1 468 kronor per utbetalning. Genomsnittskostnaden per företag med stöd år 2002 uppgick till 3 500 kronor. Länsstyrelserna har 2002 lagt ned cirka en och en kvarts arbetsdag per företag. Det bör observeras att många företag får mer än ett stöd. Antalet stöd per företag har varierat mellan 1 och 14 med i genomsnitt 4 stöd per företag. Variationen mellan länen är dock fortfarande stor. Något län har exempelvis uppvisat kostnader som ligger runt 70 procent högre än genomsnittskostnaden, andra ligger långt under. Detta beror bl.a. på hur overheadkostnader redovisats. Skillnaderna blir mindre markanta om kostnaderna redovisas utan overheadkostnader, något som blir tydligt vid en jämförelse mellan tabell 11.4, där de är inkluderade, och 11.5, där de är exkluderade. Andra anledningar till skillnaden kan vara stordriftsfördelar i vissa län.

Tabell 11.5. Länsstyrelsernas kostnader år 2002 för hantering av stöd relaterade till EU:s jordbruksfond uppdelade på länsstyrelser med mer respektive mindre än 10 000 utbetalningar

Län	Årspersoner 2002	Lönekost- nader inkl sociala kostnader, 2002 tkr	x		y	
			Antal företag som erhållit stöd 2002	Antal utbetal- ningar 2002	Lönekost- nader per företag som erhållit stöd 2002, kr	Lönekost- nader per utbetalning 2002, kr
Länsstyrelser med över 10 000 utbetalningar under år 2002						
E Östergötland	24,4	9 993	3 841	14 448	2 602	692
F Jönköping	20,7	7 334	4 052	20 424	1 810	359
G Kronoberg	15,8	6 300	2 740	13 578	2 299	464
H Kalmar	23,0	8 444	3 683	19 916	2 293	424
M Skåne	42,8	15 743	9 574	35 133	1 644	448
N Halland	20,2	7 620	3 730	14 417	2 043	529
O Västra Götaland	62,5	24 103	14 368	55 768	1 678	432
S Värmland	17,5	5 932	3 095	12 688	1 917	468
Summa/genomsnitt	226,8	85 469	45 083	186 372	1 896	459
Länsstyrelser med mindre än 10 000 utbetalningar under år 2002						
AB Stockholm	10,8	4 259	1 702	5 689	2 502	749
C Uppsala	13,4	5 612	2 663	8 716	2 107	644
D Södermanland	14,5	5 104	2 133	6 790	2 393	752
I Gotland	15,1	5 873	1 903	9 871	3 086	595
K Blekinge	10,2	4 027	1 536	6 239	2 622	645
T Örebro	14,6	5 468	2 467	7 828	2 216	699
U Västmanland	10,5	3 860	2 182	5 988	1 769	645
W Kopparberg	13,5	5 200	2 108	8 264	2 467	629
X Gävleborg	14,9	5 691	2 377	9 293	2 394	612
Y Västernorrland	17,3	6 398	1 683	7 505	3 802	853
Z Jämtland	16,1	6 172	1 506	7 114	4 098	868
AC Västerbotten	12,1	4 254	2 099	8 828	2 027	482
BD Norrbotten	9,9	3 742	1 196	4 648	3 129	805
Summa/genomsnitt	72,9	65 661	25 555	96 773	2 569	679

Anmärkning:

1) I x ingår följande stöd: Arealersättning, djurbidrag, miljöersättningar, investerings- och startstöd, nationella stöd, kompensationsbidrag, projektstöd, stöd till skogsplantering, energiskog och spånadslin. I y ingår stöden i x, dock inte djurbidrag för handjur och slakt samt nationella stöd för höns, mjölk och slaktsvin eftersom dessa stöd beslutas av Jordbruksverket och därför inte räknas med i antalet utbetalningar.

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁴⁸

Kostnaderna per utbetalning varierar kraftigt mellan länen och som tabell 11.5 visar finns det ett tydligt samband mellan antalet utbetalningar och total kostnad per utbetalning. De län som har

fler än 10 000 utbetalningar per år har också de lägsta kostnaderna per utbetalning.⁴⁹

För att få en uppfattning om administrationskostnaderna för jordbruksstödet i relation till administration av andra stöd i samhället har en jämförelse med hanteringskostnaderna för socialbidrag gjorts. Jämförelsen är inte oproblematisk, då systemen skiljer sig åt, men utredningen bedömer dock att en sådan jämförelse har viss relevans. Exempelvis krävs det i båda fallen en kvalitativ bedömning. Uppgifter om hanteringskostnaderna för socialbidrag har hämtats från fem kommuner i Stockholmsområdet. Dessa är Järfälla, Lidingö, Nacka, Sundbyberg och Täby kommun. Deras hanteringskostnader uppgick under 2002 till i genomsnitt cirka 37 miljoner kronor, mest i Nacka med cirka 56 miljoner kronor och minst i Lidingö med cirka 11 miljoner kronor. Under samma period uppgick det totala antalet hushåll som mottagit socialbidrag till 4 500. Hanteringskostnaden per hushåll uppgick därmed till 8 200 kronor. Noteras bör dock att antalet utbetalningar i genomsnitt uppgår till 10 per år. Per utbetalning blir hanteringskostnaden därmed cirka 820 kronor.⁵⁰ Ett enskilt jordbruksstöd handläggs och utbetalas en gång per år och stödmottagare med en genomsnittskostnad på 882 kronor. Administrationskostnaden per utbetalning är således ungefär densamma för jordbruks- som för socialsektorn.⁵¹

11.11 lakttagelser vid studiebesök och andra kontakter

Utredningen har gjort ett studiebesök i England och därutöver utbytt erfarenheter med personer som är inblandade i genomförandet och utvärderingen av Miljö- och landsbygdsprogrammets motsvarigheter i Finland, Irland och Österrike. Utan att ha kunnat göra en systematisk genomgång av de olika programmens administration är intrycket av dessa kontakter att det administrativa genomförandet av det svenska programmet fungerar väl vid en jämförelse med de övriga länderna. Diskussioner med EU-kommissionen i Bryssel har förstärkt detta intryck. Det svenska programmet har dessutom en hög anslutning i förhållande till de övriga medlemsländer utredningen varit i kontakt med.

Utredningen har också gjort studiebesök i Skåne, Blekinge, Kalmar, Jönköpings, Västra Götalands, Örebro, Södermanlands, Uppsala, Jämtlands och Värmlands län. Därvid har i första hand

objekt med olika typer av stöd studerats och diskussioner förts med jordbrukare m.fl. Över lag är inställningen till Miljö- och landsbygdsprogrammet positiv, även om mindre detaljreglering och en generösare tillämpning efterlyses. Ett exempel på en regel, för vilken förståelse saknas, är kravet på årlig ansökan om utbetalning vid flerårsåtaganden. Myndighetskontakterna – i praktiken främst med länsstyrelsen – uppges också i allmänhet fungera tillfredsställande. Samtidigt framkom exempel på problem som bör redovisas.

Kunskapen hos länsstyrelsetjänstemän om innehållet i Jordbruksverkets föreskrifter tycks i vissa fall vara otillräcklig. Detta har lett till att äldre, numera ändrade, föreskrifter om betestryckets och röjningens omfattning i ängsmarker och skogsbeten fortfarande tillämpas, till förfång för jordbrukarna, vars stöd reduceras, och för den biologiska mångfalden. Exempel gavs också på att tjänstemän från lantbruks- respektive naturvårdsenheten på en och samma länsstyrelse gett jordbrukare motstridiga besked i dessa frågor.

Administrationen är en fråga av helt avgörande betydelse för två goda exempel på tillämpning av programmet i ett mer regionalt perspektiv som utredningen kommit i kontakt med. Detta gäller södra Öland (Alvaret och Mittlandsskogen) och Bråbygden (östra Småland). Här tillämpas med framgång – bl.a. när det gäller miljönytta – ett landskapsperspektiv och samordnade insatser har kommit till stånd eller planeras för större områden. I båda fallen är länsstyrelsen aktivt engagerad och pådrivande, arbetar på ett informellt och flexibelt sätt samt förmår skapa ett förtroendefullt samarbete mellan jordbrukare, organisationer, myndigheter och andra berörda. Att länsstyrelsens sätt att arbeta varit en nyckel till framgången har omvittnats från flera håll.

