

De av prövning beroende stödsystemen på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

På jord- och skogsbrukets förvaltningsområde används ett stort antal olika nationellt finansierade stödsystem. Att revidera dem ansågs vara viktigt, emedan anslutningen till Europeiska Unionen har accentuerat det nationella stödets strategiska betydelse för att de nationella målsättningarna skall förverkligas. De stödsystem som omfattades av revisionen förekom på politiksektorerna landsbygdsutveckling, jordbruk och skogsbruk samt fiskeri, renskötsel och jakt. Med revisionen utreddes hur klara grunderna för stödet enligt prövning var och hur prövningen tillämpats i olika stödsystem. Till dem hörde allmänna och särskilda stöd till sammanslutningar samt programbaserade projektbidrag, som beviljas åt företag och olika sammanslutningar.

Den grundläggande frågan vid revisionen var om den prövning som utövas av förvaltningen har främjat en effektiv inriktning av stödet och om grunderna för prövningen har varit klara. Myndigheterna utövar prövning vid författningsberedningen, vid beredningen av budgetförslaget, när anslag riktas för att användas av regionförvaltningen och när stöd beviljas åt enskilda aktörer. Av stödsystemen på förvaltningsområdet har en del till sina grundstrukturer varit i användning redan i tiotals år. Av denna anledning önskade man med revisionen också få information om huruvida stödsortimentet är tidsenligt från de önskade slutresultatens synpunkt. Denna granskning utfördes ur jordbrukets perspektiv. På jordbrukets område används flera nationella stödformer som riktar sig till näringsidkarna. Till de viktigaste av dem hör den nationella stödet för jordbruket och trädgårdsnäringen, årligen över 400 miljoner euro, samt investeringsstödet till jordbruksnäringarna, årligen över 100 miljoner euro. Anslutningen till gemenskapen har inneburit en utmaning för jord- och skogsbruksministeriet, som ansvarar för ledningen och styrningen på förvaltningsområdet, och som har haft att förnya de nationella stödsystemen så att de svarar mot gemenskapens normer

och därtill främjar de nationella målsättningarna. I stödet till jordbruket har myndighetsprövningen på det regionala planet utövats av arbetskrafts- och näringscentralerna. Vid revisionen yppade sig flera missförhållanden som har försvagat en effektiv inriktning av stöden. På basis av revisionen har den strategiska beredskapen på förvaltningsområdet inte förnyats så att de motsvarar de krav som ställs av att man agerar i en internationell konkurrensmiljö.

Randvillkoren och målsättningarna för det nationella stödet till näringsverksamheten bör klargöras

När man agerar i en internationell konkurrensmiljö är det särskilt viktigt att identifiera de nationella målsättningarna för stödet till näringsverksamheten, de möjliga objekten och rörelseutrymmet i stödets nivå. Utgående från detta kan man uppställa mål angående ett utökat rörelseutrymme, när förhandlingar förs med Europeiska Unionens organ om de nationella stödinstrumenten och nivån för finansieringen av dem. Att identifiera rörelseutrymmet är viktigt också av den anledningen, att de möjligheter som existerar skall bli utnyttjade och även för att säkerställa att stödsortimentet och de tillämpade stödnivåerna är anpassade till Europeiska gemenskapens normer.

Vid revisionen framgick att det nationella rörelseutrymmet för stödet till jordbruket inte har varit klart med tanke på stödets inriktning. Detta framgick för det första av att det nationella stödsortimentet inte särskilde sig från det övriga innehållet i budgetförslaget. Dessutom uppdagades felaktiga tolkningar av hur förpliktande Europeiska Unionens regelverk är i stödet till jordbrukets investeringar. I dokumenteringen gällande grunderna och det nuvarande tillståndet för det nationella stödet observerades brister. Revisionsverket anser att för uppställandet av de nationella målsättningarna och förnyande av stödsortimentet bör alstras samlad information om det nationella stödets möjligheter och begränsningar. Revisionsverket anser det vara viktigt att beslutsfattarna till sitt förfogande har klar information om de stödformer som är geografiskt möjliga i skilda regioner och om grunderna och nivåerna för stödet.

