

---

# REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

---

Huvudsyftet med revisionen var att klarlägga huruvida LEADER+, Pomo+, ALMA- och mål 1 -programmen har genomförts i enlighet med de för programmen uppställda målsättningarna och bestämmelserna, hur det för programmens administration inrättade systemet tjänar uppnåendet av dessa målsättningar, samt att i mån av möjlighet utvärdera de med hjälp av programmen uppnådda målsättningarna som en del av arbetet med att utveckla landsbygden. Revisionen gäller programperioden 2000-2006 fram till utgången av år 2003. Beslutet om bidrag till de program som berörs av revisionen har fattats före 31.12.2002.

Utgångspunkten för revisionen var att granska de lokala aktionsgruppernas verksamhet som utvecklare av landsbygdens boende- och levnadsmiljö. Revisionen hänförde sig sålunda förutom till LEADER+ och Pomo+ -programmen även till ALMA- och mål 1 -programmen till den del dessa program genomförs av lokala aktionsgrupper. Till övriga delar har dessa program inte granskats vid denna revision.

Principen för arbetet i en aktionsgrupp är att invånarna på landsbygden själva beslutar om hur deras hembygd skall utvecklas. På basis av revisionen kan konstateras att principen har lyckats och förverkligats väl i genomförandet av programmen och i de lokala aktionsgruppernas verksamhet. Det är emellertid inte i enlighet med denna princip att stöd beviljas till projekt som genomförs av kommunen, låt vara att det är möjligt enligt bestämmelserna.

De projekt för utvecklande av landsbygden som fått stöd från de program som varit föremål för revision har enligt den bild som fåtts vid revisionen huvudsakligen uppfyllt förutsättningarna för bidrag, dvs. har varit småskaliga projekt som syftar till att höja landsbygdens invånares livskvalitet eller till att utnyttja verksamhetsområdets natur och kulturella resurser. I mindre utsträckning har också understötts andra projekt som harmonierar med programmets principer.

Programmets målsättningar har definierats så övergripande, att de möjliggör stöd till snart sagt alla slags projekt. Det kan bedömas, att de kvalitativa målsättningarna uppnåtts skäligen väl med de understödda projekten. Med programmen har boende- och levnadsförhål-

landena på landsbygden kunnat utvecklas genom att byarnas invånare har aktiverats.

I detta skede av programmen är det ännu vanskligt att bedöma varaktigheten för projektens inverkningar. Inverkningarna på sysselsättningen torde ofta begränsa sig till den tid under vilken projekten genomförs och bestående arbetsplatseffekter kan inte klart skönjas. Det förefaller också som att nya företag uppkommit i litet antal. I fortsättningen borde prioriteras projekt där man redan vid beviljande av bidraget klart kan se, att de har inverkningar på sysselsättningen också efter det att projektet har genomförts. Aktionsgrupperna borde framdeles följa handels- och industriministeriets anvisningar vid bedömningen av projektens sysselsättningseffekter.

Aktionsgrupperna har i allmänhet såsom berättigade till bidrag godkänt alla i projektens kostnads kalkyler framförda kostnader. De har inte varit lika kritiska vid tolkningen av rätten att få stöd som de TE-centraler som fattar beslut om bidragen.

Det är inte ändamålsenligt att stöda vilken verksamhet som helst, trots att det föreslagna projektet eller verksamheten i sig skulle ha ett gott syfte och förefalla att lämpa sig för programmets målsättningar. Det bör säkerställas att stödet räcker till för projekt av hög kvalitet, och därför borde kriterierna för beviljande av bidrag vara mera krävande än för närvarande.

Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen vore det mest ändamålsenligt och effektivt att under programperioden efter år 2006 förena arbetet i aktionsgrupper till en helhet i samband med något program. Programmens likartade karaktär ger goda utgångspunkter för detta. Arbete i form av aktionsgrupper inom ramen för flera program av samma typ gör av med dryga resurser på olika nivåer av förvaltningen.

Det nationella genomförandet av programmen fördröjdes i början av programperioden. De ministerier som ansvarar för programmen bör sörja för att så inte sker under kommande programperioder.