11.12 Utredningens bedömning

Utredningens övergripande bedömning är att det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet har fungerat tillfredsställande, särskilt om man beaktar programmets omfattning och komplexitet. Detta gäller såväl den centrala som den regionala nivån. Samtidigt har en rad administrativa problem och svagheter också konstaterats.

Jordbruksverket och länsstyrelserna är etablerade myndigheter med kompetens och resurser inom det administrativa området

liksom sakkunskap inom jordbruks- och miljöområdet. Därigenom har de goda förutsättningar att implementera det omfattande och komplexa Miljö- och landsbygdsprogrammet på ett bra sätt. Efter en rad inledande problem, som belysts av flera utredningar under de senaste fem åren, har administrationen förbättrats och därmed också effektiviteten i och kvaliteten på arbetet. Bakom denna förbättring ligger ett brett och ambitiöst administrativt utvecklingsarbete. Viktiga delar av detta är utbyggnad av IT-stöd och IT-hantering, förbättrade ansökningsblanketter, förenklade och standardiserade rutiner, förbättrad samverkan, fort- och vidareutbildning, organisationsförändringar och kommunikation mellan myndigheter.

Förbättringarna i det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet tar sig flera uttryck. En påtaglig förbättring är att hanteringskostnaderna för stöden har minskat. Nivån ter sig generellt sett rimlig, bl.a. vid en jämförelse med andra verksamheter. En jämförelse med andra EU-länder ger också vid handen att programmet fungerar administrativt på ett tillfredsställande sätt. Samma intryck har utredningen fått vid studiebesök runt om i landet och vid kontakter med företrädare för olika intressenter med anknytning till programmet. De tidigare stora problemen med ackumulerade återkrav har åtgärdats och rutiner införts för att kontinuerligt hantera dessa.

Ett annat problem som behöver åtgärdas är hanteringen på Jordbruksverket av besvär över länsstyrelsebeslut i stödärenden. Denna tar ofta oacceptabelt lång tid. En balans har byggts upp som uppgår till mellan 500 och 600 ärenden. Varje ärende uppges ta i genomsnitt 15–20 timmar att handlägga.⁵² Extra resurser sätts emellertid nu in av Jordbruksverket för att arbeta av balansen.⁵³

Här bör också nämnas den relativt positiva inställningen till länsstyrelserna som kom till uttryck i utredningens enkät till lantbrukare. Denna bild har förstärkts vid utredningens kontakter med enskilda jordbrukare. En liknande inställning till Jordbruksverket framkom vid bl.a. enkäten till länsstyrelserna, men här tycks bilden vara mer blandad. Slutligen tycks informationen till jordbrukare fungera relativt väl.

En viktig fråga i sammanhanget är att resursförbrukningen för hantering av stöden skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Skillnaden är så stor att den bör bli föremål för ytterligare åtgärder. Orsaken är både yttre och inre faktorer, t.ex. länets storlek och karaktär respektive organisation och personaltillgång. Särskild betydelse har,

enligt Riksrevisionsverket, antalet ärenden (se avsnitt 11.6.1). För vissa ärendetyper finns en kritisk massa för antalet ärenden. Under denna blir handläggningsskostnaden per ärende påtagligt högre. För andra ärendetyper finns stordriftsfördelar så att kostnaden per ärende hela tiden minskar med antalet ärenden.

Som nämnts pågår ett fortsatt kunskaps- och effektiviseringsarbete i länen, där inte minst de samordningsansvariga länsstyrelserna och samverkansorganet spelar en viktig roll. Först när resultaten av detta arbete föreligger om några år, anser utredningen att ställning kan tas till behovet av ytterligare åtgärder, t.ex. en koncentration av arbetsuppgifter till färre länsstyrelser. Utredningen bedömer att förbättringspotentialen är betydande inom ramen för nuvarande organisation, särskilt om hindren mot en praktisk samverkan mellan länsstyrelserna undanröjs. Ett sådant hinder är tillträde till varandras IT-system.

Trots förbättringarna i det administrativa genomförandet av Miljö- och landsbygdsprogrammet återstår vissa problem. Ett sådant är en hög frekvens av formella fel, t.ex. avsaknad av signatur på beslut, som påtalats av Riksrevisionsverket. Ett annat påtagligt problem är bristen på enhetlighet i länsstyrelsernas praxis, t.ex. vid beräkning av sanktioner i samband med avvikelser från givna villkor eller bedömning av vad som är uppenbart fel i ansökningar om stöd. Ställningstagandet i sådana ärenden påverkar direkt stödmottagaren ekonomiskt. Det krävs därför ökade insatser när det gäller internutbildning och handläggningsrutiner. Utredningen vill dock påpeka att kravet på enhetlighet i länsstyrelsernas praxis inte får gå ut över möjligheten till flexibilitet och skälighetsbedömning i det enskilda fallet. Betydelsen av denna möjlighet framgår klart av de tidigare nämnda erfarenheterna från Öland och Bråbygden.

Tidigare utredningar har påtalat kommunikationsproblem mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Dessa kvarstår i viss utsträckning, enligt utredningens enkät till länsstyrelserna, även om samarbetet generellt uppges fungera väl. Problemen rör främst Jordbruksverkets föreskrifter, såväl utarbetandet av dessa som informationen om vad som gäller. Utredningen har stött på fall där länsstyrelsetjänstemän inte känt till innehållet i föreskrifter från Jordbruksverket. Därigenom har de tagit felaktigt grundade beslut som direkt drabbat berörda jordbrukare ekonomiskt.

Kommunikationsproblem finns också inom länsstyrelserna. Utredningen har stött på fall där motstridiga besked om vad som gäller för den ersättningsgrundande skötseln av ett visst område

lämnats av olika företrädare för samma länsstyrelse. Även här har jordbrukare drabbats ekonomiskt.

Ett annat förhållande som medför återverkningar för jordbrukarna är de eftersläpningar i utbetalningar av miljöersättningar som föreligger. Andelen utbetalningar vid första utbetalningstillfället har visserligen ökat under senare år, men fortfarande kan upp till omkring 20 procent av utbetalningarna släpa efter. Utredningen anser att länsstyrelserna snarast bör vidta åtgärder för att snabba upp dessa utbetalningsrutiner.

Utredningen ifrågasätter vidare om modern, resursbesparande teknik används i optimal omfattning. Det tydligaste exemplet är fjärranalys som borde kunna användas i större utsträckning än för närvarande – bl.a. i kontrollarbetet – och därigenom öka effektiviteten. Liknande tankegångar har förts fram i en forskningsrapport med förslag till ny modell för miljöersättningarna.⁵⁴

Det är också angeläget att Jordbruksverket och länsstyrelserna förbättrar sina möjligheter att kontinuerligt följa implementeringen av Miljö- och landsbygdsprogrammet, bl.a. medelsåtgången. Utvärderingen har försvårats av problem med att få erforderligt underlagsmaterial från berörda myndigheter. Framför allt statistisk och annan information, som krävs för en uppföljning av programmet, har varit svår att få fram. Beträffande utredningens förslag, se kapitel 15.

¹ EU:s hemsida, www.europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_sv.htm.

² Rådets förordning (EG) nr 1258/1999 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

³ *Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen*, Jordbruksdepartementet, 2000.

⁴ *Stöd för miljövänligt jordbruk 2003*, Jordbruksverket, 2003.

⁵ *Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen*, Jordbruksdepartementet, 2000.

⁶ *Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan: rapport från utredningen om jordbruksadministrationen*, Fi 2001:02, *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket*, Betänkande av utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område med bakgrund av det svenska EU-medlemskapet, SOU 1998:147, Förordning (SFS 1998:415) med instruktion för Statens Jordbruksverk, Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Statens Jordbruksverk, Jordbruksdepartementet 2002-12-20, samt Jordbruksverkets hemsida, www.sjv.se.

⁷ Exempelvis jordförvärvs- och fastighetsbildningslagarna, lag om smittsamma sjukdomar samt delar av miljöbalken.

⁸ *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket*, Betänkande av utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område med bakgrund av det svenska EU-medlemskapet, SOU 1998:147, *Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan: rapport från utredningen om jordbruksadministrationen*, Fi 2001:02, Förordning (SFS 2000:864) med länsstyrelseinstruktion, Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende länsstyrelserna, Finansdepartementet 2001-12-13 och Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende länsstyrelserna, Finansdepartementet 2002-12-19 samt länsstyrelsernas gemensamma hemsida, www.lst.se.

