

# Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket

Utredningen om  
Myndighetsorganisation på jordbrukets område  
mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet  
SOU 1998:147



## Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 23 oktober 1997 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet, statsrådet Åhnberg, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av de jordbruksstöd som berör såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna. Uppgiften för utredaren var bl.a. att analysera behovet av sådana förändringar i myndighetsorganisationen och i ansvarsfördelningen som kan främja effektiviteten i arbetet, såväl administrativt som ekonomiskt samt som kan medverka till att ekonomiska sanktioner undviks.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet förre riksdagsledamoten Pär Granstedt som särskild utredare fr.o.m. den 19 januari 1998.

Till att biträda utredningen som sakkunniga förordnades den 30 januari 1998 kanslirådet Jan Olof Andersson, lantbrukaren Staffan Danielsson, departementsrådet Lena Johansson (t.o.m. den 10 september 1998), departementsrådet Dag von Schantz samt överdirektören Per-Göran Öjeheim (t.o.m. den 6 november 1998). Den 10 september förordnades departementsrådet Johan Krafft. Den 6 november 1998 förordnades avdelningschefen Hans Andersson. Till att biträda utredningen som experter förordnades den 30 januari 1998 revisionsdirektören Göran Hyltander (t.o.m. 8 oktober 1998), länsrådet Bo Landholm, avdelningsdirektören Christina Lindahl, lantbruksdirektören Jan Lundegrén, planeringschefen Mats Persson samt hovrättsassessorn Mats Wiberg (t.o.m. den 10 september 1998) Den 10 september 1998 förordnades hovrättsassessorn Kerstin Löfroth. Den 6 november 1998 förordnades departementssekreteraren Göran Boberg. Som huvudsekreterare anställdes civilingenjör Mårten Edberg fr.o.m. 26 januari 1998.

Under arbetet har samråd skett med berörda myndigheter, intresseorganisationer och fackliga organisationer.

Härmed överlämnas betänkandet "Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket" (SOU 1998:147) från utredningen om myndighetsorganisation på jordbrukets område med bakgrund av det svenska EU-medlemskapet.

Stockholm i december 1998

*Pär Granstedt*

*/ Mårten Edberg*



# Innehåll

<b>1 Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Direktiven.....	11
1.2 Utredningens genomförande .....	11
1.3 Utredningens överväganden och förslag .....	12
<b>2 EU:s direktstöd och därtill hörande regleringar .....</b>	<b>21</b>
2.1 Inledning.....	21
2.2 Administrativ ansvarsfördelning .....	22
2.2.1 EU 22	
2.2.2 Regeringskansliet .....	22
2.2.3 Jordbruksverket .....	22
2.2.4 Naturvårdsverket .....	23
2.2.5 Riksantikvarieämbetet.....	24
2.2.6 Riksrevisionsverket .....	24
2.2.7 Länsstyrelserna.....	25
2.2.8 Lantbrukarna .....	26
2.3 Stöden och regleringarna.....	27
2.3.1 Arealersättning .....	27
2.3.2 Stöd för anläggning av energiskog .....	28
2.3.3 Stöd för skogsplantering på åkermark.....	28
2.3.4 Djurbidrag .....	28
2.3.4.1 Handjursbidrag .....	29
2.3.4.2 Am- och dikobidrag.....	29
2.3.4.3 Tackbidrag.....	30
2.3.4.4 Extensifieringsbidrag.....	30
2.3.4.5 Kalvslaktbidrag.....	30
2.3.5 Kompensationsbidrag.....	31
2.3.6 Nationella stöd.....	32
2.3.7 Foderareal .....	32
2.3.8 Miljöersättningar .....	32
2.3.8.1 Generellt.....	32
2.3.8.2 Biologisk mångfald – betesmarker .....	34
2.3.8.3 Biologisk mångfald – slätterängar.....	35
2.3.8.4 Natur- och kulturmiljöer .....	35
2.3.8.5 Öppet odlingslandskap.....	36
2.3.8.6 Extensiv vall och skydds-zoner.....	37

2.3.8.7 Fånggrödor .....	38
2.3.8.8 Våtmarker och småvatten .....	38
2.3.8.9 Flerårig vallodling .....	38
2.3.8.10 Traditionella grödor – bruna bönor .....	39
2.3.8.11 Utrotningshotade husdjursraser .....	39
2.3.8.12 Ekologisk odling .....	40
2.3.8.13 Resurshushållande konventionellt jordbruk (REKO) .....	40
2.3.8.14 Återskapande av slätterängar .....	41
2.3.8.15 Utbildning, information och demonstrationsprojekt (UID) .....	42
2.3.9 Strukturstöd .....	44
2.3.9.1 Startstöd .....	44
2.3.9.2 Investeringsstöd .....	44
2.3.10 Mjölkkvoter .....	45
2.3.11 Djurmärkning .....	46
2.3.12 Central databas för nötkreatur .....	46
2.3.13 Jordbruksblock och kartavgift .....	47
2.3.14 Kontrollverksamheten .....	47
2.3.14.1 Regelverket .....	47
2.3.14.2 Genomförande av kontrollverksamheten .....	48
2.3.14.3 Fjärranalys .....	49
<b>3 IT-stöd .....</b>	<b>51</b>
3.1 Inledning .....	51
3.2 Bakgrund .....	51
3.2.1 Jordbruksverkets verksamhet och IT-utveckling .....	51
3.2.2 Länsstyrelsernas verksamhet och IT-utveckling .....	53
3.2.3 Lantbrukarnas verksamhet och IT-utveckling .....	54
3.3 Verksamhet som skall stödjas av IT-systemen .....	55
3.3.1 Nuvarande verksamhet och antagna förändringar .....	55
3.3.2 Administrativa och IT-konsekvenser av förändrade direktstöd .....	56
3.4 Krav från olika intressenter .....	57
3.4.1 Regeringens krav .....	57
3.4.2 EU:s krav .....	57
3.4.3 Jordbruksverkets krav .....	58
3.4.4 Länsstyrelsernas krav .....	59
3.4.5 Lantbrukarnas krav .....	60
<b>4 Resursanvändning .....</b>	<b>63</b>
4.1 Inledning .....	63
4.2 Resursanvändning vid statliga verk och länsstyrelser .....	63

4.2.1 Riksrevisionsverkets rapport .....	64
4.2.2 Resursarbetsgruppens kommentarer .....	67
4.2.2.1 Kommentar av länsstyrelseföreträdarna .....	67
4.2.2.2 Kommentar av jordbruksverksföreträdarna .....	70
4.2.2.3 Kommentar från Riksantikvarieämbetets företrädare.....	71
4.2.3 Resursfördelning och budgetteknik .....	72
4.3 Lantbrukarnas resursanvändning.....	73
<b>5 EU:s gemensamma jordbrukspolitik .....</b>	<b>75</b>
5.1 Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.....	75
5.2 Medel inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik.....	76
5.2.1 Utveckling av CAP .....	76
5.2.2 CAP:s marknadsregleringar i dag .....	78
5.3 Miljöersättning, strukturstöd m.m. ....	80
5.4 Avgifter inom jordbruksadministrationen.....	82
5.5 Reformering av CAP.....	83
5.5.1 Framtida förändringar .....	83
5.6 Agenda 2000 .....	84
5.6.1 Agenda 2000 och marknadsstöden.....	85
5.6.2 Agenda 2000 och jordbrukarstöden .....	85
5.6.2.1 Arealstöd .....	85
5.6.2.2 Mjölkområdet .....	86
5.6.2.3 Nötköttsområdet .....	86
5.6.2.4 En sammanhållen landsbygdsförordning.....	87
5.6.2.5 Gemensamma regler för direktstöd .....	87
5.7 Nytt program för landsbygdsåtgärder .....	88
<b>6 Införandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i Sverige.....</b>	<b>89</b>
6.1 Ansvarsfördelning.....	89
6.2 Nationella åtgärder i anledning av revisionsrapporter från EG-kommissionen om 1997 års räkenskaper .....	90
6.3 Resurstilldelning .....	92
<b>7 Några internationella erfarenheter .....</b>	<b>95</b>
7.1 Danmark .....	95
7.2 Finland .....	97
7.3 Österrike.....	99
7.4 Slutsatser.....	101

## 8 Överväganden och förslag ..... 105

8.1 Inledning.....	105
8.2 Reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik.....	106
8.2.1 Långsiktig utveckling.....	106
8.2.2 Analys av Agenda 2000 och övriga förändringar.....	107
8.2.3 Utredningens förslag.....	110
8.3 Ansvarsfördelning och arbetsformer.....	110
8.3.1 Tydliga roller.....	114
8.3.2 Överprövning.....	116
8.3.3 Fältkontrollverksamheten.....	116
8.3.4 Vidareutveckling av länsstyrelsernas administrativa kontroller.....	117
8.3.5 Samverkan mellan länsstyrelser.....	118
8.3.6 Utredningens förslag.....	118
8.4 Åtgärder för en effektivare administration.....	119
8.4.1 Val av rätt ambitionsnivå.....	119
8.4.1.1 Hög måluppfyllelse.....	119
8.4.1.2 Minimerad sanktionsrisk.....	120
8.4.1.3 God kommunikation mellan myndigheter och lantbrukare.....	120
8.4.1.4 Regional anpassning.....	121
8.4.1.5 Administrativ hänsyn vid utformande av regelverk.....	121
8.4.2 Rationaliseringsåtgärder.....	121
8.4.2.1 Förtryckta data i SAM-blanketten för att minska antalet fel ...	121
8.4.2.2 Blockareal i stället för skiften.....	122
8.4.2.3 Förbättrad information.....	123
8.4.2.4 Effektivare modell för kunskapsspridning.....	123
8.4.2.5 Utbildning och ”licensiering” av konsulter.....	124
8.4.2.6 Snabbare utbetalning vid korrekt ansökan.....	124
8.4.2.7 Förbättrad kommunikation med lantbrukarna.....	124
8.4.2.8 Fältkontrollverksamheten.....	125
8.4.2.9 Utbetalningsbesked till lantbrukarna.....	125
8.4.2.10 Förenklad administration av UID-programmen.....	125
8.4.2.11 Förenklade miljöersättningar.....	126
8.4.3 Utredningens förslag.....	126
8.5 IT-stödet.....	127
8.5.1 Inledning.....	127
8.5.2 Enkelhet.....	128
8.5.3 Säkerhet.....	128
8.5.4 Effektivitet.....	128
8.5.5 Flexibilitet.....	129
8.5.6 Tillgång till statistikuppgifter.....	130



8.5.7 Ärenderegistrering samt tillgången till regionala data .....	130
8.5.8 Former för samråd .....	131
8.5.9 Sammanfattande bedömning .....	132
8.5.10 Utredningens förslag .....	134
8.6 Resursfrågor .....	135
8.6.1 Bedömning av kommande resursbehov .....	135
8.6.1.1 Utveckling av länsstyrelsernas rutiner .....	135
8.6.1.2 Åtgärder för att minska felen .....	137
8.6.1.3 Förändringar i ansvar .....	137
8.6.1.4 Avgiftsfinansiering .....	138
8.6.1.5 Besparingspotentialer och kommande resursbehov .....	139
8.6.1.6 Finansiering .....	141
8.6.2 Utredningens förslag .....	142
<b>9 Särskilda yttranden .....</b>	<b>145</b>

## Bilagor

Bilaga 1	Utredningens direktiv .....	151
Bilaga 2	Utdrag ur RRV:s rapport "Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket" (RRV 1998:56) ....	155
Bilaga 3	Riktlinjer för attesteringen av EUGFJ:s utbetalningsställens räkenskaper .....	209



# 1 Sammanfattning

## 1.1 Direktiven

Utredningens uppgift har varit att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av de direktstöd till jordbruket som berör såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna. Utredningen har analyserat vilka behov som finns av förändringar i myndigheternas organisation och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna som kan främja effektiviteten i arbetet, såväl administrativt som ekonomiskt samtidigt som ekonomiska sanktioner från EU kan undvikas.

I uppdraget har också ingått att, med utgångspunkt i den föreslagna ansvars- och arbetsfördelningen, bedöma kommande resursbehov samt att föreslå en ändamålsenlig fördelning av resurser mellan myndigheterna. Utredningens direktiv (1997:125) återges i sin helhet i bilaga 1.

## 1.2 Utredningens genomförande

Utredningen har erhållit underlag från berörda myndigheter och departement. Vidare har utredningen genom en enkät till samtliga länsstyrelser fått en detaljerad bild av hur dessa uppfattar problem och möjligheter när det gäller hanteringen av direktstöden till jordbruket och de regleringar som är kopplade till dessa.

Regeringen har, på utredningens initiativ, givit Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att granska länsstyrelsernas administration och kontroll av de administrativt väsentligaste delarna av direktstöden till jordbruket. RRV har presenterat uppdraget för regeringen och utredningen i rapporten "Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket" (RRV 1998:56). Ett utdrag ur rapporten presenteras i bilaga 2. Ett seminarium med anledning av RRV:s rapport anordnades i utredningens regi den 15 september 1998.

