



Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling: Europa investerar i landsbygdsområden



EU:s jordbrukspolitik efter 2013

– några inspel från Tankesmedjan 20-21/8 2009

Bakgrund till Tankesmedjan

Det svenska nätverket för landsbygdsutveckling har som ett av sina verktyg för att förbättra genomförandet av landsbygdsprogrammet använt sig av "Virtuella tankesmedjor". Medlemmarna kallas då att medverka i en av 10-12 grupper där en angelägen fråga diskuteras under en timmes telefonmöten. Resultatet från samtliga grupper sammanställs och återrapporteras via nätverkets hemsida. På så sätt skapas såväl en arena för att fånga upp och sprida medlemmarnas syn på frågan som en möjlighet att söka nya allianser för samarbete.

I en dialog med Jordbruksverket och Jordbruksdepartementet våren 2009 bestämdes att använda en av dessa tankesmedjor åt att diskutera idéer och tankar om hur EU:s jordbrukspolitik skulle kunna utformas efter 2013. Medlemmarna kallades därför till en tankesmedja den 20-21/8 med utgångspunkt i följande öppna fråga:

Vilka förslag och idéer har ni om hur jordbrukspolitiken, inklusive landsbygdspolitiken, bör förändras och utvecklas efter 2013?

Vilka deltog?

I tankesmedjan deltog totalt 56 personer i 11 olika grupper:

- Deltagande organisationer: SJV (10), LRF (8), Leader (7), Ist (6, varav 5 från Dalarna!) Nätverket (4), HSSL (3), Hush (2), Dep (2), Övr (14 (varav 3 från skog, 3 lbr org, 3 rådgiv, 1 Coompanion, 1 naturskyddsfs.))
- 30 kvinnor, 26 män, inga med utomnordisk bakgrund
- Geografi: Från Skåne (3) till Norrbotten (2) med viss tyngdpunkt i Småland och Mälardalen

Tankesmedja uppfattas av deltagarna generellt som ett bra och intressant arbetssätt som kan och bör etableras ännu tydligare. Viktigt pröva olika typer av ansatser, t ex att utse ordföranden som själva bjuder in de personer de vill ha med, bredare inbjudan till aktörer inom övriga fonder, fler från företagarsidan etc.

Vilka idéer presenterades?

Under samtalen fick varje deltagare först på 5 minuter besvara frågan utifrån sitt eget perspektiv. Därefter vidtog en diskussion, och timmen avslutades med en kort runda. Det som framfördes nedteknades av en sekreterare och skickades tillbaka till gruppmedlemmarna för komplettering eller justering.

Några personer ur nätverkets styrgrupp har sedan medverkat i sammanställningen genom att läsa och sammanfatta gruppernas diskussioner, samt diskuterat dessa tankar i ett telefonmöte. I det följande presenteras först ett antal återkommande ståndpunkter och därefter några specifika uppslag. Vi avslutar med några reflektioner och iakttagelser från diskussionerna.

Genomgående eller återkommande frågeställningar

De som läst noteringarna från de olika grupperna har alla sett några utmärkande drag:

- **Varthän?** Upplevelsen av att det i samhällsdebatten inte finns en tydlig målbild kring vad vi ska ha den svenska landsbygden till, hur den kommer in i samhällsbygget, som en grund för vilka insatser som därmed behöver stöd för att kunna arbeta i denna riktning. Denna fråga blir viktigare ju bredare ansats man väljer att ta i CAP. Den sittande regeringens framlagda landsbygdsstrategi är ett gott steg på vägen, och här finns många goda inspel. Landsbygdens egna aktörer kan bli tydligare på denna punkt för att kunna skapa nödvändiga bryggor för samverkan.
- **Vadan?: Helhetsperspektiv på regional nivå**, dvs krav på en utökad territoriell ansats, vilket kräver mer samverkan mellan EU-program (ESF/ERUF/CAP) på såväl EU, nationell som regional nivå. En tydlig koppling återfinns här i den av regeringen presenterade landsbygdsstrategin, med krav på samverkan mellan departementen. Ska denna samverkan leda till förändring krävs också att den konkretiseras i faktiska samarbeten på verks-nivå, såväl som på länsstyrelse/regionnivå, där man i det senare fallet kanske bör flytta ihop handläggarna inom de olika fonderna så att synteser uppstår i det dagliga arbetet. På nationell nivå saknas tänkande och utvecklingsinsatser kopplat till strukturbygge. Därför blir vi alla fast i våra delar och ingen tar det övergripande perspektivet.
- **Förenklingar:** Alltför många grupper avskräcks från att delta i utvecklingsarbetet pga alltför byråkratiska krav, svåröverblickbara regler, likviditetsfällor och varningar om återbetalningsskyldighet. De som är utvecklingens motorer, de lokala aktörerna, måste kunna känna förtroende för och förstå innebörden i programmet och dess olika delar. Enkelhet på central nivå i utformningen av programmets regelverk innebär med nuvarande utformning krav på konkretisering i praxis, vilket tar tid och medför en hel del problem för tjänstemännen, vilket ger olika regler i olika delar av landet. Här krävs ett väldigt tätt samarbete mellan ansvariga tjänstemän i de olika regionerna.
- **Landsbygdsfrågorna hör nära samman med lantbruksfrågorna** och bör enligt de flesta vara kvar under CAP, men de skall inte ställas mot varandra,
 - Detta sagt med tydlig hänvisning till att ett närmare samarbete med både den regionala och sociala fonden krävs för att medlen ska kunna samverka
 - Med ovanstående förbehåll om att inte ställa lantbruk mot landsbygd ser man i grupperna genomgående positivt på att överföra medel från pelare 1 till pelare 2, dock fördes inte någon diskussion om målbilden, vart vi vill, eller vad som leder dit, resonemanget förs utifrån bilden av en diversifierad landsbygd där stöd till utveckling kan och bör ske till fler grupper.

- Ovan sagt diskuteras också ett smidigare synkroniserat grepp på nuvarande axel 3 och 4, där axel 3 i viss mån kommit i skymundan för Leader. Här behövs bättre koordinering.
 - Lantbruket och landsbygden måste inte nödvändigtvis lyda under samma regelverk även om man ligger under samma fond.
 - Om tjänstemän på länsstyrelserna ska kunna arbeta mot bredare målgrupper krävs också kompetensutveckling för att ha självförtroende och kunskap att hantera dessa nya grupper.
- **Konkurrensneutralitet** mellan länder och likvärdiga villkor mellan stadsbygd och landsbygd återkommer i diskussionerna, liksom vikten av att ha ett aktivt jordbruk i hela landet. Under denna rubrik kan också tilläggas att eftersom förutsättningar för företagande och lantbruk i hög grad också härrör från nationell lagstiftning och tillämpning, t ex skattefrågor, överlåtelsefrågor och LOU, där stora möjligheter finns att verka för en ökad lokal upphandling från offentliga institutioner.
 - **De fyra utmaningarna:** deltagarna ansåg att frågorna bör hanteras av CAP i nära samarbete med övriga fonder och att de bör prioriteras.
 - mildra klimatförändringarna
 - främja satsningar på förnybar energi
 - förbättra vattenförvaltning och skydda vattenkvaliteten, samt
 - hejda minskningen av biologisk mångfald.
 - **Leader** betraktas i någon mån som en irreversibel väg, dvs man vill se ett fortsatt och utvecklat Leader, med bra fungerande tre- eller fyrapartnerskap (+akademin). Men man vill också se att det, för att kunna vara det mobiliserande och utvecklande verktyg som det är avsett att vara, inte får byggas ut som nu som en parallell administration och byråkrati, vilket blir kraftlöst och därför riskerar att få utstå hård kritik från slutanvändarna.
 - **Företagsstöd och stöd till ideella grupper:** i många grupper diskuterades vikten av och svårigheten att få med företag utanför lantbrukssektorn. I Leader har detta uteslutits (enskilda) pga kommunallagen, medan man in t ex Finland tillåter microstöd till företag. En översyn av regelverket parat med bättre regional samordning och flexibilitet kring de resurser som ska verka för stöd till företag kan medverka till att bjuda in företagen på ett mer ärligt sätt att medverka i beslutsgrupper och som mottagare av resurser för angelägna utvecklingsinsatser. Röster höjdes också för att se till att skapa frirum för de ideella krafterna så att regelverket inte utformas lika för företag och ideella. Mycket av lokalt utvecklingsarbete sker tack vara ideella insatser och man måste därför se till att regelverken fungerar även för dessa.
 - **Kompetensutveckling:** krav på kompetensutveckling av handläggare återkommer. Man ser problem i det sätt med vilken vissa stöd kopplats med krav på rådgivningsinsatser där kvaliteten på rådgivningen varit undermålig.