⁹ *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket*, Betänkande av utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område med bakgrund av det svenska EU-medlemskapet, SOU 1998:147 och Naturvårdsverkets hemsida, www.naturvardsverket.se.

¹⁰ *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket*, Betänkande av utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område med bakgrund av det svenska EU-medlemskapet, SOU 1998:147 och Riksantikvarieämbetets hemsida, www.riksantikvarieambetet.se.

¹¹ Skogsstyrelsens hemsida, www.svo.se.

¹² *Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbrukarna*, Riksrevisionsverket, 1998.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket*, Betänkande av utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område med bakgrund av det svenska EU-medlemskapet, SOU 1998:147.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen*, Jordbruksdepartementet, 2000.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan: rapport från utredningen om jordbruksadministrationen*, Fi 2001:02.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Prop.2001/02:1, bet.2002/03:FiU1, rskr.2002/03:24.

- ²¹ *Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen*, Jordbruksdepartementet, 2000, *Årsredovisning för räkenskapsåret 2002*, Jordbruksverket, 2003.
- ²² *Gemensamma administrativa rutiner för jordbrukarstöden (GAR)*, Jordbruksverket, 1998, *Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen*, Jordbruksdepartementet, 2000, *Årsredovisning för räkenskapsåret 2002*, Jordbruksverket, 2003.
- ²³ *Årsredovisning för räkenskapsåret 2002*, Jordbruksverket, 2003.
- ²⁴ *SeQnd: verksamhetsutveckling i samverkan, 2000–2001*, Jordbruksverket, 2002.
- ²⁵ *SeQnd: verksamhetsutveckling i samverkan, 2000–2001*, Jordbruksverket, 2002, *SeQnd och SAM-Internet*, Jordbruksverket, 2002, *Årsredovisning för räkenskapsåret 2002*, Jordbruksverket, 2003.
- ²⁶ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, augusti 2003, kontaktperson Malin Engdahl.
- ²⁷ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Harald Svensson.
- ²⁸ *Svenska myndigheters kostnader och åtgärder i samband med hanteringen av olika EG-stöd finansierade från EG:s jordbruksfond år 2002*, Jordbruksverket, 2003.
- ²⁹ *Ibid.*
- ³⁰ *Slutrapport Datafångst fas 2 – SAM Internet*, Jordbruksverket, 2002.
- ³¹ *Svenska myndigheters kostnader och åtgärder i samband med hanteringen av olika EG-stöd finansierade från EG:s jordbruksfond år 2002*, Jordbruksverket, 2003.
- ³² Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, 2003, kontaktperson Harald Svensson.
- ³³ *Svenska myndigheters kostnader och åtgärder i samband med hanteringen av olika EG-stöd finansierade från EG:s jordbruksfond år 2002*, Jordbruksverket, 2003, *Årsredovisning för räkenskapsåret 2002*, Jordbruksverket, 2003.
- ³⁴ Redovisningar om samverkansregionerna från länsstyrelserna i Jönköpings, Skånes, Västra Götalands, Västmanlands, Gävleborgs och Västernorrlands län.
- ³⁵ *Granskning av Sveriges årsrapport över utgifter inom EUGFJ:s garantisektion för räkenskapsåret 2002*, Riksrevisionsverket, 2003 och *Lämnad rapport till granskande myndigheter: Granskning av Sveriges årsrapport över utgifter inom EUGFJ:s garantisektion för räkenskapsåret 2002*, Riksrevisionsverket, 2003.
- ³⁶ De av mindre betydelse redovisas inte i Riksrevisionsverkets rapport och således inte här.
- ³⁷ Ett arbete som syftar till att införa en sådan rutin har genomförts under 2003. Se Jordbrukarstödmeddelande nr. 15, 2003.
- ³⁸ *Granskning av Sveriges årsrapport över utgifter inom EUGFJ:s garantisektion för räkenskapsåret 2002*, Riksrevisionsverket, 2003 och *Lämnad rapport till granskande myndigheter: Granskning av Sveriges årsrapport över utgifter inom EUGFJ:s garantisektion för räkenskapsåret 2002*, Riksrevisionsverket, 2003.
- ³⁹ *Synen på Jordbruksverket*, Sifo, 2002.
- ⁴⁰ *Ibid.*
- ⁴¹ *Rapporten Kartläggning av jordbrukarens administrativa börda*, LUI Marknadsinformation AB, 2002.
- ⁴² Rapportering varje vecka har sin grund i det skall vara möjligt att kunna spåra eventuell smittospridning. Utredningen har dock erfarit att även andra metoder används för denna typ av spårning. Tidsfristen kan därför ifrågasättas. Eftersom denna problematik inte är kopplad direkt till Miljö- och landsbygdsprogrammet berörs frågan emellertid inte vidare.
- ⁴³ *Rapporten Kartläggning av jordbrukarens administrativa börda*, LUI Marknadsinformation AB, 2002.

⁴⁴ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, oktober 2003, kontaktperson Åke Svensson.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ *Svenska myndigheters kostnader och åtgärder i samband med hanteringen av olika EG-stöd finansierade från EG:s jordbruksfond år 2002*, Jordbruksverket, 2003.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Rapporten "Nyckeltal" sammanställd av berörda kommuner.

⁵¹ *Svenska myndigheters kostnader och åtgärder i samband med hanteringen av olika EG-stöd finansierade från EG:s jordbruksfond år 2002*, Jordbruksverket, 2003.

⁵² Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Maria Petersson.

⁵³ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Harald Svensson.

⁵⁴ Hasund, Knut Per, *Varför betala till jordbruket? Om utformning av effektivare miljöstöd*, Grön kunskap 7 (3):192-205 och *Indikatorer och styrmedel för kulturlandskap och biologisk mångfald*, Underlag för seminariediskussion (2003-06-04), Institutionen för ekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet.

12 Mål 1

Sammanfattning

I Mål 1 ingår stöd som finns framför allt inom Insatsområde II i Miljö- och landsbygdsprogrammet för övriga landet. För båda Mål 1-områdena, Norra Norrland och Södra Skogslänsregionen, är måluppfyllelsen god. Detta bedöms dock delvis bero på att målen satts lågt. Lågt satta mål kan medföra att resurser binds upp och inte kommer till bästa användning. Stora skillnader finns mellan kust respektive inlandsdelarna i de båda områdena. Bedömningar av stödets ändamålsenlighet, utformning, administrativa hantering etc. i mer generella termer görs i samband med behandlingen av motsvarande stöd i Miljö- och landsbygdsprogrammet.

12.1 Beskrivning av Mål 1

Mål 1 är ett program som ingår i EU:s regionalpolitiska åtgärder och är inriktat på regioner som har en sämre utveckling än genomsnittligt inom EU. Programmet delfinansieras av unionens strukturfonder och syftar till att stärka tillväxten i näringslivet. Det finns två Mål 1-områden i Sverige, dels Norra Norrland (Norrbottens och Västerbottens län), dels Södra Skogslänsregionen (Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län). Båda har inkluderats i Mål 1 på grund av att de är glest befolkade i jämförelse med andra regioner i EU.¹

I de båda Mål 1-områdena finns särskilda regionalt förankrade Mål 1-program som omfattar cirka 9 miljarder kronor vardera för perioden 2000–2006, varav EU:s bidrag är cirka en tredjedel.² För jordbruksåtgärderna står EU för 75 procent av finansieringen, utom för kompetensutveckling inom skog där EU står för 50 procent. För båda områdena gäller att budgeten är uppdelad på kust

och inland med större belopp per invånare till inlandet. Denna uppdelning ger upphov till en viss inflexibilitet i implementeringen av programmen, eftersom medel inte kan flyttas mellan de geografiska områdena. I andra avseenden finns däremot en betydande flexibilitet genom att medel kan flyttas mellan olika åtgärder i respektive program efter behov.³

I Mål 1 ingår stöd som ligger inom Insatsområde II i Miljö- och landsbygdsprogrammet för övriga landet, nämligen investerings-, start- och förädlingsstöd samt kompetensutveckling. I Mål 1 ingår vidare projektstöd till utveckling av landsbygden som dock inte omfattas av utredningens utvärderingsuppdrag och därför inte behandlas närmare.