För att särskilt behandla frågor rörande IT-stödet och resursanvändning och resursfördelning, tillsatte utredningen två arbetsgrupper med representanter från såväl Jordbruksverket, länsstyrelserna, Regerings-

kansliet och lantbruksnäringen. IT-arbetsgruppen slutförde sitt arbete genom rapporten "IT-strategi för hanteringen av EU:s ersättningssystem för jordbruket". Rapporten presenterades vid ett av utredningen arrangerat seminarium den 26 mars 1998. Arbetsgruppen för resursanvändning och resursfördelning slutförde sitt arbete genom rapporten "Resursanvändning vid hanteringen av EU:s direktstöd för lantbruket".

Utredningen har haft överläggningar med ledningarna för Jordbruksverket samt besökt åtta länsstyrelser. Vidare har utredningen besökt berörda myndigheter och ministerier i Danmark, Österrike och Finland. EU:s generaldirektorat 6 har också besökts för att ta del av kommissionens syn på den administrativa hanteringen av EU:s direktstöd till jordbruket.

Utredningen har haft överläggningar med den särskilde utredaren för "Utredningen om ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001–2005" (dir. 1998:11). Vid detta sammanträffande har synpunkter angående miljöersättningsprogrammet och dess regelverk framförts. Vidare har utredningen träffat berörda fackliga organisationer för att informera om utredningens arbete.

Utredningens referensgrupp har sammanträtt sex gånger.

### 1.3 Utredningens överväganden och förslag

#### **Inledning**

Resursåtgången för hanteringen av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige bestäms i hög grad av regelsystemets utformning. Detta utformas i betydande grad inom EU och kan därför bara i begränsad omfattning påverkas av Sverige. Det nuvarande systemet formades huvudsakligen innan Sverige blev medlem. Nu står vi inför en betydande reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken och Sverige bör ha betydligt större möjlighet att påverka den jordbrukspolitik som skall tillämpas från sekelskiftet. Detta regelsystem och de nationella bestämmelser som Sverige väljer kommer att bli helt avgörande för de administrativa förutsättningarna de närmaste åren. Utredningen har därför sett de som nödvändigt att något beröra dessa frågor.

Utredningens överväganden och förslag behandlar dock i huvudsak frågor som direkt gäller åtgärder inom administrationen i Sverige. Dit hör frågor om uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna, utformningen av IT-stödet och olika vägar att inom ramen för gällande regelsystem förenkla och förbilliga administrationen. I det senare fallet har en tyngdpunkt lagts på åtgärder för att minska felfrekvensen i an-

sökningarna eftersom detta identifieras som en av de tyngsta delarna av handläggningen.

Det har inte ingått i utredningens uppdrag att i detalj analysera de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av olika organisatoriska lösningar och det har inte heller funnits resurs- eller tidsmässiga förutsättningar att göra så. Däremot läggs, i enlighet med direktiven, fram förslag i syfte att skapa en organisationsmodell som är "så kostnads-effektiv ändamålsenlig och säker som möjligt," och en bedömning av "behovet av resurser för den föreslagna ansvars- och arbetsfördelningen."

### **Reformeringen av CAP och dess administrativa konsekvenser**

EU:s regelsystem är en av de viktigaste kostnadsdrivande faktorerna, kanske den allra viktigaste, inom CAP-administrationen. Förenklingar i regelsystemet är det ojämförligt bästa sättet att minska resursbehovet för administrationen. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att lägga förslag angående vare sig det nuvarande regelsystemet eller Agenda 2000. Med hänsyn till de betydande administrativa konsekvenserna, har utredningen det ändå motiverat att framföra ett antal förslag som framkommit under utredningsarbetet:

- Sverige bör ta initiativ för en långsiktig strategi för en radikal förenkling av CAP.
- Sverige bör kräva att de regleringar som avses i ett nytt CAP får en administrativ konsekvensbeskrivning som tar hänsyn till effekterna hos såväl EU-organen och nationella myndigheter som hos lantbrukarna.
- Särskilt administrativt komplicerande förslag bör förkastas. Sålunda bör man undvika s.k. horisontella regleringar. Till exempel bör önskvärda miljökrav i stället regleras i lag. Ändringar i antalet bidragsrätter borde undvikas eller genomföras på ett så schablonmässigt sätt som möjligt. Det är vidare angeläget att antalet stödformer och stöd-kriterier begränsas.
- Nationella regelsystem, t.ex. för miljöersättningar och användningen av "nationella kuvert" för djurstöden bör göras så enkla som möjligt, utan avkall på att nå preciserade mål för verksamheten.

### **Ansvarsfördelning och arbetsformer**

Hanteringen av EU-stöden till lantbrukarna samt regleringar med kopplingar till stöden är i dag en kombination av central- och regional handläggning.

Riksrevisionsverkets studie "Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket" (RRV 1998:56) visar att det finns betydande skillnader mellan länen vad gäller resursåtgången. I viss mån kan en del förklaras av att redovisningen kan ske enligt olika principer hos de olika länen, men utöver detta finns också en förklaring i att vissa län har en bättre resursanvändning än andra. RRV presenterar ett antal möjliga vägar att minska resursåtgången, varav det mest långtgående alternativet är att handläggningen skulle ske vid 8–10 regionala kontor under Jordbruksverket.

Utredningen anser att det är möjligt en överföring av ansvaret för handläggning av och beslut om direktstöd till Jordbruksverket skulle innebära vissa fördelar med hänsyn till kostnadseffektivitet. Erfarenheterna från Danmark pekar också på ekonomiska fördelar vid en centraliserad hantering av areal- och djurersättningar. Enligt utredningens uppfattning skulle dock de möjliga besparingarna knappast få den omfattning som RRV anger. Deras bedömning förutsätter att i princip alla kostnader som ligger över länsstyrelsernas medianvärden kan elimineras med storskalig drift.

Det finns ett antal skäl som talar emot att ett överförande av jordbruksersättningarna till Jordbruksverket nu vore ändamålsenligt och därmed kostnadseffektivt sett ur ett något större samhällsperspektiv.

De av RRV påtalade stordriftsfördelarna är för de flesta stöden påtagliga endast om man jämför de allra minsta jordbrukslänen med övriga län. För övriga län förefaller andra faktorer vara viktigare för skillnaderna i kostnadsnivå. Samtidigt skulle, i en modell med 8–10 regionala kontor under Jordbruksverket, regioner omfattande flera norrlandslän bli oerhört omfattande till ytan. Detta skulle innebära mindre möjligheter till personkontakter mellan lantbrukare och handläggare, risk för försämrade service till lantbrukarna, mindre lokalkännedom hos myndigheten och därmed sammantaget ökade kostnader för såväl myndighet som lantbrukare.

RRV:s alternativ med en ny regional organisation vid Jordbruksverket omfattar bara CAP-delen av lantbruksenheternas verksamhet. Länsstyrelserna förutsätts således ha kvar resurser och kompetens "om de så önskar" för rådgivning. Om detta också skall omfatta UID-satsningarna under miljöprogrammet, som också ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, framgår inte. Därmed är risken stor att de stordriftsfördelar som skulle vinnas genom att direktstöden handläggs i större distrikt motverkas av att länsstyrelserna ändå kommer att ha kvar lantbruksfunktioner, utan de möjligheter till samnyttjande av resurser och kompetens som i dag finns mellan stödprogram och rådgivnings- och utvecklingsprogram.

Ett överförande av handläggningen av direktstöden till Jordbruksverket skulle också strida mot den grundprincip som varit vägledande för den nuvarande länsstyrelseorganisationen, nämligen en horisontell integration av i princip all statlig verksamhet i ett län.

Utredningen bedömer att Jordbruksverkets utökade direktiv rätt borde skapa tillräckliga förutsättningar för att Sverige skall kunna garantera att hanteringen sker efter de krav som EU ställer. Utredningen ser därför inget skäl att nu föreslå ytterligare åtgärder i detta syfte. Det finns dock anledning att göra frågan till föremål för förnyade övervägande när de regler som blir förknippade med en reformerad gemensam jordbrukspolitik blir kända. Det är också motiverat med en utvärdering och översyn av Jordbruksverkets stymöjligheter senast år 2001, när erfarenhet vunnits av det nuvarande regelsystemet liksom av konsekvenserna av den jordbrukspolitiska reformen. Erfarenheter av det administrativa projekt som föreslås i denna utredning borde också kunna nyttiggöras vid en sådan utvärdering.

Det går att anföra principiella skäl både för den modell med vertikal integration som präglade stora delar av den statliga länsförvaltningen (med lantbruksnämnd, fiskerinämnd, länsvägnämnd etc. under respektive verk) före år 1991, och den nuvarande. Den tidigare strukturen möjliggjorde en mer direkt styrning av verksamheten på länsnivå från respektive statliga myndighet. Den nuvarande modellen å andra sidan innebär att länsstyrelsen kan arbeta med länets utveckling utifrån en helhetssyn där olika verksamheter kan stödja varandra.

Jordbrukspolitiken, inklusive EU:s direktstöd till jordbruket, är en mycket viktig del av länens utvecklingsresurser. Så länge statsmakterna vill tillämpa principen om horisontell integration skulle det vara olyckligt om den exkluderades från den samlade statliga länspolitiken.

Regeringen tillsatte den 29 maj 1997 Utredningen om den regionala samhällsorganisationen (dir. 1997:80). Av utredningens direktiv framgår att den bl.a. skall överväga hur samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter bör utformas för att säkerställa en effektiv samordning samt överväga möjligheterna till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna.

Mot denna bakgrund är utredningen inte beredd att nu föreslå att handläggningen av direktstöden till jordbruket överförs från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

### **Tydliga roller**

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att ansvars- och rollfördelningen mellan myndigheterna blir så tydlig som möjligt. Det underlättar

samspelet mellan myndigheterna, med minskad risk för dubbelarbete och kompetensvister. Det gör det också lättare för berörd allmänhet och företag att se var ansvaret för olika myndighetsåtgärder ligger. Vid bedömningen av olika fördelningsfrågor bör strävan vara att förtydliga följande rollfördelning:

- Jordbruksverkets roll styrs av dess funktion som fondkoordinator och utbetalningsställe, samt som sektorsansvarigt för miljöfrågorna. Det svarar för övergripande samordningsfrågor, samordnar metodutvecklingsarbetet, svarar för regelsystem och utvecklingen av gemensamma rutiner som behövs för att säkerställa att EU:s och statsmakernas intentioner med de olika stöden tillgodoses, att kraven på säkerhet och tillförlitlighet upprätthålls och att lantbrukarnas rättssäkerhet och likabehandling tryggas. Jordbruksverket bör ha till uppgift att med sin föreskriftsrätt tillse att säkerheten i handläggnings och beslutssystemet upprätthålls, samt att rättstrygghet och likabehandling tryggas för de sökande.
- Riksantikvarieämbetet biträder Jordbruksverket och länsstyrelserna med erforderlig kompetens för hanteringen av kulturmiljöersättningarna och bevakar att de intressen tillgodoses som faller inom verkets ansvarsområde. Riksantikvarieämbetet deltar även i den löpande utvärderingen av CAP:s miljöeffekter
- Naturvårdsverkets roll är att besvara Jordbruksverkets samråd enligt miljöstödsförordningen och att delta tillsammans med Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet i den löpande utvärderingen av CAP:s miljöeffekter. Naturvårdsverket biträder i övrigt Jordbruksverket i olika utredningar. Naturvårdsverket har inte till uppgift att biträda länsstyrelserna. Den uppgiften ligger på Jordbruksverket som sektorsansvarig.
- Länsstyrelserna svarar för handläggning av och beslut i enskilda stödärenden inklusive erforderliga administrativa kontroller samt för information och rådgivning till lantbrukarna. Länsstyrelsen ansvarar för att finna de mest ändamålsenliga administrativa arbetsformerna inom ramen för de direktiv som statsmakterna och Jordbruksverket ger.
- Prövningen av myndighetsbesluts överensstämmelse med lag och gällande regelsystem bör ske i domstol.

För närvarande finns en del avvikelser från denna ansvarsfördelning, t.ex. handläggs vissa typer enskilda ärenden av Jordbruksverket. Utredningen föreslår dock inte några ändringar i dessa fall. Däremot poängteras vikten av att dessa avgöranden sker utifrån en medveten syn på de olika myndigheternas roller. Det innebär bl.a. att uppgifter om att handlägga och besluta i enskilda ärenden alltid skall åvila länsstyrelserna om inte starka praktiska skäl talar för en annan lösning.