De effekter som eftersträvas med stödet kan gälla bl.a. den nationella produktionens volym och kvalitet, tillståndet för miljön, ge-

menskapen och kulturen på landsbygden och näringsidkarnas inkomstbildning. Utgångspunkten för stödets inriktning borde vara kännedom om hurdana effekter som eftersträvas med stödet. Vid revisionen framgick att de nationella målsättningar som har definierats för stödet till jordbruket är så allmänt hållna, att de inte ger en tillräcklig utgångspunkt för en utvärdering av de olika stödssystemens tidsenlighet. Revisionsverket anser att de nationella målsättningarna bör klargöras och att likaså bör bildas en uppfattning om möjligheterna att uppställa regionala målsättningar. Detta skulle minska den osäkerhet som råder bland näringsidkare i olika regioner i de situationer när verksamheten förändras.

Stödsortimentet, de olika stödssystemens roll och de totala kostnaderna för stödet bör uppmärksammas

Av central betydelse för en effektiv inriktning av stödet är hur täckande stödsortimentet är och hur ändamålsenlig finansieringens nivå är i olika stödssystem. Detta förutsätter kännedom om hurdana effekter som är avsedda att åstadkommas med de olika stödssystemen. Vid revisionen yppades stödssystem, vilkas roll var oklar. Oklarhet rådde angående det, till vilken del avsikten är att med hjälp av stödet styra inkomstbildningen eller inkomstfördelningen eller avgöranden som inverkar på produktionens omfattning eller externa effekter. Revisionsverket anser att de olika stödssystemens roll i eftersträvandet av olika effekter bör klargöras. På stödets totala kostnader kan man inverka med det, till vilket skede av näringsverksamheten det stöd riktas med vilket man önskar åstadkomma effekterna. Dessutom kan de totala kostnaderna regleras genom att man beaktar de inbördes beroendeförhållandena mellan de olika stödssystemen. På basis av revisionen har stödssystemens inbördes beroende inte noterats ur perspektivet för stödets totala kostnader. Stödssystemen har administrerats åtskilt både i budgeteringen och i verkställandet. Revisionsverket föreslår att budgetens struktur skall utvecklas så att den är mera övergripande i beskrivningen av stödet till näringsverksamheten.

Myndigheternas prövning bör främja en effektiv inriktning av stödet

Med inriktningen av stödet borde näringsidkarnas val styras mot produktiva lösningar som främjar att sådana eftersträvade målsättningar realiseras som inte skulle realiseras utan stödet. Dessa val kan gälla produktionssätten, valet av produktionsområde, produktionsmetoderna, produktionensheternas storlek och produktionens regionala lokalisering. På basis av revisionen var de uttalade målsättningarnas styrande effekt på övervägandet av hur stödet inriktas svag. På ministerienivå har överväganden gjorts årligen vid författningsberedningen, när man har justerat objekten och nivåerna för stödet till jordbruksnäringarnas investeringar och det nationella stödet till jordbruket och trädgårdsnäringen. Vid revisionen framgick att jord- och skogsbruksministeriet i ringa utsträckning beaktade olika synpunkter på stödet, såsom expertkunskap angående miljö- och konsumentaspekten. Revisionsverket anser att författningsberedningen bör förbättras genom att man breddar expertmedverkan i beredningen. För att säkerställa en effektiv inriktning av stödet bör de uttalade målsättningarna knytas till prövningen av hur stödet skall inriktas.

Effektiviteten i inriktningen av stödet kan i prövningen främjas också genom att man begränsar tillgången på stöd på grundval av sökandens behov av finansiering. Vid revisionen framgick att i jordbrukets olika stödsystem förekom litet av prövning som beaktade verksamhetsidkarnas finansieringsbehov. Revisionsverket anser att stödets effektivitet bör förbättras genom att stödets nivå regleras på grundval av sökandens finansieringsbehov.

Effektivitet i stödets inriktning med administrativa lösningar och informationssystem

Den som inriktar stödet borde som grundval för övervägandena ha beredskap att behärska informationen om stödets effekter och kostnader. På basis av revisionen har i stödet till jordbruket tyngdpunkten i beslutsfattandet legat på centralförvaltningens nivå. De avgöranden som har förverkligats på centralförvaltningens nivå har haft en stor styrande effekt. Vid revisionen konstaterades att i beslutsfattandet på ministerienivå beaktades de regionala särdragen i

ringa utsträckning. I konkurrensmiljön borde man identifiera de regionalt varierande stödbehoven och främja fungerande växelverkande kontakter mellan forskning, produktion, förädling och marknadsföring. Förutsättningarna för näringsgrenarnas lönsamhet varierar i jordbruket på grund av skillnader i den naturliga omgivningen samt på grund av skillnader i hur utvecklade aktörernas nätverk är. Också jordbrukets verkningar på miljöns tillstånd, kulturen och den regionala ekonomin varierar från region till region. En effektiv inriktning av stödet förutsätter av dessa orsaker kännedom om de regionala verksamhetsmiljöerna och behoven av stöd.