Förvaltningsmyndigheterna, Länsstyrelsen i Norrbottens län för Norra Norrland och Länsstyrelsen i Jämtlands län för Södra Skogslänsregionen, ansvarar för genomförandet av programmen enligt respektive s.k. samlat programdokument (SPD) och senare programkomplement. Länsstyrelserna i respektive län fattar beslut i enskilda stödärenden. Jordbruksverket är utbetalande myndighet för de jordbruksrelaterade stöden i Mål 1.⁴

En särskild övervakningskommitté finns för respektive Mål 1-program. I dessa ingår representanter för myndigheter, landsting, kommuner, näringsliv, arbetsmarknadens parter och organisationer. Företrädare för kommissionen och Europeiska investeringsbanken har rätt att närvara som observatörer. Övervakningskommittéerna bistås av ett permanent sekretariat knutet till NUTEK.

Övervakningskommittéerna ansvarar för att Mål 1-programmen genomförs på bästa sätt. Arbetet med att uppnå målen i programmen utvärderas regelbundet. Kommittéerna beslutar om programkomplement, kriterier för urval av projekt, rapportering m.m.⁵

Jordbruksverket har till uppgift att följa upp jordbruksåtgärder enligt EU-kommissionens indikatorer även inom Mål 1 och begär in uppgifter från länsstyrelserna för denna uppföljning. Länsstyrelsernas redovisning bygger endast delvis på EU-kommissionens utvärderingsfrågor. För uppföljning av Mål 1-programmet används också särskilda indikatorer. De samlas i ett system som kallas STINS (Stödinstrument) vilket bland annat används av NUTEK som tillika är systemägare. De parallella uppföljningssystemen medför dubbelarbete och andra problem, bl.a. sammanhängande med att STINS inte möjliggör bearbetning av data. Nya datasystem arbetas nu fram.

12.2 Beskrivning av Mål 1-områdena

12.2.1 Norra Norrland

Området täcker nästan 40 procent av Sveriges yta. Med drygt 3 invånare per kvadratkilometer är det ett av Europas mest glesbefolkade. Det stränga klimatet med tydliga växlingar mellan årstiderna begränsar förutsättningarna för jordbruksproduktion.

Invånarantalet motsvarar ungefär 6 procent av Sveriges befolkning, med stora inomregionala skillnader. Utflyttningen från inlandet har under 1990-talet tilltagit, särskilt bland kvinnor och unga. Medelåldern är därmed relativt hög och det finns brist på kvinnor, särskilt i de yrkesverksamma åldrarna. Befolkningsminskningen har lett till att även arbetskraften minskat. Arbetslösheten är trots detta stor (6 procent).

Strukturrationaliseringen inom jordbruket har gjort sig kraftigt gällande i regionen. Mindre än 1 procent av ytan utgörs av jordbruksmark. Jordbruket är koncentrerat till kustområdena (85 procent). För delar av landsbygden har jordbruket dock fortfarande stor betydelse, eftersom det till exempel håller landskapet öppet och utgör grunden för sysselsättning inom förädlingsindustrin och servicenäringarna. Jordbruket är extensivt till karaktären. Mjölkproduktion är den dominerande driftsinriktningen och inom denna har en utveckling mot större enheter skett.⁶

Programmet för Mål 1 Norra Norrland består av sju insatsområden:

1. Utveckling av infrastrukturen
2. Näringslivsutveckling
3. Kompetensutveckling och sysselsättning
4. Landsbygdsutveckling (inklusive kompetensutveckling inom jordbruk och skog).
5. Natur, kultur och livsmiljö
6. Samiskt program
7. Tekniskt stöd

Utvärderingen omfattar endast delar av Insatsområde 4, *Landsbygdsutveckling*.

12.2.2 Södra Skogslänsregionen

Området täcker 27 procent av Sveriges yta. Det är glest befolkat med i genomsnitt 4 personer per kvadratkilometer. Klimatet begränsar förutsättningarna för jordbruk men i mindre utsträckning än i Norra Norrland.

Invånarantalet motsvarar ungefär 5 procent av Sveriges befolkning och minskar stadigt, särskilt i inlandet. Medelåldern är relativt hög och arbetslösheten stor (6 procent). Området har en högre andel låginkomsttagare och en lägre andel höginkomsttagare än övriga landet.

Jordbruket utgör fortfarande grunden för samhället på landsbygden, särskilt i inlandet, och präglar landskapet i stora områden genom att hålla det öppet. Den odlade arealen uppgår till 113 000 hektar vilket motsvarar 1 procent av den totala ytan. Förutsättningarna för en miljövänlig produktion är goda och andelen ekologiskt odlad areal är omkring 30 procent. Framför allt är jordbruket inriktat på vallbaserad animalieproduktion inom vilken mjölkproduktionen är störst.⁷

Programmet för Mål 1 Södra Skogslänsregionen består av sex insatsområden:

1. Näringslivsutveckling
2. Livslångt lärande och utveckling av mänskliga resurser
3. Utveckling av landsbygd, jord- och skogsbruk, fiske och vatten, (inklusive kompetensutveckling inom jordbruk och skog).
4. Utveckling av livsmiljöer och infrastruktur
5. Samiskt program
6. Tekniskt stöd

Utvärderingen omfattar endast Insatsområde 3, Utveckling av landsbygd, jord- och skogsbruk, fiske och vatten.

12.3 Utvärderingsmetoder

Information om programmen och deras genomförande har hämtats från de båda områdenas programdokument och programkomplement. Information om utfallet har hämtats från årsrapporterna för 2000, 2001 och 2002. Kompletterande statistikuppgifter har erhållits från länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt från NUTEK och Jordbruksverket. Uppgifter

om bevarade och skapade arbetstillfällen är baserade på projektens ansökningshandlingar, där antalet arbetstimmar i företaget före och efter investeringen skall anges. Uppgifterna bygger på uppskattningar och beräkningar och är således förenade med osäkerhet.

Programmen för Mål 1 Norra Norrland och Mål 1 Södra Skogslänsregionen skiljer sig åt i flera avseenden, men de åtgärder som utvärderingen omfattar är desamma. Dessa åtgärder överensstämmer också med motsvarande åtgärder i Miljö- och landsbygdsprogrammet (investeringsstöd, startstöd, förädlingsstöd och kompetensutveckling). Därför beskrivs de inte närmare i detta kapitel utan i stället hänvisas till beskrivningarna av Miljö- och landsbygdsprogrammet (kapitel 6, 7, 8 och 10). Däremot skiljer sig målen i viss mån åt mellan de båda Mål 1-områdena och därför sker själva utvärderingen separat.

Utvärderingen sker gentemot de operativa målen för respektive insatsområde. Underlag för att utvärdera de specifika och övergripande målen saknas. Det har överlag varit svårt att få fram säkra uppgifter som underlag för utvärderingen. I huvudsak beror detta på problem relaterade till datasystem. Underlaget har också varit av varierande kvalitet.

12.4 Övergripande mål för insatserna

Det övergripande målet för insatsområde 4 i Norra Norrland är en levande landsbygd med god tillväxt och sysselsättning.⁸

Det övergripande målet för insatsområde 3 i Södra Skogslänsregionen är att stärka landsbygds- och glesbygdsområdenas konkurrenskraft och främja en långsiktig och hållbar utveckling.⁹

12.5 Resultatmål och resultat av insatserna

12.5.1 Mål 1 Norra Norrland

Tabellerna 12.1, 12.2 och 12.3 visar antalet beslut och belopp i miljoner kronor för investerings-, start- och förädlingsstöd uppdelat på kust och inland. Beloppen avser både EU-medel och annan finansiering. Insatserna för kompetensutveckling redovisas separat.¹⁰

Tabell 12.1. Investerings-, start- och förädlingsstöd år 2000

Åtgärd	Antal beslut		Belopp, mkr	
	<i>inland</i>	<i>inland</i>	<i>kust</i>	<i>kust</i>
Investeringsstöd	34	12	66	22
Startstöd	3	0,5	12	2
Förädlingsstöd	1	0,5	1	1

Källa: Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003.¹¹

Trots att det blev möjligt att söka investeringsstöd först i juli 2000 kom många ansökningar in redan under detta första år. Särskilt stor var efterfrågan i kustlandet där prioriteringar bland ansökningarna måste göras. Fler beslut fattades om startstöd än under föregående period. En ökning av antalet ansökningar skedde som till stor del var en följd av ändrade skattebestämmelser. Intresset för förädlingsstödet var lågt vilket främst berodde på att informationsinsatserna under 2000 var otillräckliga.