Utredningen har kommit till slutsatsen att, förutsatt att nuvarande principer för samordnad länsförvaltning bibehålls, den nuvarande ansvars- och arbetsfördelningen i huvudsak bör bli gällande också på jordbrukspolitikens område. Utredningens rön och överväganden motiverar dock följande förslag:

- Kommande ställningstaganden i frågor om arbets- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna bör bl.a. syfta till att förtydliga rollfördelningen dem emellan. Detta innebär att handläggningen av och beslut i enskilda ärenden i princip alltid bör åvila länsstyrelserna.
- Jordbruksverket måste ha tillräckliga möjligheter att fullgöra ett ansvar för att upprätthålla säkerhet i handläggningssystemet samt rättstrygghet och likabehandling för de sökande. Det innebär att resurser bör omfördelas inom verket för att stärka kapaciteten till rådgivning, kvalitetssäkring och föreskrifter. Den utvidgade direktivrätten bör bli föremål dels för en förnyad prövning när regelsystemet i en reformerad gemensam jordbrukspolitik är känt, dels för en förnyad utvärdering och översyn år 2001. Därvid bör behovet av ytterligare regeländringar prövas. Budgeteringen av fältkontroller bör ses över i syfte att skapa utrymme för oförutsedda kontrollkrav och för att skapa möjligheter till riktade kontroller som inte berör alla län.
- Länsstyrelsernas arbete bör kvalitetssäkras i syfte att minimera behovet av utbetalningskontroller vid Jordbruksverket.
- Överklagandehandlingarna bör hanteras vid domstol. En eller flera länsrätter bör ges specialkompetens att döma i sådana mål i första instans. Kammarrätten bör ha uppgiften att döma i andra instans.
- Länsstyrelserna bör uppmuntras att samverka om vissa typer av mindre frekventa ärenden. Detta bedöms ej kräva några ändringar i nuvarande förordningar utan bör ligga inom nuvarande ramar för länsstyrelsernas befogenheter.

### **Åtgärder för en effektivare administration**

Administrationen av direktstöden till jordbruket innehåller flera olika moment, t.ex. utformning av svenska författningar, informations- och utbildningsinsatser, handläggning, kontroll och beslut samt utbetalning. Dessa uppgifterna kan lösas med varierande ambitionsnivå. Valet av ambitionsnivå är en väsentlig faktor i det sammantagna resursbehovet.

Då ambitionsnivån i administrationens olika moment diskuteras och fastställs anser utredningen att ett antal krav bör beaktas. Dessa berör frågor som:

- Hög måluppfyllelse.
- Minimerad sanktionsrisk.
- God kommunikation mellan myndigheter och lantbrukare.
- Regional anpassning.
- Administrativ hänsyn vid utformande av regelverk.

### **Rationaliseringsåtgärder**

Under utredningens arbete har det framkommit en rad möjligheter att underlätta administrationen och därmed minska resursåtgången för hanteringen av direktstöden till jordbruket. Utredningen presenterar en rad förslag som främst syftar till att minska felfrekvensen i ansökningarna och därmed handläggningstiderna men också ett antal andra förenklingar. Utredningen menar att det får ankomma på de berörda myndigheterna att själva ta ställning till de olika förslagen, som alltså snarast är att betrakta som uppslag för vidare prövning.

Utredningens förslag är:

- Utbildning och "licensiering" av konsulter.
- Förbättrad kommunikation med lantbrukarna.
- Utbetalningsbesked till lantbrukarna.
- Förbättrad information.
- Effektivare modell för kunskapsspridning.
- Snabbare utbetalning vid korrekt ansökan.
- Fältkontrollverksamheten.
- Förtryckta data i SAM-blanketten för att minska antalet fel.
- Blockareal i stället för skiften.
- Förenklad administration av UID-programmen.
- Förenklade miljöersättningar.

### **IT-stödet**

En vidareutveckling av IT-stödet är ett av de viktigaste medlen att underlätta hanteringen av jordbruksersättningarna. På sikt måste man kunna räkna med att hela handläggningskedjan från ifyllande av blanketter hos den enskilde lantbrukaren till EG-kommissionen är datoriserad. Utredningen anser att det därför är viktigt att IT-stödet blir så användarvänligt och resursbesparande för samtliga användargrupper som möjligt. Utredningen föreslår följande insatser för att utveckla IT-stödet:

- Jordbruksverket bör få i uppdrag att inrätta ett utvecklingsråd för IT-frågor med företrädare också för länsstyrelserna och lantbrukarna. Rådet bör ha i uppdrag att leda förändrings- och utvecklingsarbetet på IT-området.
- Utvecklingen av IT-stödet bör ske i två etapper. Den första etappen bör omfatta åtgärder av hög prioritet som inte kräver någon mer omfattande ombyggnad av systemet. Bland annat bör man försöka säkerställa
  - full uppfyllnad av EU:s krav på IT-säkerhet,
  - utveckling av en statistikdatabas,
  - förbättrad tillgänglighet för länsstyrelserna,
  - tillgång hos länsstyrelserna till alla data som berör jordbruksföretag i det egna länet,
  - underlättande för jordbruksföretag att fylla i sin ansökan direkt i dator,
  - tillgång för sökanden till felkoder som kan undanröja oavsiktliga misstag.
- Planeringen för en mer genomgripande ombyggnad av systemet, steg 2, bör bedrivas parallellt med steg 1 och anpassas till de krav som kommer att ställas av förändringar i CAP. I det arbetet bör man prioritera ytterligare användaranpassning, tillgänglighet, säkerhet och snabbhet i systemet.

### Resursfrågor

Utredningen delar RRV:s uppfattning att skillnaden är för stor mellan länsstyrelsernas handläggningskostnader. Det gäller även sedan hänsyn tagits till skillnader i yttre förutsättningar för verksamheten.

Utredningen framför i betänkandet ett antal förslag som syftar till att göra administrationen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i Sverige enklare och mindre resurskrävande. För att underlätta genomförandet av dylika åtgärder föreslår utredningen följande:

- Ett administrativt utvecklingsprojekt bör genomföras med medverkan av Jordbruksverket och länsstyrelserna som bl.a. skall syfta till att
  - de bästa erfarenheterna av hittillsvarande handläggning tas tillvara och görs tillgängliga för alla länsstyrelser,
  - bästa möjliga interna och externa expertis används för att vidareutveckla administrativa rutiner vid såväl länsstyrelserna som vid Jordbruksverket,
  - likabehandling och hög servicenivå tillförsäkras lantbrukarna,
  - säkerhet i handläggning och kontroll hålls på en likvärdig och hög nivå i hela landet och hos alla berörda myndigheter,

- dubbelarbete mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna förhindras,
- de förändringar av myndigheternas arbete som kan föränledas av den förestående förändringen av CAP analyseras och förbereds.

Projektet bedöms kunna finansieras inom ramen för t.ex. tillgängliga medel för utvecklingsprojekt inom länsstyrelserna eller särskilda medel för att stärka kontrollfunktionerna i staten.

- Länsstyrelserna bör få i uppdrag att till år 2001 genomföra besparingar på minst tio procent av handläggningskostnaderna, bl.a. med hjälp av sådana åtgärder som föreslås i detta betänkande. Detta skall ske utan att ge avkall på kvalitetsmålen i de olika stöden.
- De länsstyrelser som har handläggningskostnader som ligger över medianvärdena för olika stödtyper bör få i uppdrag att reducera dessa merkostnader med minst en tredjedel till år 2001.
- Ovanstående sparbetning bör beaktas vid dels budgetberedningen inom länsstyrelserna, dels vid Regeringskansliets beredning av länsstyrelsernas ramanslag.
- Jordbruksverket bör få i uppdrag att redovisa hur en omfördelning av resurser inom verket kan ske från bl.a. utbetalningskontroller till utökad stöd och rådgivning till länsstyrelserna.
- Länsstyrelserna bör få möjlighet att ta ut en avgift för handläggning i fält av miljöersättningar, enligt en av Jordbruksverket särskild fastställd taxa, om en ytterligare juridisk prövning visar att detta är förenligt med EU:s regelsystem.
- En särskild budgetberedning bör tillsättas med företrädare för Regeringskansliet, Jordbruksverket och länsstyrelserna för att fortlöpande analysera de budgetmässiga konsekvenserna av en reformering av CAP och förbereda budgetbehandlingen för åren 2000 och 2001.

## 2 EU:s direktstöd och därtill hörande regleringar

### 2.1 Inledning

Inom ramen för EU:s direktstöd finns i dag en mångfald av stöd och ersättningar till lantbruket.

Detta avsnitt beskriver inledningsvis de olika instansernas ansvar för administrationen av EU:s direktstöd och de regleringar som har beröring med dessa. Därefter följer en beskrivning av stöden och regleringarna. För att ge en rättvisande bild av de komplexitet – och därmed den administrativa belastningen – som präglar flertalet av direktstöden till jordbruket, redovisas regelsystemet relativt detaljerat. Vidare har relevanta synpunkter från länsstyrelserna redovisats.

För att ge en så bra överblick av hanteringen av EU-stöden som möjligt, redovisas även hanteringen av ansökan om foderareal, mjölkkvoter, djurmärkning, centrala databasen för nötkreatur samt blockkartsystemet med därtill hörande kartavgift.

Storleken på EU:s direktstöd till jordbruket i Sverige framgår av tabell 1.

**Tabell 1 EU:s direktstöd till jordbruket i Sverige åren 1995–1999, miljoner kronor**

<i>EU-stöd</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Arealersättningar	3 448	3 834	3 671	3 600	3 200
Djurbidrag inkl. BSE och kalvslaktbidrag	295	788	669	740	695
Miljöersättningar	606	643	1 291	1 768	2 505
Kompensationsbidrag	492	612	611	595	595
Nationellt stöd norra Sverige	380	294	311	311	311
Stöd till unga jordbrukare	-	32	21	34	35
Kompensation för revalvering	-	-	-	158	-
<b>Summa EU-stöd</b>	<b>5 221</b>	<b>6 203</b>	<b>6 574</b>	<b>7 206</b>	<b>7 341</b>

Källa: Jordbruksverket.

## 2.2 Administrativ ansvarsfördelning

### 2.2.1 EU

Inom EU-kommissionen ansvarar generaldirektorat 6 (DG 6) för implementeringen av EU:s jordbruks- och strukturpolitik.

DG 6, som har ca 1 000 anställda, är uppdelat i tolv direktorat som hanterar samtliga delar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Inom DG 6 finns också en revisionsenhet som bl.a. kontinuerligt kontrollerar att medlemsländerna sköter administrationen av EU:s direktstöd enligt fastlagda förordningar.

Revisionsrätten i Luxemburg bedriver även revisionsverksamhet i de enskilda medlemsländerna.

### 2.2.2 Regeringskansliet

Inom regeringskansliet ansvarar Jordbruksdepartementet för regeringens hantering av sakfrågorna samt resursfördelningen till Jordbruksverket. Miljö- och kulturdepartementen deltar i beredningen av ärenden som rör miljö- och kulturmiljövård. Inrikesdepartementet ansvarar för länsstyrelsernas myndighetsroll samt medelsfördelningen till dessa. Finansdepartementet har en övergripande roll vad gäller den totala medelsfördelningen.

### 2.2.3 Jordbruksverket

Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet och regeringens expertmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området. Verket har ansvar för jordbruk och rennäring samt är funktionsansvarig myndighet för livsmedelsberedskapen. Verket är också huvudman för landets distriktsveterinärer.

Jordbruksverket omsätter jordbrukspolitiken genom att bevaka, föreslå förändringar, samordna, sprida information, hantera ersättnings- och regleringssystem samt bedriva uppföljning och kontroll. Inom ansvarsområdet samverkar verket med ett antal centrala sektorsmyndigheter och regionala myndigheter.

Jordbruksverkets verksamhet är numera i hög grad inriktad på tillämpning av EU:s regleringar och stödsystem. Verket är beslutande myndighet för åtgärder inom området för intervention, exportbidrag, mjölkkvoter och bidragsrätter. Länsstyrelserna är beslutande för direktstöden med undantag för handjursbidragen samt vissa nationella stöd.

Jordbruksverket är Sveriges enda godkända utbetalningsställe för stöd som finansieras av EUGFJ:s (Europeiska utvecklings- och garanti-fonden för jordbruket) garantisektion. Regeringen har beslutat att verket skall svara för samtliga utbetalningar av stöd från jordbruksfonden, dvs. även för sådana stöd som finansieras av EUGFJ:s utvecklingssektion. För vissa strukturprogram som är gemensamma för Sverige och ett eller flera grannländer (s.k. Interreg-program) svarar dock berörda länsstyrelser för utbetalningarna. Utbetalningsställets huvuduppgifter är godkännande, verkställande samt redovisning av utbetalningar.

Jordbruksverket är också fondkoordinator, dvs. samordningsorgan. Detta innebär att verket har ett samordningsansvar för samtliga EU-stöd under garantisektionen. Uppdraget innebär att sprida information och riktlinjer, främja en harmoniserad tillämpning av gemenskapsreglerna samt att ha en fullständig förteckning över alla redovisningsuppgifter som EU-kommissionen kräver för statistik och kontroll.

Jordbruksverket är organiserat i sju avdelningar med i genomsnitt fyra enheter vardera. Dessutom finns fyra stabsenheter direkt under verksledningen.

Antalet sysselsatta var ca 724 årspersoner år 1997, inkluderat distriktsveterinärerna.