Revisionsverket föreslår att man utreder möjligheterna att sprida beslutsfattandet på ministerienivå till den regionala nivån i de stödärenden, där det inte föreligger specifika behov av centralisering som härrör av realiseringen av nationella målsättningar. Emedan stödet till investeringar har en betydande och långvarig styrande effekt, är omfattande möjligheter att på regional nivå beakta de regionala särdragen motiverade i synnerhet i fråga om denna stödform.

Näringsidkarens val kan styras direkt med stöd som riktas till näringsidkaren, och dessutom genom att rikta stöd till allmännyttiga sammanslutningar som tillhandahåller olika slag av sakkunnigtjänster. Traditionella instrument för finansiering till sammanslutningarna har varit budgetfinansierade årligen beviljade allmänna understöd och särskilda understöd till någon specificerad projekthelhet. Instrumenten i finansieringen av sammanslutningarna har i och med anslutningen till Europeiska gemenskapen ökat när projektfinansiering har tagits i bruk. I fråga om de allmänna understöden och budgetfinansierade särskilda understöden är ministeriet den instans som beviljar stöd. Stödbesluten om projektfinansiering fattas däremot i den regionala förvaltningen. Enligt revisionen har diversifieringen av formerna för finansiering till sammanslutningar försvagat stödmyndigheternas förutsättningar att rikta stödet effektivt. Skillnaderna i de olika stödssystemens administrativa förfaranden, svårigheten att urskilja stödets ändamål, varierande stödperioder samt skillnaderna i omfattningen av den prövning som utövas av myndigheterna utgör för det första en risk för överlappande finansiering. För det andra försvagar administreringen av stödinstrumenten på olika nivåer av förvaltningen myndigheternas möjligheter att eftersträva synergieffekt. Enligt revisionen är nyttoeffekterna av projektfi-

nansiering som har riktats till utvecklingsprojekt störst i situationer där utvecklandet sker långsiktigt och olika instanser medverkar i utvecklingsverksamheten. Administreringen och inriktningen av finansiering i form av allmänna understöd till sammanslutningar borde främja aktörernas engagemang och medverkan i den regionalt orienterade utvecklingsverksamhet som genomförs med projektfinansiering. Revisionsverket anser att den till de centrala myndigheterna centraliserade modellen för finansiering till sammanslutningar i form av allmänna understöd borde omprövas.

Sammanslutningar som främjar olika slag av medborgaraktivitet stöds med nationella stödsystem på flera förvaltningsområden och dessutom med projektbidrag som delfinansieras av Europeiska Unionen. Vid revisionen framgick att myndigheterna inte använder sig av förfaranden med vilka finansieringen från olika källor skulle koordineras på ett föregripande sätt. Många finansieringskällor och stödsystem av olika typ blir en belastning för dem som söker stöd. Revisionsverket föreslår att man överväger möjligheterna att på ett enda förvaltningsområde sammanföra finansieringen av de nationella stödsystem som syftar till att upprätthålla olika slag av medborgaraktiviteter. Det kunde vara fråga om antingen finansministeriets eller justitieministeriets förvaltningsområde. I detta sammanhang borde utredas möjligheterna att förnya grunderna för finansiering i form av allmänna understöd så att de är kalkylmässiga.

På basis av revisionen har informationssystemen på förvaltningsområdet inte utvecklats ur perspektivet för den strategiska ledningens informationsbehov, utan ur perspektivet för administrering av stödsystemens uppgifter om beslut och utbetalningar. Vid revisionen framgick att de existerande informationssystemen utnyttjades svagt i beskrivningen av inriktningen av stöd som redan har förverkligats. Dessutom framgick vid revisionen att TE-centralerna inte har tillräckliga möjligheter att utnyttja de existerande informationssystemen. Revisionsverket anser att informationssystemen på förvaltningsområdet bör utvecklas så att de tjänar den strategiska ledningens informationsbehov och ökar deras användbarhet i prövningen av stöden. Risker för överlappande finansiering i stödet till allmännyttiga sammanslutningar kunde elimineras genom att man inrättar ett gemensamt kunddatasystem för de olika förvaltningsområdena. Detta skulle också medföra inbesparingar i förvaltnings-

kostnaderna för övervakningen och utbetalningen av stöden och innebära en lättnad i kundernas redovisningsskyldighet.