För kompetensutveckling inom jordbruket beslutades det om insatser för sammanlagt cirka 5 miljoner kronor. Dessa betalades emellertid ut först under 2001, då verksamheten kom igång sent under 2000. Aktiviteterna bedrevs inom tre delprogram:

1. Bevarande av den biologiska mångfalden och kulturhistoriska värden i odlingslandskapet samt bevarande av ett öppet odlingslandskap i skogsbygderna och i norra Sverige.
2. Skydd av miljö känsliga områden.
3. Åtgärder för att främja ekologisk produktion.

Delprogram 1 innefattade främst upprättandet av åtgärdsplaner. Ingen verksamhet bedrevs inom renskötselområdet. Delprogram 2 var främst kopplat till obligatoriska utbildningar för sökande av REKO-stöd. I delprogram 3 var de huvudsakliga aktiviteterna kurser och rådgivning.¹² Inga beslut fattades om kompetensutveckling inom skogen under 2000.¹³

Tabell 12.2. Investerings-, start- och förädlingsstöd år 2001

Åtgärd	Antal beslut <i>inland</i>	Belopp, mkr <i>inland</i>	Antal beslut <i>kust</i>	Belopp, mkr <i>kust</i>
Investeringsstöd	35	9	55	20
Startstöd	13	2	3	1
Förädlingsstöd	1	1	5	7

Källa: Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003.¹⁴

Då efterfrågan på investeringsstöd i kustlandet var stor under 2000 hade flera beslut flyttats till 2001. Fortfarande var intresset större i kustlandet än i inlandet. Efterfrågan på startstöd ökade från år 2000 till 2001. Ökningen var framför allt ett resultat av en högre efterfrågan bland rennäringensföretagen vilka uteslutande är lokaliserade till inlandet. Efterfrågan på förädlingsstöd ökade i kustlandet men var fortsatt låg i inlandet.¹⁵ Detta beror enligt uppgift på att stödformerna inom de regionala företagsstöden är mer gynnsamma att söka.¹⁶

För kompetensutveckling inom jordbruk beslutades det om totalt cirka 6 miljoner kronor. Under 2001 tillkom delprogram 4 – ett ekonomiskt hållbart lantbruk.

För verksamheten i delprogram 1 gällde ett fortsatt arbete med att upprätta åtgärdsplaner. Delprogrammen 2 och 3 genomfördes delvis gemensamt. Rådgivningen ökade i omfattning jämfört med tidigare år. Verksamheten inom delprogram 4 hade i huvudsak kurskaraktär.¹⁷ För kompetensutvecklingsinsatser inom skogsbruket beslutades det om insatser för cirka 4 miljoner kronor.¹⁸

Tabell 12.3. Investerings-, start- och förädlingsstöd år 2002

Åtgärd	Antal beslut <i>inland</i>	Belopp, mkr <i>inland</i>	Antal beslut <i>kust</i>	Belopp, mkr <i>kust</i>
Investeringsstöd	55	15	71	22
Startstöd	15	2	16	3
Förädlingsstöd	3	2	3	7

Källa: Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003.¹⁹

Efterfrågan på investeringsstöd fortsatte att öka under 2002. Fortfarande var intresset något större i kustlandet än i inlandet. Intresset för startstödet ökade. Efterfrågan på förädlingsstödet var fortsatt låg, men budgetmedlen utnyttjades fullt ut. I kustlandet var situationen något bättre. Ytterligare informationsinsatser genomfördes för att öka intresset.

För kompetensutveckling beslutades det om insatser för cirka 2 miljoner kronor inom jordbruket och cirka 900 000 kronor inom skogsbruket.²⁰ Verksamhet bedrevs inom alla fyra delprogrammen.²¹

För *Investeringsstödet* är **resultatmålen** för hela perioden att:

- 10 företag får ny och/eller kompletterande verksamhet och
- 60 arbetstillfällen bevaras/skapas varav 30 för kvinnor.²²

Fram till årsskiftet 2002/2003 har målet att 10 företag ska få kompletterande verksamhet uppnåtts. Under samma period har 27 arbetstillfällen skapats, varav 6 för kvinnor, och 625 arbetstillfällen bevarats, varav 133 för kvinnor. Samtidigt har 5 arbetstillfällen för kvinnor försvunnit. Resultaten överstiger kraftigt de uppsatta målen. Andelen kvinnor är dock lägre än i målen.²³

För *Startstödet* är **resultatmålen** för hela perioden:

- 15 övertaganden varav 7 för kvinnor och
- 5 nya företag varav 3 för kvinnor.²⁴

Redovisningen sker med hjälp av datasystemet STINS enligt vilket det inte är möjligt att dela in informationen i övertagande av befintliga och skapande av nya företag. Därför redovisas här både antalet nya företag och antalet små och medelstora företag som fått stöd, men utan att informationen preciseras närmare enligt målens indelning. Fram till årsskiftet 2002/2003 har startstöd utgått till 60 nya företag som skapats eller tagits över, varav 6 av kvinnor. Oavsett om företag övertagits eller om nya har skapats så överstiger resultaten målen med bred marginal. Andelen kvinnor är emellertid mycket låg.²⁵

För *Förädlingsstödet* är **resultatmålen** för hela perioden:

- 15 nya arbetstillfällen varav 7 för kvinnor,
- 15 bevarade arbetstillfällen varav 7 för kvinnor och

- 5 nya företag varav 3 för kvinnor.²⁶

Fram till årsskiftet 2002/2003 har totalt 12 nya arbetstillfällen skapats och 57 arbetstillfällen bevarats genom förädlingsstödet. Totalt har 7 nya företag fått stöd. Måluppfyllelsen är således god. Uppgifter om andelen kvinnor saknas.²⁷

För *Kompetensutveckling* är **resultatmålen** för hela perioden:

- 400 personer i aktiviteter varav 150 kvinnor,
- 200 företag i aktiviteter,
- 75 företag som övergår till ekologisk djurhållning,
- en ökning av den ekologiskt odlade arealen med 3 000 hektar och
- 50 företag som deltar i nätverk varav minst 25 procent skall vara ägda av kvinnor.²⁸

Fram till årsskiftet 2002/2003 deltog 10 167 personer i kompetensutveckling varav 2 565 var kvinnor. Resultatet överskrider därmed vida målen. Andelen kvinnor var emellertid lägre än det uppsatta målet. Information saknas om antalet företag som deltagit i aktiviteter för kompetensutveckling, men enligt uppgift från länsstyrelsen i Norrbottens län deltar i genomsnitt 2 personer per företag i aktiviteterna. Detta skulle innebära att sammanlagt omkring 1 695 företag hittills har deltagit under perioden.²⁹

Enligt Jordbruksverkets statistik gick sammanlagt 125 lantbrukare in i åtagande om ekologisk djurhållning åren 2000–2002. Om dessa har fått rådgivning genom insatserna för kompetensutveckling går däremot inte att fastställa. 1999 utgick stöd för ekologisk odling för sammanlagt 22 271 hektar. 2002 var motsvarande areal 25 986 hektar. Ökningen är således 3 715 hektar.³⁰

Uppgifter om antalet företag som deltar i nätverk finns inte.

Någon kvalitativ utvärdering av kompetensutvecklingen har inte gjorts i Norra Norrland med undantag för två enkätundersökningar av mindre omfattning i Västerbottens län 2003. De avsåg en kurs i miljövänlig konventionell odling och insatser för jordbrukare med ekologisk produktion. I båda fallen ansåg en majoritet att de haft praktisk nytta av åtgärderna.³¹

12.5.2 Mål 1 Södra Skogslänsregionen

Tabellerna 12.4, 12.5 och 12.6 visar antalet beslut och belopp för investerings-, start- och förädlingsstöd samt kompetensutveckling uppdelat på kust och inland. Beloppen avser EU-medel och svenska offentliga medel.