#### 2.2.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets insatser gäller främst miljöersättningarna och verket deltar därvidlag genom yttranden med anledning av samråd/remisser. Detta gäller bl.a. förslag till förordningstexter och föreskrifter samt utredningar. Jordbruksverket skall samråda med Naturvårdsverket när det gäller ytterligare föreskrifter avseende vissa av miljöersättningarna till åtgärder som bevarar odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärden och till åtgärder som skyddar särskilt miljö känsliga områden. Naturvårdsverket deltar också i Jordbruksverkets referensgrupp för miljöersättningar, Utbildning, information och demonstrationsprojekt (UID) och för kampanjen Markernas Mångfald. Naturvårdsverket deltar också i arbetsgrupper för nya ersättningsformer, i fall när regeringen föreskrivit samråd eller liknande med Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket deltar i utredningen om ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för åren 2001–2005 samt uppföljningen och utvärdering av miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken, där Jordbruksverket är rapporteringsansvarigt. Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar för vissa delar i det program som Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utarbetat för verksamheten.

Vidare deltar Naturvårdsverket i vissa internationella seminarier och arbetsgrupper samt gör analyser och faktasammanställningar till Miljödepartementet som underlag för regeringens agerande.

### 2.2.5 Riksantikvarieämbetet

När det gäller administrationen av ersättningarna deltar Riksantikvarieämbetet i referensgrupper och yttrar sig över olika remisser/samråd om ändringar av föreskrifter m.m. Jordbruksverket skall samråda med Riksantikvarieämbetet beträffande åtgärder som bevarar landskapets biologiska mångfald och kulturmiljövärde. Inom ramen för UID och kampanjen Markernas Mångfald medverkar Riksantikvarieämbetet i utarbetande av kursmaterial, deltar i kurser, arbetsgrupp och referensgrupp samt utarbetar informationsmaterial, artiklar m.m. Ämbetet medverkar även vid kontrollkurser.

Riksantikvarieämbetet medverkar kontinuerligt i utvärderingen av miljöeffekterna av direktstöden till jordbruket tillsammans med övriga berörda verk. Under år 1997 lämnades även en egen utvärdering av miljöersättningarna till regeringen (RB96). Ämbetet är representerat i den utredning som arbetar med ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001–2005.

### 2.2.6 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket är det nationella revisionsorganet i Sverige. Verket granskar, enligt fastställd sed, statlig verksamhet och statliga åtaganden från effektivitetssynpunkt samt myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning i syfte att bedöma om redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Riksrevisionsverket har möjlighet att mot ersättning utföra granskningar som regeringen begär.

Riksrevisionsverket prioriterar inom effektivitetsrevisionen olika departementsområden och bygger då upp kompetens och granskar under en begränsad tid. Verket har granskat jordbruksområdet sedan EU-inträdet, dvs. under åren 1995–1998. Vad gäller direktstöden har verket granskat dels arealersättningen – administration och regelsystem, dels jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde, tillsammans med Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), dels genomfört ett regeringsuppdrag år 1998 som redovisats för utredningen och Jordbruksdepartementet. Pågående uppdrag är dels en granskning av effekter av vissa miljöersättningar, dels en granskning av effekter av CAP i Sverige.



### 2.2.7 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna hanterar huvuddelen av EU:s direktstöd till lantbrukarna och fattar även beslut om stöd. Länsstyrelserna har själva möjlighet att bestämma hur organisationen för stödhanteringen skall se ut.

Rutinbeskrivningar och checklistor har hittills varit länsstyrelsernas ansvar, men under år 1998 har regeringen givit Jordbruksverket rätt att utge direktiv hur handläggningen skall ske vid länsstyrelserna. Motivet till denna direktivrätt är EU:s krav på enhetlig hantering. En arbetsgrupp vid Jordbruksverket, där också länsstyrelserna är representerade, arbetar fram rutinbeskrivningar som kommer att träda i kraft under år 1999. Ett arbete kring gemensamma rutinbeskrivningar, rapportmallar m.m. har också skett tidigare.

Hanteringen av ansökningar varierar mellan länsstyrelserna. Samtliga länsstyrelser ankomststämplar först ansökan och sänder ut en mottagningsbekräftelse. Därefter gör flertalet länsstyrelser en första ankomstgranskning för att klara ut att ansökan är möjlig att handlägga. Målsättningen för de flesta länsstyrelser är att därefter registrera samtliga uppgifter för att sedan handlägga ansökan. I praktiken har det visat sig att detta förfarande är svårt, då många ansökningar innehåller så många fel att det kräver att handläggning och registrering av uppgifter sker parallellt. I detta sammanhang har flertalet länsstyrelser uttryckt önskemål om utökad förtryckning av blanketterna för att minska antalet fel.

Handläggningen av ansökningar genom den s.k. SAM-blanketten (samordnade stödansökningar) bygger i huvudsak på generalistprincipen, dvs. att en handläggare hanterar samtliga stödområden och tar hjälp av specialisthandläggare där så erfordras. Vissa länsstyrelser lämnar direkt över handläggningen av vissa stödansökningar, framför allt vid ansökningar om miljöersättning, till specialisthandläggare. I handläggningen ingår också beslut om sanktioner, brukarskiften, överlåtelse etc. Länsstyrelserna har också enligt förvaltningslagen en särskild skyldighet att kommunicera med lantbrukaren om något i ansökan är oklart.

Länsstyrelserna bedriver också informationsverksamhet till enskilda lantbrukare och konsulter. Detta sker i form av trycksaker, annonser och informationsmöten. Vissa länsstyrelser har också "öppet hus" i samband med ansökningstiden under våren.

EU ställer särskilda krav på att all handläggning skall vara skild från rådgivning till lantbrukarna samt att det finns inbyggda kontrollmoment för att garantera s.k. tvåpersonshantering.

Länsstyrelserna ansvarar också för all fältkontroll i länet, även för de stöd som söks direkt från Jordbruksverket. Jordbruksverket svarar för samordning och utbildning av denna personal. EU har strikta krav på att den som utför fältkontrollen inte har varit delaktig i handläggning eller

beslut för den aktuella ansökan. Under år 1998 har Jordbruksverket utfärdat direktiv till länsstyrelserna att utöka kontrollverksamheten. För att lösa problemet med de ökade kostnader som detta medfört och som inte kunnat förutses vid länsstyrelsernas ordinarie anslagsgivning, har regeringen (via Inrikesdepartementet) tillskjutit extra resurser.

Länsstyrelsernas handläggning kontrolleras av Jordbruksverkets egen revisionsenhet. Revision utförs även av Riksrevisionsverket och EU:s revisorer.

Handläggningen sker med IT-stöd – inom det s.k. IAKS-systemet. Jordbruksverket ansvarar för uppbyggnad, drift och underhåll av IT-stödet. Jordbruksverket delar ut behörigheter efter ansökan från länsstyrelsen. IT-stödet sker via direktuppkoppling mot en centraldator vid Jordbruksverket i Jönköping där samtliga data hämtas och lagras.

Länsstyrelserna hanterar också administrationen av blockkartorna. Detta innebär att man dels skall se till att de rättelser som lantbrukarna inkommer med förs in, dels att sända ut beslut om kartavgift till lantbrukaren samt att kassera in avgiften.

UID-verksamheten, som är en del av miljöersättningsprogrammet, syftar till att stimulera lantbrukarna till miljöfrämjande åtgärder inom lantbruket genom kompetenshöjande insatser. Verksamheten bedrivs dels med personal från länsstyrelserna, dels med inhyrda konsulter, t.ex. Hushållningssällskapen. Resurserna för verksamheten rekvireras från Jordbruksverket efter det att länsstyrelsen eller annat organ lämnat in en detaljerad plan för UID-verksamheten för kommande år.

Länsstyrelserna upplever generellt att hanteringen av UID-verksamheten är alltför detaljstyrd och administrativt betungande och önskar därför enklare redovisningsregler och större frihet för länen att fördela och använda resurserna för UID-verksamheten.

## 2.2.8 Lantbrukarna

Det är lantbrukarna som har att ansöka om de olika ersättningarna och det är i huvudsak den s.k. SAM-blanketten som används för dessa ansökningar.

Lantbrukarna har möjlighet att på egen bekostnad ta hjälp av konsulter. De viktigaste konsultföretagen är LRF Konsult AB samt Hushållningssällskapen.

LRF Konsult AB erbjuder rådgivningstjänster till lantbruksföretagen. Företaget har 135 lokalkontor runt om i landet och på varje kontor finns en eller ett par handläggare som är specialiserade på EU-rådgivning. Sammanlagt 200 av företagets 1 300 anställda har denna specialisering och ägnar sig huvudsakligen åt EU-rådgivning under ansökningsperio-

den, dvs. från februari till april. LRF Konsult AB uppskattar att mer än hälften av lantbruksföretagen som ansöker om EU-ersättningar också söker någon form av konsulthjälp.

Hushållningssällskapet, som finns i stort sett i varje län, utförde år 1998 konsultinsatser för ca 3 400 stödansökningar.

## 2.3 Stöden och regleringarna

### 2.3.1 Arealersättning

Arealersättningen infördes för att kompensera lantbrukarna för prissänkningar som beslutades år 1992. Stödet finansieras helt av EU. Arealersättning lämnas i hela landet. För odling av oljeväxter och oljelin lämnas ingen ersättning i norra Sverige.

Arealersättning kan sökas av de jordbrukare som odlar ersättningsberättigande grödor, dvs. spannmål, oljeväxter, baljväxter och oljelin. Den minsta totala åkerareal en jordbrukare kan söka arealersättning för är 0,3 ha.

Arealersättning lämnas även för areal som tagits ur livsmedels- och foderproduktion. För uttagen areal gäller normalt att ett jordbruksskifte måste vara minst 0,3 ha och hålla minst 20 m bredd för att berättiga till arealersättning.

Jordbrukare som ansöker om arealersättning skall välja antingen det förenklade eller det generella programmet. Programmen väljs för ett år i taget och kan inte kombineras. Inom det förenklade programmet lämnas arealersättning maximalt för en areal som motsvarar en avkastning på 92 ton. I det förenklade programmet finns inget krav på att ta mark ur livsmedelsproduktion för att få arealersättning. Jordbrukare som söker ersättning inom det förenklade programmet kan därför inte få ersättning för uttagen areal. Dessutom lämnas ersättning endast med det belopp som gäller för spannmål, oavsett vilken ersättningsberättigande gröda som odlas.

Det generella programmet är förknippat med krav på att ta del av åkermarken ur livsmedels- och foderproduktion (uttagsplikt). För den uttagna arealen lämnas ersättning. Det generella programmet är också en förutsättning för att få de högre ersättningsbeloppen för oljeväxter, baljväxter och oljelin. Uttagsplikten är för år 1998 fem procent av den totala areal som brukaren söker ersättning för. För år 1999 är uttagsplikten ändrad. Även jordbrukare som uppfyller villkoren för det förenklade programmet kan välja det generella programmet genom att uppfylla uttagsplikten för respektive år.

Uttagen areal kan antingen trädas eller odlas med industri- eller energigrödor. Trädad mark får inte användas till någon som helst jordbruksproduktion. För spånadslin finns ett särskilt stöd med andra regler. Särskilda regler finns också om användningen av kemiska bekämpningsmedel och gödselspridning på trädad mark.

Handläggning, beslut och kontroll görs av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Ansökan sker via SAM-blanketten.

Länsstyrelserna upplever att handläggningen av arealersättningen har konsoliderats efter de inledande åren och att den nu är relativt okomplicerad.

### 2.3.2 Stöd för anläggning av energiskog

Stöd lämnas för uttagen areal som planteras med energiskog. Stödet finansieras helt av Sverige.

Stödet lämnas i hela landet och söks via en bilaga till SAM-blanketten hos länsstyrelsen som fattar beslut om stöd. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Stödet har mottagits med svagt intresse, vilket innebär att det därmed är av mindre administrativ betydelse.

### 2.3.3 Stöd för skogsplantering på åkermark

Stöd lämnas för plantering av skog på åkermark som berättigar till arealersättning. Stödet finansieras till hälften av EU och till hälften av Sverige.

Stödet lämnas i de delar av Götaland och Svealand där miljöersättning för öppet odlingslandskap inte lämnas.

Stödet söks via bilaga till SAM-blanketten hos länsstyrelsen som fattar beslut om stöd. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Stödet har mottagits med svagt intresse, vilket innebär att det därmed är av mindre administrativ betydelse.

### 2.3.4 Djurbidrag

Djurbidragen syftar till att kompensera producenterna för sänkta köttpriser. Djurbidragen finansieras helt av EU och lämnas i hela landet.

#### 2.3.4.1 Handjursbidrag

Handjursbidrag lämnas för handjur (tjurar och stutar) som uppnått en viss ålder, som hållits i producentens besättning en viss tid och som har en slaktvikt på minst 200 kg.

Sverige har en bidragskvot på 226 328 handjur för år 1998. Om denna kvot överskrids minskas antalet bidragsberättigande handjur per producent proportionellt.

Producenten skall leverera minst två bidragsberättigande handjur till slakt under år 1998.

Producenter som avser att söka handjursbidrag skall skicka in anmälan till Jordbruksverket. Anmälan skall ha kommit in före det första slakttillfället. Utbetalningen av bidrag grundas på de uppgifter om slaktade handjur som slakterierna skickar in till Jordbruksverket.