Konkretiseringar

I de olika grupperna framkom förslag på konkreta åtgärder:

- **Gårdsstödets problem:** Likvärdiga konkurrensvillkor mellan länder och regioner är viktigt för att CAPs första pelare skall fungera, men detta undermineras genom att det sker mer och mer av nationella tillämpningar. Gårdsstöd är frikopplat från produktionen med syfte att göra produktionen styrd av efterfrågan och därmed förbättra incitamentet till effektivisering och förnyelser. Detta kan dock medföra inlåsnings effekter. Poängen med landsbygdsprogrammets axel 2 – nämligen att ge stöd åt kollektiva nyttigheter – måste bli mer precis och peka mot vad man egentligen avser ge stöd för. Kommande utmaningar – klimat, vatten, biologisk mångfald och bioenergi – kan inte heller bara bakas in som en allmän post utan måste efterfrågas specifikt.
- **Betande djur:** Biologisk mångfald kan inte uppnås utan betande djur. Om nuvarande mjölkproduktion slås ut sänks den biologiska mångfalden drastiskt! Den framtida politiken bör därför ta som utgångspunkt att produktionsvillkor för mjölk är goda över hela landet. Stöd till biologisk mångfald blir således haltande utan stöd till betande djur.
- Kraftfull satsning på mer **FoU**, framför allt kring kollektiva nyttigheter, teknikutveckling för olika skalor, inte minst utifrån en ny prisrelation mellan arbete och kapital (energi).
- **Infrastruktur:**
 - **Fiber** till alla hushåll är en rättighet som skulle skapa likvärdiga villkor för såväl konsumtion och produktion av tjänster i hela landet.
 - **Fördelning av vattenresurser:** viktigt få med i CAP, kanske mer i övriga EU än i Sverige, men problem att få delaktighet
 - **Logistik:** akilleshäla för lokal, småskalig produktion
- **Servicefrågorna** har varit undanskuffade i landsbygdsprogrammet och här krävs samverkan med övriga program så att de små resurser som finns blir till bästa möjliga nytta.
- **Kommersiell rådgivning:** viktigt hålla rågångarna mellan offentlig myndighetsutövning och kommersiell rådgivning. Rådgivning i akt och mening att säkra produktion av kollektiva nyttigheter eller minska negativa externaliteter kan upphandlas.
- **Återupprätta folkbildningens roll:** i tider då det civila samhället behövs mer än någonsin för att möta förändring är de senare årens nedmontering av folkbildningen ett problem. Kan folkbildningen stimuleras och utvecklas skulle deltagandet i utvecklingsfrågorna kunna ökas.
- **Kollektiva sociala nyttigheter?** Ska landsbygdsprogrammet även innehålla socialt hållbara nyttor, jfr axel 2 ers för samhällsnytta; samhälls-entreprenörer inom andra sektorer än inom det gröna landskapet?
- **Involvera staden/tätorten:** gör det möjligt att överbrygga den åtskillnad mellan stad och land som skapas genom att ha en specifik landsbygdspolitik. Landsbygdspolitiken

behövs men får inte isolera landsbygden från samhällsbygget och skapa förtroendeklyftor.