Tabell 12.4. Genomförandet av programmet år 2000

Åtgärd	Antal beslut inland	Belopp, mkr inland	Antal beslut kust	Belopp, mkr kust
Investeringsstöd	48	17	17	6
Startstöd	25	2	3	0,3
Förädlingsstöd	0	0	0	0
Kompetensutveckling	2	7	2	4

Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2001.³²

Beslut om investeringsstöd började fattas först under senare delen av 2000, men antalet ansökningar blev ändå relativt högt. Fler beslut fattades om startstöd än tidigare. En ökning av antalet ansökningar skedde som till stor del var en följd av ändrade skattebestämmelser. Inga beslut om förädlingsstöd fattades. Kompetensutvecklingsinsatser bedrevs i samma omfattning som under den föregående programperioden. De budgetmedel som avsatts förbrukades.³³

Tabell 12.5. Genomförandet av programmet år 2001

Åtgärd	Antal beslut inland	Belopp, mkr inland	Antal beslut kust	Belopp, mkr kust
Investeringsstöd	131	36	46	18
Startstöd	17	3	3	1
Förädlingsstöd	4	5	3	1
Kompetensutveckling	3	8	2	4

Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2002.³⁴

Under 2001 var antalet ansökningar om investeringsstöd stort under början av året för att sedan avta. Intresset var störst i de centrala delarna av Jämtland. Huvuddelen av stödet har gått till jordbruket. Andelen trädgårds- och rennäringföretag är liten. Intresset för startstödet minskade under 2001. Flest ansökningar kom från centrala Jämtland. Efterfrågan på förädlingsstöd är låg i jämförelse med Miljö- och landsbygdsprogrammet. En orsak till detta tros vara brist på information. En annan orsak kan vara att annan mer förmånlig finansiering finns genom länsstyrelsernas regionala insatser. Antalet deltagare i kompetensutveckling har varit högt. För samtliga åtgärder gäller att det fattats fler beslut till ett högre belopp i inlandet än i kustområdet.³⁵

Tabell 12.6. Genomförandet av programmet år 2002

Åtgärd	Antal beslut <i>inland</i>	Belopp, mkr <i>inland</i>	Antal beslut <i>kust</i>	Belopp, mkr <i>kust</i>
Investeringsstöd	92	30	36	10
Startstöd	15	2	0	0
Förädlingsstöd	5	10	2	0,5
Kompetensutveckling	2	8	2	4

Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2003.³⁶

Något färre beslut om investeringsstöd fattades under 2002 än under 2001 beroende framför allt på att många ärenden från 2000 avslutats först 2001. Antalet startstöd fortsatte att minska och var noll i kustområdet. Förädlingsstödet ökade beloppsmässigt men låg fortfarande på en låg nivå som kan bero på att vissa ansökningar fördes över till investeringsstödet och beviljades där. Kompetensutvecklingen fortsatte som tidigare.³⁷

För *Investeringsstödet* är **resultatmålen** för hela perioden:

- 50 nya arbetstillfällen varav minst 20 för kvinnor,
- 150 bevarade arbetstillfällen varav minst 40 för kvinnor,
- 20 nya företag varav minst 8 med enbart kvinnligt ägande och
- stöd till 150 företag per år varav minst 30 med enbart kvinnligt ägande.³⁸

Fram till årsskiftet 2002/2003 har investeringsstödet resulterat i att totalt 41 nya arbetstillfällen har skapats, varav 16 för kvinnor. Det

innebär att med hittillsvarande takt kommer målet att överträffas med god marginal vid programperiodens slut. 328 arbetstillfällen har bevarats, varav 68 för kvinnor. Resultatet är klart bättre än det uppsatta målet. Andelen bevarade arbetstillfällen för kvinnor är emellertid lägre än i detta. Antalet nya företag uppgår till 9, varav 3 ägs helt av kvinnor. Med hittillsvarande takt kommer målet att uppfyllas fram till programperiodens slut. Hittills är andelen företag ägda av kvinnor lägre än målet. Totalt 370 företag har fått stöd vilket innebär att målet 150 företag per år inte är uppnått. Uppgift om andelen kvinnor saknas.³⁹

För *Startstödet* är **resultatmålet** att:

- 20 nya företagare per år får stöd till etablering av företag varav minst 5 med enbart kvinnligt ägande.⁴⁰

Fram till årsskiftet 2002/2003 har startstödet resulterat i att 63 nya företag har etablerats, genom övertagande eller nyetablering, varav 7 ägs enbart av kvinnor. Målet har därmed uppnåtts för antalet företag men inte för andelen kvinnor. Startstödet har dessutom inneburit att 25 nya arbetstillfällen har skapats, varav 9 för kvinnor.⁴¹

För *Förädlingsstödet* är **resultatmålen** för hela perioden att:

- stödja minst 50 företag varav minst 15 skall ha enbart kvinnligt ägande,
- skapa 5 nya företag varav minst 2 skall ha enbart kvinnligt ägande,
- skapa 20 nya arbetstillfällen varav minst 10 för kvinnor och
- bevara 60 arbetstillfällen varav minst 30 för kvinnor.⁴²

Fram till årsskiftet 2002/2003 har 2 nya företag skapats varav ett har kvinnligt ägande. Måluppfyllelsen i övrigt är dålig. Förädlingsstödet har inte lett till några nya arbetstillfällen, medan 7 arbetstillfällen har bevarats. Uppgift saknas när det gäller andelen bevarade arbetstillfällen för kvinnor. 14 företag har hittills givits stöd. Med nuvarande takt kommer målen inte att uppfyllas under programperioden.⁴³

För *Kompetensutveckling* är **resultatmålen** för hela perioden att:

- 5 000 jord- och skogsbrukare utbildas i miljömässigt och ekonomiskt långsiktigt hållbara produktionsmetoder varav minst 2 000 skall vara kvinnor och
- 300 rådgivningsprojekt genomförs avseende åtgärdsplaner, demonstrationsgårdar och informationsinsatser för främjande av lantbrukets miljömål.⁴⁴

Fram till årsskiftet 2002/2003 har totalt 15 471 personer deltagit i kompetensutveckling, varav 4 964 kvinnor. Resultaten överstiger därmed vida de uppsatta målen utom för andelen kvinnor. Ett stort antal rådgivningsprojekt för jordbruket har genomförts. Se tabell 12.7.

Tabell 12.7. Kompetensutveckling för jordbruk 2000–2002

Aktivitet	Antal
Enskild rådgivning	1 195
Åtgärdsplan	918
Kurs	335
Nyhetsblad	40
Demonstrationsodling	112
Fält/gårdsvandring	59
Studiecirkel	38
Studieresa	18
Demonstrationsgård	6
Allmogeåker	2
Totalt	2 723

Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2003.⁴⁵

Även inom skogsbruket har ett stort antal rådgivningsprojekt genomförts. Se tabell 12.8.

Tabell 12.8. Kompetensutveckling för skogsbruk 2000–2002

Aktivitet	Antal
Kurser	469
Informationstillfällen	77
Rådgivning i fält	563
Totalt	1 109

Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2003.⁴⁶

Resultaten överskrider de uppsatta målen med bred marginal. Någon kvalitativ utvärdering av kompetensutvecklingen har inte gjorts i Södra Skogslänsregionen.⁴⁷

12.6 Utredningens bedömning

För *Mål 1 Norra Norrland* märks en tydlig skillnad mellan kust och inland när det gäller antalet beslut och stödbeloppens storlek. Generellt gäller att kustområdet uppvisar ett bättre resultat. Sannolikt beror detta i första hand på de allmänt bättre förutsättningarna för jordbruk i kustlandet. Intresset för investeringsstöd är genomgående högt, medan efterfrågan på förädlingsstöd är låg. Det senare beror delvis på att liknande, mer förmånliga stöd ges genom andra program, t.ex. regionalpolitiska företagsstöd, och att ansökningar flyttats över till investeringsstödet. Ytterligare en orsak är sannolikt otillräcklig information.

Måluppfyllelsen för de olika åtgärderna varierar, men i många fall, särskilt när det gäller arbetstillfällen och antalet deltagare i kompetensutveckling, har utfallet hittills vida överskridit de uppsatta målen. Utredningen menar att de goda resultaten delvis beror på att målen satts för lågt. Resultaten kan också bero på att mer generella åtgärder har genomförts i förhållande till vad som ursprungligen planerades. Måluppfyllelsen för andelen kvinnor är genomgående låg, något som bör uppmärksammas och åtgärdas.