Vid kontroll skall producenten kunna styrka att de handjur som har skickats till slakt eller blivit exporterade uppfyllt villkoren avseende ålder och hållandeperiod, att djuren i besättningen är journalförda enligt gällande regler, att djuren är korrekt märkta samt att villkoren för fodereal är uppfyllda.

Handjursbidraget beslutas av Jordbruksverket och betalas ut till producenten senast den 30 juni året efter slakttillfället. En delutbetalning motsvarande en viss högsta andel (60–80 procent) av bidragsbeloppet för producentens bidragsberättigande djur, kan enligt EU:s regler betalas ut i slutet av bidragsåret. Delutbetalningen omfattar djur slaktade t.o.m. september 1998.

#### 2.3.4.2 Am- och dikobidrag

Sverige har en landskvot på 155 000 bidragsrätter för am- och dikor. En producent kan inte få bidrag för fler am- och dikor än vad denne har bidragsrätter för.

Am- och dikobidrag kan sökas för am- och dikor som är av köttras, eller av korsning med sådan ras, och som ingår i en besättning avsedd för uppfödning av kalvar för köttproduktion. För närvarande räknas alla svenska nötkreatursraser utom Jersey och Ayrshir som köttras. Dräktiga kvigor får inte tas upp som am- och dikor i ansökan. Däremot behöver korna inte ha kalvat när ansökan om am- och dikobidrag görs.

För att få am- och dikobidrag måste producenten under minst sex månader i följd i sin besättning hålla minst det antal am- och dikor som denne söker bidrag för.

Mjölksproducenter som levererar mjölk eller mjölkprodukter och har en mjölkkvot överstigande 120 000 kg är inte berättigade till am- och

dikobidrag. Producenter som ansöker om am- och dikobidrag förbinder sig att inte öka sin mjölkkvot så att den överstiger 120 000 kg.

Ansökan om stöd sker via särskild blankett.

Ansökan om bidragsrätter ur nationella reserven för am- och dikor görs hos Jordbruksverket.

Handläggning, beslut om stöd och kontroll görs av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Länsstyrelserna upplever generellt att stödet är enkelt att handlägga. De problem som framförts gäller reglerna om överlåtelser av bidragsrätter samt instruktioner om hur dikornas ID-nummer skall fyllas i.

#### 2.3.4.3 Tackbidrag

En producent kan få bidrag för det antal tackor som denne har bidragsrätter för.

En ansökan måste alltid omfatta minst 10 tackor.

Ansökan sker via särskild blankett.

Handläggning, beslut och kontroll görs av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Stödet upplevs generellt av länsstyrelserna som enkelt att handlägga.

#### 2.3.4.4 Extensifieringsbidrag

Producenter som får am- och dikobidrag eller handjursbidrag kan utan särskild ansökan få extensifieringsbidrag om djurtätheten på företaget är mindre än 1,4 djurenheter per ha foderareal under året. Ett högre extensifieringsbidrag kan beviljas om djurtätheten är mindre än 1,0 djurenheter per ha.

Handläggning och beslut (ej handjur) görs av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Stödet innebär ingen särskild ytterligare hantering av ansökan och är därmed av ringa administrativ betydelse för länsstyrelserna.

#### 2.3.4.5 Kalvslaktbidrag

Kalvslaktbidraget syftar till att minska mängden nötkött som kommer ut på marknaden. Bidraget upphör efter år 1998.

Bidrag lämnas för kalvar som är födda i Sverige, eller för importerade kalvar som hållits i Sverige i minst 90 dagar. Kalvens slaktvikt får inte överstiga 88 kg.

Ansökan om kalvslaktbidrag görs genom att producenten skickar en särskild blankett med slaktbilen när djuren hämtas. Slakteriet kompletterar ansökan med slaktvikter, slaktnummer, slaktdatum, djurslag och eventuell veterinärmärkning och vidarebefordrar den till Jordbruksverket.

Ansökan skall ha kommit in till Jordbruksverket inom tre veckor från det att kalvarna slaktades för att bidrag skall kunna beviljas. Utbetalning sker av Jordbruksverket normalt inom fem månader från ansökningstillfället.

### 2.3.5 Kompensationsbidrag

Regionala stöd i form av kompensationsbidrag lämnas i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder som kompensation för högre produktionskostnader. Inom stödområdena 1–3 i norra Sverige lämnas regionala stöd både som kompensationsbidrag och som nationellt stöd. Miljöersättning för öppet odlingslandskap kan också sägas ha en regionalpolitisk betydelse.

Ansökan om kompensationsbidrag och nationellt stöd för getter, smågrisproduktion, potatis, bär och grönsaker görs i den gemensamma SAM-blanketten. Inom stödområdena 1–3 i norra Sverige har under år 1998 ansökan om kompensationsbidrag samt nationellt stöd kunnat lämnas in senare än övriga stöd i SAM-ansökan. Skälet till detta var att få en förlängd ansökningsperiod och därmed en minskad inlåsnings effekt för slaktdjur till följd av systemet för hållandetid för djur som stöd söks för.

EU:s medfinansieringsgrad är 25 procent (dock 50 procent i målområde 6) och varierar mellan 1 640 kronor och 400 kronor per stödenhet. Det högre beloppet tillämpas i norra och mellersta Sverige.

För att kunna få kompensationsbidrag krävs att lantbrukaren åtar sig att bruka minst tre ha jordbruksmark (åker eller betesmark) inom ett stödområde i minst fem år fr.o.m. den första stödutbetalningen.

Handläggning, beslut och kontroll avseende de regionala stöden görs av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Stödet upplevs generellt av länsstyrelserna som enkelt att handlägga. Några länsstyrelser upplever dock att kontrollerna på plats är mycket tidsödande då alla djur på gården måste kontrolleras.

### 2.3.6 Nationella stöd

Stödet lämnas för produktion av mjölk, slaktsvin, ägg, smågrisar och getter samt för potatis, bär och grönsaker inom stödområdena 1–3 i norra Sverige. De nationella stöden finansieras helt av Sverige.

Lantbrukaren måste för att få del av stödet bruka minst tre ha jordbruksmark inom stödområdena 1–3 i norra Sverige. Den som ansöker om nationellt stöd för djur måste vidare ha det ekonomiska ansvaret för djuren.

Nationellt stöd lämnas inte till jordbrukare som har statlig ålderspension eller hel förtidspension.

Nationellt stöd för smågrisproduktion, getter, potatis, bär och grönsaker söks i SAM-blanketten. Dessa stöd prövas av länsstyrelserna.

Nationellt stöd för mjölk, slaktsvins- och äggproduktion prövas av Jordbruksverket. Stöden söks på särskilda blanketter som kan beställas från Jordbruksverket.

Sista datum år 1998 för ansökan om nationellt stöd för potatis, bär och grönsaker, smågrisproduktion och getter var den 6 maj 1998.

Utbetalning görs av Jordbruksverket.

### 2.3.7 Foderareal

Foderareal är den jordbruksmark som en producent har tillgänglig för uppfödning av sina egna djur. Både ägd och arrenderad jordbruksmark räknas in, liksom jordbruksmark som producenten har avtal om nyttjanderätt för.

Foderareal behöver anmälas av producenter som

- söker handjursbidrag eller am- och dikobidrag för fler än 15 djurenheter (inklusive eventuella mjölkkor och tackor),
- vill ha extensifieringsbidrag,
- söker kompensationsbidrag för djur,
- vill ha extra tackbidrag till producenter i mindre gynnade områden.

### 2.3.8 Miljöersättningar

#### 2.3.8.1 Generellt

För miljöersättningarna gäller generellt att åtagandet omfattar en period på fem år. Undantaget är våtmarker och småvatten där åtagandet gäller en period på 20 år. Miljöersättningarna utgör en betalning för de kostnader som utförandet av miljöinsatser en lantbrukare medför eller för att



kompensera för den inkomstminskning som ett visst miljöåtagande leder till. Miljöersättningarna finansieras till hälften av EU och till hälften av Sverige. För ersättningar som överskrider det maximala ersättningsbeloppet finansieras det överskridande beloppet av nationella medel i vissa fall. Inför år 1998 har reglerna för flera av miljöersättningarna ändrats på ett antal punkter.

Två nya miljöersättningar har införts under år 1998, dels ersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk (REKO), dels ersättning för återskapande av slätterängar. Inför år 1999 bereds för närvarande med kommissionen en ny ersättning för bevarande av samiska natur- och kulturmiljöer i renskötseområdet.

Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel. Om anslagna medel inte räcker för vissa ersättningsformer kan regeringen ta beslut om begränsningar av ersättningarna.

Lantbrukare som har ett beslut om någon miljöersättning kan ansöka hos länsstyrelsen om att ändra detta till ett annat utökat miljöåtagande. Ansökan får göras under pågående stödperiod. En förutsättning för att länsstyrelsen skall kunna godkänna ändringen är att denna innebär uppenbara fördelar för miljön.

Vid övertagande gäller som förutsättning för att få miljöersättning att någon av brukarna måste ha sökt utbetalning i SAM-blanketten i rätt tid. Anmälan om övertagande måste göras till länsstyrelsen senast den 31 maj eller den 15 juni (beroende på vilken del av landet ansökan gäller) för att den nye brukaren skall få miljöersättningen utbetald.

Om olika miljöersättningar kombineras på samma skifte kan ersättning betalas ut till maximalt den gräns som medfinansieras av EU, för närvarande högst 3 905 kronor per hektar åkermark. Stödområdena 1–3 är helt undantagna från denna begränsning. Begränsningen gäller inte heller ekologisk frukt- och bärödling.

En lantbrukare som inte kan fullfölja sitt miljöåtagande under hela ersättningsperioden är skyldig att betala tillbaka den ersättning som betalats ut. I vissa fall kan dock länsstyrelsen medge att lantbrukaren inte behöver betala tillbaka ersättningen. Detta gäller om en annan lantbrukare anmäler sig villig att ta över åtagandena enligt de villkor som står i beslutet och om länsstyrelsen godkänner övertagandet. En brukare som upphör med sitt jordbruk behöver inte betala tillbaka miljöersättningen om brukaren uppfyllt sina åtaganden för denna miljöersättning i minst tre år och om det inte är möjligt för efterträdaren att ta över åtagandet. Särskilda regler gäller också för oförutsedda händelser (*force majeure*).

Ansökan om miljöersättning samt ansökan om utbetalning söks via särskild blankett för varje miljöersättning och skall sändas in tillsammans med SAM-blanketten, där skiftena finns redovisade. Lantbrukaren

måste därefter ansöka om utbetalning varje år under ersättningsperioden vilket sker i SAM-blanketten.

Handläggning, beslut och kontroll görs av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Samtliga länsstyrelser upplever att miljöersättningarna utgör grunden till de administrativa problem som finns. Orsaken är framför allt att ersättningarna är fleråriga och att fullständig överensstämmelse krävs mellan åren vad gäller skiftesbundna ersättningar. Arealer i t.ex. miljöersättning för öppet odlingslandskap, ekologisk odling samt utrotningshotade husdjursraser får avvika med viss procentandel mellan åren. Detta medför stor risk att det vid den administrativa kontrollen framkommer avvikelser som måste rättas till innan beslut om ersättning kan fattas. Reglerna för de olika miljöersättningarna upplevs också som alltför komplicerade och detaljerade i förhållande till den miljönytta detta medför.

Önskemål har också framförts om att lantbrukarens beslut om miljöersättning skall förtryckas på blanketten så att lantbrukaren bara har att kryssa i att utbetalning önskas.

#### 2.3.8.2 Biologisk mångfald – betesmarker

Ersättningen syftar till att bevara och förstärka höga natur- och kultur-miljövärden i betesmarker.

Ersättning lämnas i hela landet och lämnas för alla betesmarker.

De ersättningsberättigande betesmarkerna delas in i olika klasser efter deras värden från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt. Brukaren måste i ansökan uppge vilken värdeklass betesmarken tillhör.

Till skötselvillkoren hör generella förbud mot spridning av kemiska bekämpningsmedel, gödsling, kalkning, konstbevattning samt täkt av sten och jord. Som generella skötselvillkor gäller att grässvålen vid betessäsongens slut skall vara väl avbetad samt att träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort.

Länsstyrelsen erbjuder brukaren utbildning eller individuell rådgivning om betesskötseln. Brukaren skall delta i sådan utbildning eller individuell rådgivning minst en dag under de år som beslutet om miljöersättning gäller.

Miljöersättning för biologisk mångfald i betesmarker kan endast kombineras med miljöersättning för öppet odlingslandskap inom stödområdena 1–3. Där kan ersättning från båda ersättningsformerna betalas ut för samma skifte. Landskapselement på skiften som ingår i miljöersättning för biologisk mångfald i betesmarker kan ge kvalifikationspoäng i

miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer, dock inte ersättningspoäng.

#### 2.3.8.3 Biologisk mångfald – slätterängar

Ersättningen syftar till att bevara och förstärka höga natur- och kulturmiljövärden i slätterängar.

Ersättningen, som gäller i hela landet, lämnas för ängar som uppfyller vissa kvalitetskrav.