Med hjälp av systemet borde så väl som möjligt säkerställas att stöd ges till de projekt som har de största inverkningarna. Ett hinder härvidlag kan bli de enligt aktionsgrupp fastställda finansieringsramarna liksom även det, att det finns alltför få projekt som är berättigade till stöd, varvid finansiering ges också till projekt som ger tämligen svaga effekter.

De som genomför projekten befinner sig beroende på programmet i ojämlig ställning. Exempelvis kan från ALMA-projektet inte stödjas företagsprojekt ifall de inte har anknytning till gårdsbruket, medan

det åter är möjligt att från LEADER+ -programmet stöda företagsverksamhet utan en sådan anknytning.

De lokala aktionsgrupperna bedömer projektansökningarnas ändamålsenlighet och TE-centralerna deras lagenlighet. Gränsen mellan bedömningen av lagenlighet och ändamålsenlighet är emellertid i praktiken inte alltid klar, och därför bedriver TE-centralerna och aktionsgrupperna samarbete och har att överenskomma om gemensamma uppfattningar. TE-centralerna och de lokala aktionsgrupperna utför emellertid också överlappande arbete, t.ex. vid skötseln av utbetalningarna. Det vore skäl att klargöra uppgiftsfördelningen mellan dessa organisationer. Behovet av att eliminera det överlappande arbetet försvinner inte genom det att aktionsgruppernas erfarenheter av samarbetet med TE-centralerna har varit goda, och att aktionsgrupperna och TE-centralerna just inte har haft divergerande uppfattningar om projektens rätt till stöd.

Som det största missförhållandet i projektsystemet nämnde aktionsgrupperna och de som genomför projekten en i förhållande till verksamheten överdimensionerad byråkrati. Detta gäller i synnerhet små projekt, för alla projekt går igenom samma förfaranden. Byråkratin innebär också en utgallring av bidragssökande.

Hos TE-centralerna förekom stora variationer i tiden för handläggning av besluten om projektbidrag. Vad en del av projekten beträffar hade handläggningstiderna förlängts från de riktgivande två månaderna till ett halvt och rentav ett helt år. Det samma gäller också för ändringar i stödbesluten och för besluten om utbetalning. I vissa fall har fördröjningarna kunnat leda till att projektet när det inletts har måst finansieras med lån. Ifall då fördröjningen inte har berott på sökanden, är den oskälig från sökandens synpunkt.

De mest sannolika anledningarna till handläggningstidernas längd är TE-centralernas knappa personalresurser för skötseln av dessa ärenden samt den tid som har gått åt till att komplettera bristfälliga ansökningar. I vissa fall har den förlängda handläggningstiden lett till att man har varit tvungen att framskjuta projektets genomförande eller anhålla om ytterligare tid för projektets genomförande. De riktgivande handläggningstiderna borde iakttas, och i fortsättningen borde större uppmärksamhet ägnas åt handläggningens snabbhet både hos aktionsgrupperna och TE-centralerna.

Motiveringarna till besluten om bidrag var ofta bristfälliga. Av motiveringarna framgick inte tillräckligt klart, varför det har funnit skäl till att understöda projekten. Vissa beslut saknade helt motiver-

ingar. Däremot kunde bland motiveringarna finnas nämnda några till projektet anknutna detaljer, men inte motiveringar gällande bidraget.

Av bidragsmotiveringarna borde framgå hur projektet anknyter till programmet, temat och verksamhetssektorn, på vilket sätt projektet är innovativt och hurudana centrala inverkningsområden dess genomförande förväntas ha och hur resultatens varaktighet skall säkerställas. Särskild uppmärksamhet borde i motiveringarna ägnas åt projektets samsättnings effekter och åt det, hur man har kommit fram till dessa bedömningar tillsammans med sökanden.

En viktigare roll än TE-centralerna vid programmets genomförande har de lokala aktionsgrupperna, vilkas bifallande eller avstyrkande utlåtanden om projekten TE-centralerna har att följa, ifall laglighets hinder för detta inte föreligger. I alla beslut borde nämnas det centrala innehållet i aktionsgruppens förslag.

Också aktionsgruppernas utlåtanden, som är förutsättningen för beviljande av stöd, var ofta bristfälliga. I vissa beslut fanns inte alls något omnämnande av deras existens. Eftersom utlåtandena är av väsentlig betydelse vid fattandet av stödbeslut, borde av utlåtandena klart framgå hur projektet svarar mot programmets centrala målsättningar. Av utlåtandet borde också klart framgå de verksamheter, som aktionsgruppen inte förordar att ges bidrag.