För *Mål 1 Södra Skogslänsregionen* märks också en tydlig skillnad mellan kust och inland, men till skillnad från Norra Norrland har flest beslut fattats för inlandsområdet. Det är framför allt i centrala Jämtland som efterfrågan på stöd varit betydande. Även i denna region är investeringsstödet efterfrågat. Intresset för förädlingsstöd

är litet och måluppfyllelsen för denna åtgärd är dålig. Resultaten av insatserna för kompetensutveckling har liksom i Norra Norrland kraftigt överskridit de uppsatta målen. Även här bedöms de initiala målen ha satts lågt. Åtgärderna kan också ha blivit mer generella än vad som ursprungligen avsågs. I övrigt gäller att måluppfyllelsen är något bättre eller i nivå med vad som kan förväntas efter halva programperioden, utom för andelen kvinnor som är lägre än målet.

De redovisade resultaten är förenade med en viss, i några fall betydande, osäkerhet. Det gäller särskilt uppgifter om antalet bevarade arbetstillfällen som sannolikt är överskattade. Andra osäkerheter beror på dubbla datasystem dvs. en viss rapportering enligt STINS och en annan enligt Jordbruksverkets datasystem. Flera av indikatorerna går inte att få fram genom STINS och bygger därför på tolkningar. Utredningen menar att behovet är stort av ett fungerande och enhetligt system.

Bedömningar av de olika stödets ändamålsenlighet, utformning, administrativa hantering etc. i mer generella termer görs i samband med behandlingen av motsvarande stöd i Miljö- och landsbygdsprogrammet. Det har bedömts mindre lämpligt att göra sådana bedömningar separat för stöden i Mål 1, därför att det dels är fråga om likvärdiga stöd, dels i vissa avseenden finns sämre bedömningsunderlag för Mål 1-stöden på grund av mer ofullständig redovisning.

12.7 Miljö- och landsbygdsprogrammet och Mål 1 – en jämförelse

För att få en bättre bild av utfallet i Mål 1 har de ingående stöden jämförts med motsvarande stöd i Miljö- och landsbygdsprogrammet, dvs. i övriga av landet.

Investeringsstöd

Investeringsstödet har varit efterfrågat i hela landet. I Norra Norrlands kustområde gjordes prioritering av ansökningarna 2000. Sammanlagt beslutades om 686 investeringsstöd i Mål 1 till ett totalt belopp av 217 miljoner kronor. I övriga landet beviljades 1 801 stöd med sammanlagt 309 miljoner kronor. Det genom-

snittliga stödet var därmed cirka 316 000 kronor i Mål 1 och 172 000 kronor i övriga landet.

Fördelningen av investeringsstödet på olika slags investeringar framgår av tabell 12.9. Bilden är i stort sett likartad över hela landet. Överlag går en stor del av stödet till djurstallar, huvudsakligen för nötkreatur. Stödet till gödselvårdsanläggningar var störst i Norra Norrland men avtog under perioden. Stöd till kompletterande verksamhet gavs i ungefär lika stor utsträckning i hela landet.

Tabell 12.9. Fördelning av investeringsstödet på olika slags investeringar 2000–2002

Investeringsstyp (%)	2000			2001			2002		
	NN	SSR	ML	NN	SSR	ML	NN	SSR	ML
Ladugård och inventarier för mjölk och nöt	59	57	69	61	70	67	67	66	66
Svinhus inklusive inventarier	1	2	8	2	3,5	4	1	0	0
Stallar för äggproduktion	2	4	X	1	0,5	2	1	0,5	0
Andra stallbyggnader	1	8	6	5	5	2	1	8	0
Växthus	5	2	2,5	3	1	7	7	4	6
Andra byggnader	4	10	0	8	7	3	13	4,5	0
Gödselvårdsanläggningar	13	2	3,5	10	5	6	4	7,5	6
Gödselmyllare	0	0	0	0	0,5	1	0	1,5	0
Övrigt, jordbruk och trädgård	2	7	9	1	4	2	3	4	15
Kompletterande verksamhet	5	8	2	5	3	6	2	3	6
Markanläggningar	8	0	0	4	0,5	0	1	1	0
Totalt %	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anmärkning:

1) Miljö- och landsbygdsprogrammet (ML), Norra Norrland (NN) och Södra Skogslänsregionen (SSR).

2) ML X år 2000 ingår i andra stallbyggnader.

3) Siffrorna är avrundade.

Källa: Jordbruksverket, 2003, länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län, 2003.⁴⁸

Startstöd

I Mål 1 beviljades 125 startstöd med cirka 19 miljoner kronor vilket ger ungefär 150 000 kronor per stöd. Genom Miljö- och landsbygdsprogrammet beviljades 661 startstöd med 65 miljoner kronor vilket i genomsnitt blir 98 000 kronor per stöd.

Fördelningen av startstödet på olika slags produktion framgår av tabell 12.10. Flest stöd har utgått till företag med mjölkproduktion. Detta gäller för hela landet. Produktionsinriktningen mjölk dominerade helt i Norra Norrland år 2000 för att sedan mer än halveras. Därefter kommer företag med nötköttsproduktion, där stödet är störst i Miljö- och landsbygdsprogrammet. Andelen företag med svinproduktion har varit begränsad utom i Södra Skogslänsregionen 2002 då den uppgick till nästan hälften (i detta fall ingick dock även viss annan djurproduktion). Under 2001 och 2002 var renskötsel företag viktigast bland stödmottagarna i Norra Norrland.

Tabell 12.10. Fördelning av startstödet på olika slags produktion 2000–2002

Produktionsinriktning (%)	2000			2001			2002		
	NN	SSR	ML	NN	SSR	ML	NN	SSR	ML
Mjölkproduktion	86	64	43	39	61	46	31	42	48
Växtodlingsföretag	0	7	33	0	0	14	9	0	16
Nötköttsproduktion	0	18	15	14	13	21	12	11	17
Svinproduktion	0	7	6	0	13	9	2	47	12
Trädgård	7	0	1,5	0	4	5	5	0	2
Ägg och fjäderfäproduktion	0	Y	1,5	0	Y	0	0	Y	2
Renskötsel	0	4	0	45	9	0	35	0	0
Övrigt	7	0	0	2	0	5	6	0	3

Anmärkning:

1) Y i SSR 2000–2002 ingår i svinproduktion.

Källa: Jordbruksverket, 2003 och länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län, 2003.⁴⁹

För Miljö- och landsbygdsprogrammet är det operativa målet att underlätta för omkring 200 unga jordbrukare m.fl. att starta som företagare årligen. I Mål 1 Norra Norrland är motsvarande antal 20

totalt för perioden och i Södra Skogslänsregionen 20 per år. I alla tre områdena har målen överskridits, framför allt i Norra Norrland.

Överlåtelse

Överlåtelse från en nära släkting skedde inom Miljö- och landsbygdsprogrammet i 72 procent av fallen under perioden 2000–2002. För Norra Norrland är motsvarande siffra 52 procent (i Västerbotten 73 procent och i Norrbotten 36 procent). Skillnaden inom Norra Norrland beror främst på att etablering av företag inom rennäringen i mindre utsträckning sker genom övertagande inom släkten. Överlåtelse från en nära släkting skedde i Södra Skogslänsregionen i genomsnitt i 45 procent av fallen. Sådana överlåtelse har minskat kraftigt under 2002. Den länsvisa fördelningen av startstödet i Mål 1 redovisas i tabell 12.11.

Tabell 12.11. Länsvis fördelning av beviljade startstöd i Mål 1-området 2000–2002

Län	%
Värmlands län (S)	1
Dalarnas län (W)	4
Gävleborgs län (X)	1
Västernorrlands län (Y)	7
Jämtlands län (Z)	40
Västerbottens län (AC)	20
Norrbottens län (BD)	27
Totalt	100

Källa: Jordbruksverket, 2003.⁵⁰

Flest startstöd inom Mål 1-området har beviljats i Jämtlands och Norrbottens län vilket beror på jordbrukets betydelse i centrala Jämtland och rennäringens betydelse i Norrbotten.