De ersättningsberättigande ängarna delas in i två klasser utifrån deras värden från natur- och kulturmiljösynpunkt. Brukaren måste i ansökan uppge vilken värdeklass slätterängen tillhör.

Till skötselvillkoren hör generella förbud mot spridning av kemiska bekämpningsmedel, gödsling, kalkning, konstbevattning, trädplantering, tillskottsutfodring av betesdjur samt täkt av sten och jord. Som generella skötselvillkor gäller att brukaren skall städa slätterängen under våren, slå höet under sommaren, bärga höet senast två veckor efter slåttern, ta bort träd och buskar av igenväxningskaraktär samt använda endast klipande och skärande redskap vid slåttern.

Utöver de generella skötselvillkoren ställer länsstyrelsen normalt särskilda skötselvillkor.

Miljöersättning för biologisk mångfald i slätterängar kan endast kombineras med miljöersättning för öppet odlingslandskap inom stödområdena 1–3. Där kan ersättning från båda stödformerna betalas ut för samma skifte.

Inom övriga områden för miljöersättning för öppet odlingslandskap går det inte att få ersättning från båda ersättningsformerna för samma skifte.

Landskapselement på skiften som ingår i miljöersättning för biologisk mångfald i slätterängar kan ge kvalifikationspoäng i miljöersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer, dock inte ersättningspoäng.

Länsstyrelsen erbjuder brukaren utbildning eller individuell rådgivning om betesskötseln. Brukaren skall delta i sådan utbildning eller individuell rådgivning minst en dag under den femåriga ersättningsperioden.

#### 2.3.8.4 Natur- och kulturmiljöer

Ersättningen syftar till att genom skötsel av värdefulla landskapselement bevara miljöer som är rika på lämningar från äldre markanvändning i jordbruket. Under år 1996 övertecknades den ursprungliga budgeten för miljöersättning för natur- och kulturmiljöer. Ersättningen upphörde där-

efter för nya sökanden. Det finns dock medel reserverade för jordbrukare som redan har beslut om miljöersättning för natur- och kulturmiljöer.

Ersättning lämnas i hela Sverige för sådana brukningsenheter som är så värdefulla att de kan kvalificera sig för ersättning. För det krävs bl.a. att de har minst en mängd värdefulla landskapselement. Vid kvalificeringen kan brukaren också ta med landskapselement som ligger i eller ansluter till brukningsenhetens betesmark.

De olika typerna av landskapselement jämföras genom att deras respektive förekomst räknas om till kvalifikationspoäng. De ersättningsberättigande landskapselementen räknas om på samma sätt till ersättningspoäng. Ersättning betalas ut efter hur många ersättningspoäng brukningsenheten har.

För samtliga landskapselement som kan ge ersättningspoäng gäller att markvegetationen årligen skall slås av och bärgas eller betas, träd och buskar av igenväxningskaraktär skall tas bort, upplag av sten och jord, avfall från jordbruksproduktion och tillfälligt lagrat grovfoder skall tas bort (undantag om det finns kulturhistoriskt samband) samt att de ersättningsberättigande element som är anlagda, t.ex. alléer, brukningsvägar och stenmurar, skall underhållas.

Brukaren måste sköta alla landskapselement som kan ge ersättningspoäng även om de inte ingått i ansökan.

Länsstyrelsen erbjuder brukaren utbildning eller individuell rådgivning om betesskötseln. Brukaren skall delta i sådan utbildning eller individuell rådgivning minst en dag under den femåriga ersättningsperioden.

#### 2.3.8.5 Öppet odlingslandskap

Ersättningen syftar till att bevara odlingslandskapet och förhindra omfattande nedläggning av jordbruksmark och lämnas i stödområdena 1–5 (inklusive hela Öland och Gotland samt öar utan broförbindelse med fastlandet).

Ersättning lämnas för skötsel av slätter- och betesvall på åker samt för skötsel av betesmark.

I stödområdena 1–3 krävs innehav av nötkreatur, får eller getter för att ersättning skall lämnas.

Skötselvillkoren för betesmark i stödområdena 1–3 är att gödsling, kalkning och kemisk bekämpning inte får utföras samt att skiftet skall betas årligen. I stödområdena 4 och 5 gäller dessutom att skiftet inte får konstbevattnas, att grässvålen vid betessäsongen slut skall vara väl avbetad samt att träd och buskar som gör att betesmarken kan växa igen skall tas bort.

Skötselvillkoren för vall i stödområdena 1–5 är att kemisk bekämpning inte får utföras, skiften med betesvall skall betas årligen, skiften med slåttervall skall slå årligen och växtlighet som slagits av skall föras bort.

Särskilda villkor gäller i stödområdena 1–3, där ersättningen baseras dels på antalet djurenheter inom jordbruksföretaget, dels på hur många ha vall och betesmark som finns inom företaget.

Inom stödområdena 1–3 är det möjligt att för samma skifte få miljöersättning för öppet odlingslandskap och miljöersättning för biologisk mångfald i betesmarker eller slåtterängar.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för ekologisk odling samt miljöersättning för flerårig vallodling på samma åkermarksskifte i alla ersättningsområden för öppet odlingslandskap.

Landskapselement på betesmarksskiften som ingår i miljöersättning för öppet odlingslandskap kan ge kvalifikationspoäng i miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer. De kan dock inte ge ersättningspoäng.

Djur som ligger till grund för stöd inom stödområdena 1–3 kan också ligga till grund för miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser och extra stöd för djurhållning inom miljöersättningen för ekologisk odling. Beräkningsunderlaget varierar dock mellan ersättningarna.

#### 2.3.8.6 Extensiv vall och skydds zoner

Ersättningen syftar till att minska växtnäringsläckage och erosion från åkermark samt till att främja flora och fauna.

Ersättning för extensiv vall lämnas i de delar av Götaland och Svealand där miljöersättning för öppet odlingslandskap inte lämnas. Ersättning för skydds zoner lämnas i hela Götaland och Svealand.

Extensiv vall skall anläggas på åkermark som direkt ansluter till en ersättningsberättigad skydds zon utmed vattendrag. Även skydds zonen skall vara på åkermark. Vissa kommuner är dock undantagna fr.o.m. år 1998.

Den extensiva vällen och skydds zonen får inte brytas förrän på hösten det sista året i ersättningsperioden. Datum för tidigaste datum kan variera mellan de län som tillhör ersättningsberättigat område.

Skötselvillkor för den extensiva vällen är att kemisk bekämpning inte får utföras, endast stallgödsel är tillåten och kvävetillförsel får inte överstiga 150 kg totalkväve per hektar och år samt stallgödsel får inte spridas inom ett sex meter brett område utmed sjö eller vattendrag. För skydds zoner gäller att kemisk bekämpning inte får utföras samt att gödsling inte är tillåten.

Ersättningen kan enbart kombineras med miljöersättning för natur- och kulturmiljöer.

#### 2.3.8.7 Fånggrödor

Ersättningen syftar till att minska kväveutlakningen under vinterhalvåret och lämnas i Götalandslänen.

Lantbrukaren förbinder sig att varje år under ersättningsperioden så fånggrödor. Arealen fånggrödor skall omfatta minst 2,0 ha. Arealen som lantbrukaren har beslut om får flyttas runt i växtföljden. Under ett år får dock arealen dock underskridas med högst 30 procent jämfört med beslutet.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för ekologisk odling och miljöersättning för natur- och kulturmiljöer.

#### 2.3.8.8 Våtmarker och småvatten

Ersättningen syftar till att öka den biologiska mångfalden och lämnas i Götaland och Svealand. Ersättningsperioden omfattar 20 år.

Innan ett beslut om ersättning kan tas genomför länsstyrelsen en förundersökning för att klargöra om miljövårdssyftet kommer att uppnås. Innan ersättning kan börja betalas ut skall brukaren färdigställa anläggningen och länsstyrelsen skall ha godkänt den. Brukaren kan ansöka om utbetalning av ersättning för år ett först efter det att anläggningen godkänts.

Jordbruksmark som används för anläggning av och återställande av våtmarker räknas som tagen ur produktion i miljövårdssyfte. Det är därför inte tillåtet att använda marken för jordbruksproduktion eller annan produktion.

Kemisk bekämpning, kalkning eller gödning i våtmarker är inte tillåtet.

Ersättningen lämnas inte för mark som omfattas av något annan miljöersättning. Värdefulla landskapselement i eller i anslutning till våtmarken eller småvattnet kan berättiga till kvalifikationspoäng i miljöersättningen för natur- och kulturmiljöer. De kan dock inte ge ersättningspoäng.

#### 2.3.8.9 Flerårig vallodling

Ersättningen, som lämnas i hela landet, syftar till att främja miljövänlig markanvändning genom att hejda övergången till spannmålsodling för

ensilage och i stället bevara och öka vallodlingen som bidrar till att minska växtnäringssläckage och erosion från åkermark samtidigt som användningen av bekämpningsmedel minskar. Ett annat syfte är att främja den biologiska mångfalden.

För mark inom stödområdena 1–3 gäller att miljöersättning för flerårig vallodling endast kan lämnas till lantbrukare som har ett femårsbeslut om miljöersättning för öppet odlingslandskap, eller som har beviljats kompensationsbidrag eller nationellt stöd.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättningarna för natur- och kulturmiljöer, öppet odlingslandskap och ekologisk odling, inklusive extra ersättning för ekologisk djurhållning. Ersättningen kan inte kombineras med miljöersättning för fånggrödor eller miljöersättning för extensiv vall och skyddszoner.

#### 2.3.8.10 Traditionella grödor – bruna bönor

Ersättningen syftar till att bibehålla den traditionella och miljövänliga odlingen av bruna bönor på Öland.

Ersättning lämnas endast för odling av sorter som finns på den svenska sortlistan och som är av svenskt ursprung.

Skötselvillkoren reglerar gödselgivor, radavstånd, förbud mot kemiska bekämpningsmedel samt jordbearbetning.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för ekologisk odling och miljöersättning för natur- och kulturmiljöer på samma skifte.

#### 2.3.8.11 Utrotningshotade husdjursraser

Ersättningen syftar till att uppnå ett tillräckligt antal djur för att säkerställa rasernas fortlevnad.

Ersättning lämnas i hela landet för vissa raser av nötkreatur, får och getter.

Ersättning lämnas för renrasiga djur och djurägaren måste förbinda sig att under en femårsperiod hålla minst 80 procent av det antal djurenheter av de aktuella raser som omfattas av beslut om ersättning.

Djuren måste under hela ersättningsperioden vara anslutna till officiell husdjurskontroll med avseende på härstammingsuppgifter. Djuren måste vara individuellt märkta och individuellt journalförda enligt EU:s djurmärkningsregler.

Ersättningsberättigande djur kan också ligga till grund för extra ersättning för djurhållning inom miljöersättning för ekologisk odling och miljöersättning för öppet odlingslandskap inom stödområdena 1–3.

### 2.3.8.12 Ekologisk odling

Ersättningen, som lämnas i hela landet, syftar till att öka användningen av miljövänliga produktionsformer inom jordbruket.

Lantbrukare som söker miljöersättning för ekologisk odling skall odla enligt de regler som Jordbruksverket föreskriver. Reglerna följer de gemensamma regler som gäller för ekologisk produktion i EU. Om EU:s regler ändras under ersättningsperiodens gång ändras också reglerna för ersättningen. Eftersom lantbrukarna kan ansluta enskilda skiften, kan detta leda till olika regler för olika skiften.

Ersättning för växtodling inom miljöersättning för ekologisk odling lämnas i hela landet. Sverige är indelat i två zoner med olika ersättningsnivåer. Ersättning lämnas bara för odling på åkermark. Med åkermark menas mark som är lämplig att plöja och kan användas till växtodling eller bete.

Ersättningen kan kombineras med miljöersättning för öppet odlingslandskap på slåtter- och betesvallar, miljöersättning för flerårig vallodling, miljöersättning för fånggrödor, miljöersättning för bruna bönor samt miljöersättning för natur- och kulturmiljöer. Djur som ingår i miljöersättning för ekologisk odling kan också ligga till grund för miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser och miljöersättning för öppet odlingslandskap i stödområdena 1–3.

### 2.3.8.13 Resurshushållande konventionellt jordbruk (REKO)

Ersättningen, som lämnas i hela landet, syftar till att stimulera en kompetenshöjning och därigenom minska växtnäringssläckage och användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket. Ersättningsperioden omfattar fem år. Som påbyggnadsmöjlighet lämnas extra ersättning för miljövänlig sockerbetsodling på Gotland.

Brukare som får miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk måste uppfylla vissa villkor som gäller utbildning, krav på planering och dokumentation inom det egna företaget, försiktighetsåtgärder vid kemisk bekämpning samt skyddszoner utmed vattendrag. Brukaren måste följa villkoren på hela den areal som varje år ingår i jordbruksföretaget.