Av besluten om bidrag framgick inte heller alltid klart projektets innehåll. Beskrivningen av projektet har införts i beslutet direkt ur den av sökanden gjorda ansökan och av beskrivningen framgick inte vad man de facto avser att göra inom projektet. I beskrivningen av innehållet kan därigenom ingå också sådan verksamhet, för vilken stöd inte har beviljats. Innehållsbeskrivningen borde exakt motsvara det överenskomna genomförandet av projektet. Detta är av största vikt även med tanke på utbetalningarna, så att innehållsbeskrivningen skall kunna användas för att avgöra huruvida de för utbetalning presenterade kostnaderna ger rätt till stöd. Besluten och de i dem ingående villkoren borde anges så klart, att beslutet inte till någon del ger rum för tolkningar.

LEADER+ -programdokumentet tillåter en lång verkställighetstid för projekten. Ändå hade hos TE-centralerna fattats ett stort antal beslut, där projektens verkställighetstid hade förlängts med 1-2 månader. Besluten om förlängd tid hade inte motiverats, fastän ett godtagbart skäl alltid borde finnas för dem. Enligt observationerna vid revisionen medför sådana extra beslut onödigt arbete för aktionsgrupperna och TE-centralerna. Därför borde tiderna för projektens genomförande granskas realistiskt när det egentliga beslutet om bidrag fattas.

De som genomför projekten rapporterar till aktionsgrupperna och TE-centralerna om projektens framskridande två gånger per år och dessutom vid projektets avslutande. Aktionsgrupperna rapporterar om sin egen verksamhet två gånger per år till jord- och skogsbruksministeriet och TE-centralen. Vid revisionen framgick att de indikatorblanketter som används vid uppföljningen samt för mellan- och slutrapporterna inte var tillräckligt tydliga och enkla att fylla i. På grund av missförstånd kan de statistiska uppgifter som sammanställts av indikatordata inte betraktas som tillräckligt tillförlitliga.

På basis av observationerna vid revisionen utnyttjar aktionsgrupperna slutrapporterna i synnerligen liten omfattning. I synnerhet av projekt som uppgår till stora eurobelopp borde förutsättas slutrapporter av god kvalitet, och dessa borde utnyttjas i uppföljningen av programmet, i utvärderingen av hur projekten lyckats, i den förberedande planeringen av nya projekt samt för det, hur projektens förfaringsätt och resultat kan överföras på andra områden. Eftersom projekten är synnerligen mångskiftande, finns det stora potentiella möjligheter att överföra förfaringsätt och resultat. Slutrapporterna kan ge information om med projekten förknippade risker och om hur problem och misslyckanden framdeles kan undvikas vid projekt av samma typ. De små projektens slutrapporter kunde vara mera koncentrerade. Till övriga delar kan på basis av revisionen uppföljningen och övervakningen av de understödda projekten anses vara i huvudsak tillräcklig.

Som helhetsbedömning kan arbetet i aktionsgrupperna anses fullfölja programmets målsättningar att utveckla landsbygden med hjälp av småskaliga projekt. Framdeles borde emellertid ägnas större uppmärksamhet åt programmens kontinuitet och åt de sysselsättande effekternas varaktighet.

Det viktigaste vid beviljandet av stöd är att med detta åstadkoms de eftersträlvade resultaten, vilka långsiktigt bör främja målsättningarnas uppnående. Detta gäller även för EU-medel, låt vara att definieringarna av hur de för utvecklande av landsbygden avsedda EU-medlen kan användas är synnerligen övergripande och vaga. Från statens synpunkt sett kan inte enbart tillgång till EU-stöd vara en grund för beviljande av statsbidrag. Stödet måste också i övrigt uppfylla grunderna för beviljande av bidrag. För stödet till utvecklande av landsbygden bör uppställas klara, mätbara målsättningar, och stöd beviljas endast när på basis av ansökan kan dras slutsatsen att dessa målsättningar kommer att uppnås. I samband med utbetalningarna, i

synnerhet den sista betalningsraten, bör tillses att dessa målsättningar har uppnåtts. Programmen bör också efter deras avslutande utvärderas kritiskt.