Utredningen har i kapitlet om startstöd bedömt att detta har en låg måluppfyllelse i fråga om förnyring av jordbrukarkåren. Detta gäller också för Mål 1-området med undantag för rennäringen. Jämfört med jordbruket bedöms stödet här ha större betydelse som ett incitament till att starta nya företag. Tillskottet av likvida medel

kan vara viktigare i detta sammanhang. Andelen övertaganden från nära släktingar är påtagligt lägre inom rennäringen än inom jordbruket. Om startstödet avskaffas bör det därför för rennäringens del ersättas av något annat stöd med liknande inriktning. Så bedöms kunna ske inom ramen för andra insatsområden i Mål 1-programmen, lämpligen de med samisk inriktning (se kapitel 15).

Förädlingsstöd

I Mål 1 fattades 28 beslut om förädlingsstöd med totalt 35 miljoner kronor. Inom Miljö- och landsbygdsprogrammet fattades 187 beslut med 123 miljoner kronor. I genomsnitt innebär detta 1,3 miljoner kronor per beslut i Mål 1 och omkring 660 000 kronor i övriga landet. I Norra Norrland avsåg 64 procent av stöden företag med fler än 11 anställda, 57 procent av dem lokaliserade till städer. Endast 14 procent avsåg företag på landsbygden. I Södra Skogs-länsregionen avsåg 64 procent företag med fler än 10 anställda, varav 50 procent företag med fler än 50 anställda. Endast omkring 10 procent avsåg företag på landsbygden.

I övriga landet avsåg mer än hälften av stöden företag med färre än 40 anställda, merparten lokaliserade i eller nära tätorter. 30 procent av stöden avsåg jordbruksföretag.

Förädlingsstödet ska skapa eller bevara 1 500 arbetstillfällen genom Miljö- och landsbygdsprogrammet och 110 inom Mål 1. Målet är redan uppfyllt för Mål 1. Hittills har närmare 400 arbetstillfällen skapats i övriga landet. Med denna takt beräknas måluppfyllelsen endast bli omkring 65 procent vid programperiodens slut.

Kompetensutveckling

I Mål 1 deltog sammanlagt 25 640 personer i kompetensutveckling under perioden 2000–2002 varav 7 530 (29 procent) var kvinnor. Inom Miljö- och landsbygdsprogrammet var motsvarande siffra 132 390 personer.

Uppgift om andelen kvinnor i KULM finns endast för år 2002, där den uppgår till 17 procent i kursverksamheten och 8 procent för enskild rådgivning. Inom K2 var andelen 42 procent och inom kampanjen Grönare Skog 15 procent.

-
- ¹ Länsstyrelsernas gemensamma hemsida, www.lst.se/eu.htm och www.mal1.nu/, samt länsstyrelsen i Norrbottens läns hemsida, www.bd.lst.se/narliv/regek/mal1/start.htm.
- ² Ibid.
- ³ Underhandsuppgifter från länsstyrelsen i Västerbottens län, augusti 2003, kontaktperson, Sven Lingegård.
- ⁴ *Samlat Programdokument, Mål 1 Norra Norrland*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2000, *Utvecklingskraft och kunskapsdriven tillväxt: Samlat Programdokument, Mål 1. Södra Skogslänsregionen, 2000–2006*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2000.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ *Samlat Programdokument, Mål 1 Norra Norrland*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2000.
- ⁷ *Utvecklingskraft och kunskapsdriven tillväxt: Samlat Programdokument, Mål 1. Södra Skogslänsregionen, 2000–2006*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2000.
- ⁸ *Samlat Programdokument, Mål 1 Norra Norrland, 2000*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2000.
- ⁹ *Utvecklingskraft och kunskapsdriven tillväxt: Samlat Programdokument, Mål 1. Södra Skogslänsregionen, 2000–2006*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2000.
- ¹⁰ Uppgifter från dataprogrammet STINS, juli 2003, kontaktperson Lars Karlsson. Uppgifterna är inte avstämda vilket innebär att vissa avvikelser mot andra rapporter kan finnas.
- ¹¹ *Mål 1 Norra Norrland*, Årsrapport 2000, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2001.
- ¹² Ibid.
- ¹³ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av Mål 1, augusti 2003, kontaktperson Liisi Johansson.
- ¹⁴ *Mål 1 Norra Norrland*, Årsrapport 2001, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2002.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Underhandsuppgifter från länsstyrelsen i Västerbottens län, augusti 2003, kontaktperson Sven Lingegård.
- ¹⁷ *Mål 1 Norra Norrland*, Årsrapport 2001, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2002.
- ¹⁸ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av Mål 1, augusti 2002, kontaktperson Liisi Johansson.
- ¹⁹ *Mål 1 Norra Norrland*, Årsrapport 2002, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003.
- ²⁰ Jordbruksverkets underlag för utvärdering av Mål 1, augusti 2003, kontaktperson Liisi Johansson.
- ²¹ *Mål 1 Norra Norrland*, Årsrapport 2002, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003.
- ²² *Programkomplement till SPD för Mål 1 Norra Norrland, Version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2002.
- ²³ NUTEK:s underlag för utvärdering av Mål 1 Norra Norrland, april 2003, kontaktperson David Källström.
- ²⁴ *Programkomplement till SPD för Mål 1 Norra Norrland, Sverige Version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2002.
- ²⁵ NUTEK:s underlag för utvärdering av Mål 1 Norra Norrland, april 2003, kontaktperson David Källström och underhandsuppgifter från länsstyrelsen i

Norrbottnens samt Västerbottnens län, juni 2003, kontaktpersoner Sven Lingegård respektive Lars Karlsson.

²⁶ *Programkomplement till SPD för Mål 1 Norra Norrland, Version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2002.

²⁷ NUTEK:s underlag för utvärdering av Mål 1 Norra Norrland, april 2003, kontaktperson David Källström och underhandsuppgifter från länsstyrelserna i Västerbotten och Norrbotten, augusti 2003, kontaktpersoner Sven Lingegård respektive Lars Karlsson.

²⁸ *Programkomplement till SPD för Mål 1 Norra Norrland, Version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, 2002.

²⁹ NUTEK:s underlag för utvärdering av Mål 1 Norra Norrland, april 2003, kontaktperson David Källström och underhandsuppgifter från länsstyrelserna i Norrbottens län, augusti 2003, kontaktperson Lars Karlsson.

³⁰ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, augusti, 2003 kontaktperson Malin Flinck.

³¹ Underhandsuppgifter från länsstyrelsen i Norrbottens län, september 2003, kontaktperson Lars Karlsson.

³² *Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Årsrapport 2000*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2001.

³³ Ibid.

³⁴ *Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Årsrapport 2001*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2002.

³⁵ Ibid.

³⁶ *Mål 1 Södra Skogslänsregionen, Årsrapport 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2003.

³⁷ Ibid.

³⁸ *Programkomplement Mål 1 Södra Skogslänsregionen, 2000–2006, version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län.

³⁹ Uppgifter för utvärdering av Mål 1 från länsstyrelsen i Jämtlands län, april 2003 kontaktperson Ragnar Forss.

⁴⁰ *Programkomplement Mål 1 Södra Skogslänsregionen, 2000–2006, version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2003.

⁴¹ Uppgifter för utvärdering av Mål 1 från länsstyrelsen i Jämtlands län, juni 2003, kontaktperson Ragnar Forss.

⁴² *Programkomplement Mål 1 Södra Skogslänsregionen, 2000–2006, version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2003.

⁴³ Uppgifter för utvärdering av Mål 1 från länsstyrelsen i Jämtlands län, juni 2003, kontaktperson Ragnar Forss.

⁴⁴ *Programkomplement Mål 1 Södra Skogslänsregionen, 2000–2006, version 2002*, Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, 2003.

⁴⁵ Underhandsuppgifter från länsstyrelsen i Jämtlands län, augusti 2003, kontaktperson Ragnar Forss.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Uppgifter för utvärdering av Mål 1 och underhandsuppgifter från länsstyrelsen i Jämtlands län, september 2003, kontaktperson Ragnar Forss.

⁴⁸ *Översyn av Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige år 2000–2006*, Jordbruksverkets rapport 2001:19, *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2001*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2002-05-30, *Utvecklingen inom Miljö- och landsbygdsprogrammet år 2002*, Jordbruksverkets skrivelse till regeringen, 2003-03-06, Underhandsuppgifter från Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Norrbottens län, kontaktperson Lars Karlsson och Förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen i Jämtlands län, kontaktperson Ragnar Forss.

⁴⁹Ibid.

⁵⁰ Underhandsuppgifter från Jordbruksverket, september 2003, kontaktperson Lars Runemo.