För skiften som brukaren har fem- eller tjugoårsbeslut om miljöersättning för ekologisk odling, extensiv vall och skyddszoner eller våtmarker och småvatten lämnas ingen ersättning. Skiften som godkänts för ersättning för anläggning och skötsel av lövskog eller buskar på åker i enlighet med skogsplanteringsprogrammet berättigar heller inte till ersättning. Villkoren för REKO-ersättningen behöver därför inte följas för



dessa skiften. Ersättning betalas inte heller ut för uttagen areal inom EU:s program för arealersättning. Villkoren för ersättningen måste dock följas på uttagen areal. Detta gäller ej uttagen areal som odlas med fleråriga industri- eller energigrödor samt övriga skiften där salix, poppel eller hybridasp odlas samt skiften där anläggning av skogsplantering på åkermark har genomförts och godkänts.

Miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk kan kombineras med miljöersättning för natur- och kulturmiljöer, miljöersättning för öppet odlingslandskap (åkermark), miljöersättning för flerårig vallodling, miljöersättning för fånggrödor eller miljöersättning för bruna bönor på samma skifte. Däremot kan ersättningen inte kombineras med miljöersättning för ekologisk odling, miljöersättning för extensiv vall och skydds zoner eller miljöersättning för våtmarker och småvatten på samma skifte.

Skydds zoner i miljöersättning för resurshushållande konventionellt jordbruk kan inte kombineras med skydds zoner i miljöersättning för extensiv vall och skydds zoner på samma areal. Detta innebär att en areal skydds zon som ingår i den ena ersättningsformen inte kan ingå i den andra ersättningen.

Miljöersättning för resurshushållande sockerbetsodling kan kombineras med miljöersättning för natur- och kulturmiljöer på samma skifte.

#### 2.3.8.14 Återskapande av slätterängar

Ersättningen syftar till att återskapa 1 000 ha slätterängar och kan utgå i hela landet. Området skall ha en dokumenterad historia som slätteräng men får inte uppfylla kriterierna för miljöersättning för bevarande av biologisk mångfald i befintliga slätterängar.

Brukaren skall upprätta en femårig plan för restaureringen av slätterängen.

Länsstyrelsen skall godkänna restaureringsplanen innan brukaren kan påbörja restaureringen. Länsstyrelsen får också prioritera mellan inkomna ansökningar.

Brukaren får inte utföra åtgärder som kan skada natur- och kulturmiljövärden i en mark som restaureras till slätteräng.

Länsstyrelsen ställer normalt villkor om inom vilka tidsintervall slätter och andra skötselåtgärder skall vara utförda.

Miljöersättning för återskapande av slätterängar lämnas inte för mark som omfattas av någon annan miljöersättning.

### 2.3.8.15 Utbildning, information och demonstrationsprojekt (UID)

Inom ramen för EU:s regelverk har länsstyrelserna möjlighet att ansöka om medel från Jordbruksverket för att genomföra s.k. UID-verksamhet.

Syftet med verksamheten är att organisera och genomföra sådan utbildning och information samt sådana demonstrationsobjekt inom jordbruket som är förenliga med nuvarande miljöersättningsprogram.

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen är ansvariga myndigheter för stödet till UID. Verksamheten bedrivs av länsstyrelserna, hushållningssällskapen m.fl. regionala organisationer samt vissa centrala organisationer inom de tre delprogrammen. Budgeten, som fördelas på miljöprogrammets tre delprogram, är för år 1998 på sammanlagt 145 miljoner kronor, varav hälften finansieras av EU. Delprogrammen är:

- Biologisk mångfald, 44 miljoner kronor.
- Miljökänsliga områden, 56 miljoner kronor.
- Ekologisk produktion, 45 miljoner kronor.

Av det svenska miljöprogrammet för jordbruket framgår att Jordbruksverket skall styra länsstyrelsernas arbete genom villkor för medlens användning och för personalutbildning.

Information i olika former, särskilt kurser och enskild rådgivning, till lantbrukarna samordnas av respektive länsstyrelse i varje län. Länsstyrelsen utarbetar därvidlag, i samråd med andra aktörer, t.ex. hushållningssällskapen och LRF, ett länsprogram för UID. Inför programarbetet ger Jordbruksverket ut vissa riktlinjer för UID, om t.ex. verksamhetens inriktning, särskilda problem eller annat som bör beaktas i programmet, ersättningsnivåer m.m.

Viss central verksamhet bedrivs också av Jordbruksverket. Den centrala verksamheten består av samordning, produktion av informationsmaterial, rådgivningsunderlag och fortbildning av personal som verkar i UID-programmen.

UID skall inte finansiera t.ex. genomgång av ansökningsblanketter, ifyllande av blanketter eller motsvarande eller bedömning av enskilda jordbruksskiften. Detta klassas som stödinformation. Däremot får grundläggande information, som är av betydelse för lantbrukarens möjlighet att hantera ansökan om miljöersättning på ett riktigt sätt, rymmas inom ramen för UID, då denna inte hänförs till begreppet stödinformation.

Detta innebär bl.a. att inventeringar av gårdarnas miljö- och kulturvärden kan göras i samband med individuell rådgivning och upprättande av skötselplaner. De får dock inte knytas till ett vid inventeringstillfället rådande klassificeringssystem utan skall göras i sådana termer att de kan vara till hjälp vid eventuella ansökningar om ersättningar oavsett hur dessa system utformas.

För att genomföra och administrera UID har Jordbruksverket skapat ett system, som successivt ändrats så att länsstyrelserna fått större frihet, bl.a. kan de omfördela pengar mellan olika aktiviteter.

Arbetet med att effektivisera och förenkla verksamheten har under åren 1998–1999 samlats i ett särskilt projekt. För att förenkla administrationen kring UID har ett ADB-system utvecklats under år 1998.

Inför 1999 års verksamhet har Jordbruksverket vidtagit åtgärder för att underlätta och effektivisera verksamheten:

- ADB-system som gör att administrationen hos Jordbruksverket och länsstyrelserna blir snabbare och effektivare.
- Förenklingar av regelverket, bl.a. beträffande upphandlad verksamhet inom länsprogrammen.
- Utbildning av berörda personer hos länsstyrelser och organisationer.

Jordbruksverket är, såsom utbetalningsställe och fondkoordinator, ansvarig för den administrativa hanteringen av medlen.

Jordbruksverket fastställer ekonomiska ramar i form av maximala ersättningsbelopp för genomförande av vissa definierade aktiviteter, exempelvis kurser, fältvandringar och individuell information samt utformar övriga övergripande villkor för att säkerställa att verksamheten genomförs enligt regelverket. Jordbruksverket ansvarar även för central utvärdering, kontroll och revision.

Inför varje nytt verksamhetsår skickar Jordbruksverket ut ett informationsbeslut innehållande Jordbruksverkets och länsstyrelsernas olika roller avseende UID, det datum då länsprogrammet skall vara Jordbruksverket tillhanda, vilka villkor som aktiviteterna i länsprogrammet måste uppfylla samt en preliminär medelstilleddning.

Länsstyrelserna arbetar, efter samråd med olika lokala aktörer, fram ett länsprogram innehållande beskrivning och kostnadsberäkning av den verksamhet de vill genomföra i respektive län.

Efter att ha granskat varje länsprogram utifrån de olika aktiviteternas förenlighet med regelverken godkänner Jordbruksverket länsprogrammen.

När godkänd verksamhet genomförts i länen rekviderar länsstyrelsen medel från Jordbruksverket. Detta sker fyra gånger per år.

Efter att rekvisitionen kommer till Jordbruksverket kontrolleras denna och om den är godkänd betalas pengarna ut. Om rekvisitionen inte är godkänd skickas den tillbaka till länsstyrelsen för ändring eller komplettering.

För övriga deltagande organisationer gäller i stort samma regler som för länsstyrelserna.

## 2.3.9 Strukturstöd

### 2.3.9.1 Startstöd

Unga företagare med jordbruks-, trädgårds- eller renskötsel-företag kan få räntebidrag till etableringen som egen företagare. Stödet betalas till hälften av EU och till hälften av Sverige. Inom området för mål 6 betalar EU 75 procent.

Beslut fattas utifrån kriterier såsom yrkeskunskap, att verksamheten är av huvudsaklig sysselsättning, sökande skall vara högst 34 år, grad av eget kapital samt att företaget skall ge heltidssysselsättning.

Handläggning, beslut och kontroll görs av länsstyrelserna. Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Administrationn upplevs generellt som relativt enkel för länsstyrelserna.

### 2.3.9.2 Investeringsstöd

Investeringsstödet för investeringar i fasta anläggningar (inte maskiner) i jordbruks-, trädgårds- eller renskötsel-företag finansieras av EU med 25 procent. Resterande stöd finansieras av Sverige. Inom mål 6-området betalar EU 75 procent av stödet. Dessutom finns ett särskilt stöd för investeringar i förädlingsföretag. Stödbelopp och villkor varierar med olika delar av landet.

Stödet omfattar företagare som producerar jordbruksprodukter och trädgårdsprodukter eller bedriver renskötsel, enbart eller i kombination med kompletterande verksamhet. Jordbruks-, trädgårds- och renskötsel-verksamhet betraktas som huvudverksamhet och måste alltid ingå i företaget för att det skall omfattas av stödet.

Ansökan lämnas via särskild blankett vid valfri tidpunkt till länsstyrelsen som behandlar ärendena fortlöpande. I regeringens förordning anges vilka typer av investeringar som är stödberättigande i olika delar av landet.

Utbetalning görs av Jordbruksverket.

Länsstyrelserna upplever att hanteringen av stödet är relativt tidskrävande och uttrycker önskemål om att Jordbruksverket utvecklar IT-stöd för handläggningen.

### 2.3.10 Mjölkkvoter

EU har infört mjölkkvoter för att begränsa den totala mjölkproduktionen. Sverige har en landskvot på 3 303 000 ton mjölk. Landskvoten är fördelad på enskilda företag men knuten till en produktionsenhet. Mjölkkvoten är den kvantitet mjölk i kilogram som en producent får leverera under ett kvotår utan att betala tilläggsavgift. Det finns också en direktförsäljningskvot. Denna omfattar mjölk och mjölkprodukter som säljs eller överläts gratis av ett företag direkt för konsumtion.

EU kräver att en tilläggsavgift tas ut om landskvoten överskrids. Tilläggsavgiften skall betalas av de producenter som levererat över sina individuella kvoter.

Ett kvotår sträcker sig fr.o.m. den 1 april t.o.m. den 31 mars.

Mjölkkvoter kan överföras till annan lantbrukare genom överlåtelse, upplåtelse, sammanslagning eller flyttning. Beslut om överföring fattas av Jordbruksverket.

Om det inte skett leveranser eller direktförsäljning från en produktionsenhet under ett helt kvotår överförs kvoten till den nationella reserven utan att producenten får någon ersättning. Producenten kan efter överföring av kvoten till den nationella reserven ansöka om att ha kvoten vilande. En kvot kan hållas vilande i högst tre år från dagen för beslut om att kvoten skall föras till den nationella reserven.

Inför varje kvotår administrerar Jordbruksverket handel med mjölkkvoter. Syftet med handeln är att omfördela kvoter mellan producenter utan att företag eller delar av företag byter ägare. Kvoten säljs eller köps fr.o.m. den 1 april varje kvotår.

De svenska mjölkkvoterna är fr.o.m. den 1 juni 1997 fördelade i två olika kvotregioner. Handel kan bara ske inom kvotregionerna. Inför kvotåret 1998/1999 kommer handel att genomföras såväl med leveranskvoter som direktförsäljningskvoter.

Länsstyrelserna upplever inte att det finns några problem när det gäller mjölkkvoterna då dessa administreras av Jordbruksverket. Några länsstyrelser uppger att de vill ha insyn i mjölkkvotsregistret. För Jordbruksverket har hanteringen, efter den inledande fasen, kommit in ett stabilt läge. Detta kan dock komma att ändras om Sverige uppnår kvot-taket samt om föreslagna förändringar av EU:s system för mjölkkvoter genomförs.

### 2.3.11 Djurmärkning

Sedan Sverige blev medlem i EU gäller nya krav på märkning och journalföring av nötkreatur, svin, får och getter. För att stöd skall lämnas krävs en uppdaterad stalljournal och att djuren är korrekt märkta.

På varje produktionsplats måste det finnas en av Jordbruksverket godkänd journal för djurhållningen. Möjlighet finns också att använda av Jordbruksverket godkänd ADB-baserad stalljournal. I stalljournalen skall djurhållaren registrera förändringar i djurinnehavet och händelser på produktionsplatsen. Registreringen skall ske samma dag som förändringen inträffar. Journaler för verksamhet där djur föds skall arkiveras i minst sex år. Övriga journaler skall arkiveras i minst tre år.

Omärkta djur kan inte lämnas till slakt eller säljas till andra produktionsplatser. Detta gäller oavsett om innehavare/djurhållare får bidrag eller inte. Den som inte följer reglerna om märkning och registrering av djur riskerar att inte bli berättigad till djurbidrag. Den som bryter mot bestämmelserna kan dessutom få vitesföreläggande.

Beställning av märkningsutrustning kan ske hos Jordbruksverket, Svensk Husdjursskötsel eller Svenska Djurhälsovården. Det är endast tillåtet att beställa öronbrickor för ett beräknat årsbehov.

Länsstyrelsernas insats begränsas till att svara på frågor från lantbrukarna samt kontroll av djurmärkning.