➤ **Konkretiseringar kring Leader:**

- Leader bör vara kvar, nuvarande tillämpning med överbyråkratisering och sanktioner avskräcker små projektägare från att söka medel och bör avlägsnas så snart det är möjligt
- Regional samordning och mindre LAG-grupper med bättre lokal koppling (större än kommuner och med tre-eller fyrpartnerskap inkl högskola/univ)
- Minimigräns i st f maxgräns när man jobbar mot andra Leaderområden
- Krav på sammansättningen i LAG, ex ungdomar, utomnordisk bakgrund, etc
- Med tanke på vilka kostnader och den tid som investerats i att bygga upp de nya kontoren med sina respektive organisationer bör man enligt några överväga att använda samma områden ytterligare en period. I vissa fall är de geografiska områdena dock för stora för att kunna bli det verktyg som medborgarna/företagarna där känner sig delaktiga i.
- Ge Leader möjlighet att ge stöd till företag. Problemen med kommunallagen bör kunna lösas pragmatiskt i samarbete med lst.

Reflektioner kring smedjan

- **Mål:** diskussionen i smedjan kom att handla om strukturer och fördelning, men utan att målfrågan om varför vi ska ha en landsbygdspolitik. Från den europeiska agendan har trygg livsmedelsförsörjning varit det grundläggande målet med politiken, detta försvann något i diskussionerna. Frågan om vad som behöver stöd/ersättning för att utvecklas ställdes aldrig. Vore det bättre att ge landsbygden bättre villkor istället för fler projekt? Vilka villkor är det i så fall som behöver ändras? Här behöver diskussionen fördjupas.
- **Förtroendekris såväl inåt som utåt:** en underliggande ton i grupperna är ett ganska svagt förtroende till att nuvarande program får önskad effekt, t ex genom att aktörerna väljer att helt enkelt inte delta, att byråkratiseringen av Leader inledningsvis gett dåliga vibrationer framför allt i företagarkretsar, att olika åtgärder konkurrerar med varandra etc. Man redovisar problem med förtroendet för tjänstemännen på regional nivå och inom Leader, baserat på tidsfördröjningar, räddhågsna tjänstemän, svårigheter att svara rakt på frågor, krångliga regelverk, svårsmätbara effekter på kollektiva nyttigheter mm. Kravet på att kunna visa vad politiker och skattebetalare får för pengarna kräver en god uppföljning, vilket ställer fullt legitima krav på projektägare, men ska man detaljspecificera vad som ska uppnås eller kan man medge ”mätning” efter hand. Viktigt att medvetet hantera förtroendefrågan under programutveckling och genomförande.
- **Bredare ansats:** En av smedjans tydligaste signaler är behovet av en bättre samverkan mellan de olika EU-programmen. Detta ger i sin tur upphov till en reflektion kring huruvida smedjans upplägg, att med landsbygdsaktörer diskutera hur CAP kan utformas efter 2013, egentligen bidrar till den icke önskade utfallet, dvs att varje fond sitter och utvecklar nya idéer utan tillräckligt helhetsperspektiv. Även inom landsbygdskollektivet saknas korsbefruktningen: värdet av både hälsokontrollshearingen och smedjorna blir ju inte vad det skulle ha kunnat bli när man inte deltar på varandras möten. Den grupp som ska arbeta fram förslaget till CAP

post 2013 måste innehålla folk från Regionala och Sociala fonden, plus miljö (Naturvårdsverk/LIFE mm), samt folk från regioner/lst, de ideella organisationerna och Leader! Det genomgående kravet på koppling till andra fonder kan inte lösas genom att vi sitter på "vår egen kammare" (CAP) och skapar egna regler. Kan smedjan bidra till att en sådan breddning sker är mycket vunnet.

➤ **"Synvändor":**

- **Från skogen:** kommentarer i några av grupperna om skogen och det faktum att det inte finns någon europeisk skogsolitik pekade på t ex svårigheten att motivera att lantbrukare får betalt för kantzoner med skogsföretagare har regler om frivilliga avsättningar för miljöåtgärder.
- **Stimulerad efterfrågan ger bättre "villkor":** En annan synvända är efterfrågan på tydligare koppling mellan kund och produkt, i termer av en ökad fokusering på marknadskommunikation. Därmed styrs inte stödet till enskilda produkter utan till en ökad efterfrågan och dialog mellan stad och land. Stöd till såväl enskilda som grupper av företag är redan idag möjligt men bör med detta synsätt utvidgas. Under denna rubrik kan också hänföras frågan om ett närmare samarbete med skolan för att föra ut kunskap om och stolthet inför mer lokal mat.
- **Kompetensutveckling → kunskapsutbyte:** nya former behövs, både att använda webben för bättre tillgänglighet i tid och rum, och att utveckla nya former för kunskapsutbyte och kollegial samverkan, exempel gavs från Eldrimner som i stället för att anställa personer centralt, har utbildat entreprenörer som själva är mathantverkare som coacher. De som vill ha råd kan således ringa till en som är producent, och inte en som sitter på ett kontor.

Diskussion

Paradoxer eller motsägelsefulla argument

- **Ramprogram och små projekt:** På nationell nivå kan det finnas behov av ett organ / en funktion som gör det möjligt att tillåta många små projekt att existera och som samtidigt kan hantera kraven på allt större ramprogram. Detta gäller för samtliga fonder om inte kraven på stora ramprogram ska pressas ned till projektnivå. För kraven på småprojekt kan inte hanteras av EU – kommissionen. Lösningen måste skapas på nationell nivå och detta organ måste kunna förstå, sammanfoga (omtolka/transformera) och följa upp sektorskrav och helhetsperspektiv samtidigt – en omtolkningsstjänst helt enkelt. Även här ett Leadertänk? Regionalfonden arbetar med stora ramprojekt. Det vore inte lyckat om landsbygdsprogrammet hamnade i samma sits. Hur ska då mindre aktörer kunna söka? Kanske genom att Leaderområdena utformas som ramprogram, eller kan vi luta oss mot storregioner och inom dessa ha flera mindre Leaderområden/program som medger lokalt förvaltnings- och utvecklingsansvar?
- **Argument för och emot att skilja axel 3 och 4 från CAP:** Huvudlinjen i grupperna är att hålla samman landsbygdsutveckling och lantbruk men argumenten kan tolkas i

båda riktningarna. Poängen här är att förutsättningen för att lyckas, oavsett hur det organiseras, krävs en nära samverkan!

- Argument för att behålla axel 3 och 4 inom CAP
 - Viktigt med helhetssyn på landsbygd... (perspektivet inifrån CAP)
 - Jordbruket en grund för landsbygdens utveckling genom naturresursbrukande
 - Alla typer av företagande ska rymmas
- Argument för att skilja axel 3 och 4 från CAP:
 - Viktigt med helhetssyn på landsbygd... (perspektiv utifrån CAP)
 - Jordbruket har alltför specifika regler och detaljstyrt
 - Reg och Soc kräver stora projekt, pengarna går till tätort och går därför landsbygd förbi.

Slutsatser

Tankesmedjan är ett bra format för att på bredden samla in synpunkter från många olika aktörer och låta de medverkande komma till tals. Vår förhoppning är att såväl sammanfattningen som de många olika citaten från grupperna kan bidra till arbetet att utforma några första förslag till utformningen av CAP efter 2013.

Tankesmedjan har varit ett första tillfälle att i en bredare grupp diskutera idéer och förslag på hur CAP skulle kunna utformas efter 2013. Fler möten behövs, på många olika nivåer. Som antytts ovan efterfrågas en helhetssyn såväl nationellt som regionalt (territoriellt) kring utvecklingsarbetet. Ett förslag från denna smedja är därför att Jordbruksverket eller Departementet snarast tar initiativ till en bred diskussion på nationell nivå med regionala representanter för såväl myndigheter som lokala aktörer.