### 2.3.12 Central databas för nötkreatur

Från och med år 1998 har införts en central databas för nötkreatur där varje födsel, förflyttning, slakt etc. skall registreras. Registreringen av alla nötkreatur födda fr.o.m. den 1 januari 1995 är ett led i EU:s arbete med att spåra och bekämpa BSE (galna ko-sjukan) och andra smittsamma djursjukdomar. Databasen gör också att kontroll av ursprungsmärkning av kött blir möjlig.

Rapporteringen till den centrala databasen skall ha kommit in till Jordbruksverket eller Svensk Husdjursskötsel inom 15 dagar från det att en förändring inträffat. Den enskilde djurhållaren kan välja mellan att rapportera via Jordbruksverkets blanketter, via husdjursföreningarna eller via talsvar. De djurhållare som är anslutna till Svensk Husdjursskötsels officiella kontroller eller semin rapporterar på samma sätt som tidigare, dock inom den nya tidsramen på 15 dagar.

Länsstyrelsernas insatser begränsas till viss information till lantbrukarna.

### 2.3.13 Jordbruksblock och kartavgift

Inför ansökan år 1997 infördes i två län – Halland och Västmanland – ett nytt system för att ge jordbruksskiftena unika identiteter. Systemet, som under år 1998 införts i hela landet, baseras på jordbruksblock i stället för fastigheter. Blocket avgränsas t.ex. av vägar, skog, bebyggelse, diken, sjöar och vattendrag. Jordbruksskiftet däremot kan variera i form och storlek mellan åren och omfattar ett helt eller en del av ett jordbruksblock. Olika jordbrukare kan ha jordbruksskiften inom ett och samma block.

Blockkartan, som är i skala 1:10 000, baserar sig på uppgifter från Ekonomiska kartan och lantbrukarnas kartor från tidigare ansökningsår.

Systemet med jordbruksblock skall finansieras med avgifter för de kartor som framställs. Avgiften tas ut fr.o.m. år 1998 av samtliga jordbrukare som söker något arealbaserat stöd eller anmäler foderareal. Avgiften är 10 kronor per hektar mark som enligt ansökan kan komma att ligga till grund för stöd. Lägsta avgift är 200 kronor och högsta avgift är 3 000 kronor.

Kartavgiften administreras av länsstyrelsen som sänder ut betalningsföreläggande till de lantbrukare som ansökt om något arealbaserat stöd eller anmält foderareal.

Länsstyrelserna uttrycker generellt att systemet med särskilda fakturor för kartavgiften är omständligt och resurskrävande. De önskar att administrationen av kartavgifterna skall ske centralt och helst genom frivillig kvittning mot stöd.

### 2.3.14 Kontrollverksamheten

#### 2.3.14.1 Regelverket

Medlemsländerna har av EU ålagts att genomföra administrativa kontroller och kontroller på plats (fältkontroller). Kontrollerna skall genomföras på ett sådant sätt att en effektiv prövning säkerställs av att villkoren för att stöd och bidrag skall beviljas är uppfyllda. Fältkontrollerna skall omfatta en betydande del av ansökningarna. Denna del skall minst omfatta tio procent av ansökningarna om djurbidrag eller anmälningarna om deltagande, tio procent av ansökningarna om kompensationsbidrag avseende djur, samt fem procent av ansökningarna om areal- och miljöersättningar.

Dessutom anges att om det vid fältkontroller visar sig att betydande oegentligheter förekommer inom en region eller en del av en region skall den behöriga myndigheten genomföra ytterligare kontroller under inneva-

rande år inom regionen och öka den andel ansökningar som skall kontrolleras under påföljande år.

Vidare anges att myndigheterna skall fastställa vilka ansökningar som skall omfattas av fältkontrollen på grundval av en riskanalys. De utvalda ansökningarna skall vara representativa för de inlämnade stödsökningarna. Vid riskanalysen skall hänsyn tas till:

- Storleken på stödbeloppet.
- Det antal jordbruksskiften, den areal eller det antal djur för vilka stöd söks.
- Förändringar jämfört med föregående år.
- Resultaten av de kontroller som genomförts under de föregående åren.
- Andra faktorer som medlemsstaterna fastställer.

För miljöersättningarna regleras även kontrollfrekvensen av EU:s förordningar. I alla tillämpliga fall skall medlemsstaterna använda det integrerade systemet för administration och kontroll (IAKS). Vidare skall riskanalysen för miljöersättning även omfatta uppgifter om jordbruksskiftenas värdeklass.

Jordbruksverket ansvarar för samordningen av kontrollverksamheten. Länsstyrelserna har ansvaret för att utföra de löpande kontrollerna.

#### 2.3.14.2 Genomförande av kontrollverksamheten

Jordbruksverket har upprättat strategier, kontrollprojekt och instruktioner för hur kontrollarbetet skall genomföras. Dessa har diskuterats i referensgrupper där personal från länsstyrelserna ingått. Därutöver ansvarar Jordbruksverket för fastställande av kontrollfrekvens, riskanalys och urvalsplan samt för uppbyggnaden av ADB-system för kontrollverksamheten, utbildning av kontrollpersonal och uppföljning av kontrollverksamheten.

Varje år sker en utvärdering av kontrollverksamheten. Denna omfattar bl.a. kontrollmetoder, kontrollprotokoll, kontrollinstruktioner och ADB-system.

Vid varje länsstyrelse finns kontrollansvariga personer utsedda.

Totalt arbetade år 1997 ca 90 årspersoner med de fysiska kontrollerna. Därutöver arbetar omkring fem personer på Jordbruksverkets kontrollenhet med samordningsfrågor avseende jordbrukarstöden.



### 2.3.14.3 Fjärranalys

Fjärranalys för kontrolländamål har använts i Sverige under åren 1995 och 1996. Totalt kontrollerades ca 1 600 respektive 2 600 ansökningar med hjälp av fjärranalys. Under år 1996 kontrollerades ansökningar om arealersättning och foderareal samt miljöersättning för bruna bönor med hjälp av fjärranalys. Fjärranalys används som ett urvalsinstrument. Syftet är att minska kontrollarbetet i fält och därmed kostnaderna.

För år 1999 beräknas kontrollen omfatta arealersättning och foderareal. Vissa av miljöersättningarna kan även omfattas – främst flerårig vallodling och ekologisk odling.

Det finns flera olika varianter av fjärranalys som kan användas. De som tidigare använts vid kontroll av jordbrukarstöd i Sverige är följande:

- Flygfoto i kombination med färgsatellitbilder. Flygfoto används för bestämmande av skiftets storlek medan satellitbilderna i huvudsak används för bestämmande av vilken gröda som odlats på skiftet. Flygfotografering genomförs i huvudsak under maj månad. Under sommaren tas sedan, i normalfallet, tre satellitbilder vid olika tidpunkter. Därutöver används en satellitbild från hösten föregående år.
- Enbart satellitbilder. I detta fall ersätts flygfoton med svart/vita satellitbilder. Färgsatellitbilder används för bestämmande av skiftesgränser. Under sommaren tas sedan, i normalfallet, tre satellitbilder vid olika tidpunkter. Därutöver används en satellitbild från hösten föregående år.

Fjärranalysen används som ett urvalsinstrument för att kunna inrikta kontrollerna i fält på de ansökningar där indikation om avvikelser finns. Syftet är också att minska kontrollarbetet i fält och därmed kostnaderna. Av de analyserade ansökningarna kan ca 80 procent accepteras direkt med fjärranalys, medan det för den resterande delen krävs en fältkontroll. Fältkontrollerna kan delas in i två delar. Dels endast grödkontroll, dels kontroll av areal med totalstation eller GPS-utrustning. Grödkontrollen är en enkel och snabb kontroll medan kontroll av areal med totalstation eller GPS-utrustning tar betydligt längre tid att genomföra.

För att fjärranalys skall komma i fråga krävs en viss volym. Med ett antagande om 2 500 ansökningar i fyra områden beräknas kostnaden uppgå till 4–5 miljoner kronor för år 1999.



## 3 IT-stöd

### 3.1 Inledning

Utredningen har till sin hjälp haft en särskild arbetsgrupp för att hantera frågan om IT-stöd som hjälp för hanteringen av EU:s direktstöd. Detta avsnitt är grundat på IT-arbetsgruppens arbete.

### 3.2 Bakgrund

#### 3.2.1 Jordbruksverkets verksamhet och IT-utveckling

Jordbruksverkets nuvarande IT-system bygger på ett strategibeslut från år 1991. Viktiga delar i beslutet var valet av Oracle som databashanterare och utvecklingsverktyg samt s.k. client-serverteknik. Vidare var utgångspunkten centrala lösningar. Jordbruksverket skall enligt beslut av statsmakterna tillhandahålla länsstyrelserna IT-applikationer för de stödformer som länsstyrelserna svarar för. Vidare svarar Jordbruksverket för samtliga utbetalningar av stöd till lantbrukare.

Antalet användare av olika IT-system har ökat starkt de senaste åren. I dag finns ca 700 användare vid länsstyrelserna. Till detta kommer användare vid Jordbruksverket. Den lösning som Jordbruksverket tillämpar på jordbrukarstödsområdet förutsätter en kontinuerlig datakommunikation mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket.

EU:s krav på säkerhet i systemen är höga, vilket bl.a. framkommit i samband med den s.k. ackrediteringen av Jordbruksverket som utbetalningsställe. Risken för betydande finansiella sanktioner från EU är stor om inte säkerhetskraven uppfylls och Jordbruksverket har lagt ned stora resurser för att uppfylla dessa krav.

IT-systemen för jordbrukarstöden började utvecklas under hösten 1994. Tidsramarna för systemutvecklingen har varit mycket pressade.

Efter hand har flera nya stödformer introducerats, framförallt på miljöersättningsområdet.

**Tabell 2 Jordbruksverkets IT-kostnader för jordbrukarstöd, miljoner kronor**

År	1995	1996	1997
	6,5	16,6	31,2

Källa: Jordbruksverket.

För Jordbruksverkets del har detta medfört en ansträngande situation som har yttrat sig i förseningar i systemutvecklingsarbetet samt säkerhets- och prestandaproblem. Detta har också i hög grad drabbat länsstyrelserna. Sedan våren 1997 har emellertid prestandaproblemen varit små jämfört med tidigare. För att få ett underlag för att komma till rätta med problemen anlidade Jordbruksverket sommaren 1996 konsultfirman Andersen Consulting. Bedömningen (rapport 1996-10-15) var att driftssäkerheten kortsiktigt kunde förbättras genom vissa investeringar i hårdvara.

Sådana investeringar skedde också genom inköp av nya servrar, bättre kommunikation till länsstyrelserna samt förbättring av testmiljön. Driftssäkerheten har därmed förbättrats.

Bedömningen var dock att problemen i grunden inte är tekniska utan berodde på systemstrukturen.

Jordbruksverket beslutade därför att göra en översyn av vilka informationssystem (IT-system) som på lång sikt skall stödja verksamheten med avseende på ändamålsenlighet och säkerhet. Andersen Consulting gjorde följande bedömning:

*"Dagens system står inför ett antal generella utmaningar, som vi ser blir svåra att lösa med befintlig systemstruktur. Det bör påpekas att orsakerna till att det ser ut som det gör har att göra med de verksamhetsmässiga förutsättningar som rådde under utvecklingstiden.*

*Slutsatsen är att om man vill göra en långsiktig förbättring av sina system för att klara de krav som kommande förändringar i verksamheten ställer, måste systemen byggas om från grunden."*

Jordbruksverket beslutade med ledning av denna rapport att gå vidare med att utforma ett förslag till hur arbetet med en övergång till nytt IT-stöd kan ske. Andersen Consulting har gjort en uppskattning av resursåtgången för att bygga om applikationerna på rekommenderad teknisk plattform samt hur arbetet kan läggas ut i tiden. Målen för de åtgärder som föreslås är att åstadkomma ökad driftssäkerhet, ökad datasäkerhet, ökad produktivitet i verksamheten samt ökad produktivitet vid sys-

temutveckling, som bl.a. uppnås genom att möjliggöra ökad återanvändning av redan utvecklade moduler.

I en skrivelse till regeringen 1997-08-05 anhöll Jordbruksverket om att regeringen anvisar medel för en ombyggnad av IT-stödet för jordbrukarstöd enligt det redovisade förslaget. Jordbruksverket genomför nu de åtgärder som föreslagits för det första året i 3-årsperioden. Åtgärderna har delvis kunnat finansieras med medel som anvisats för bl.a. administrationen av miljöersättningarna. Åtgärderna har antingen bedömts vara nödvändiga för en höjd driftssäkerhet eller ha en god lönsamhet.

För att öka driftssäkerheten har Jordbruksverket beslutat om en övergång till operativsystemet UNIX som teknisk plattform för jordbrukarstöden. Arbetet med att utveckla en statistikdatabas har också inletts.

### 3.2.2 Länsstyrelsernas verksamhet och IT-utveckling

Länsstyrelsernas verksamhet spänner över ett stort antal politikområden på regional nivå.

I regleringsbrevet för år 1998 beskrivs angående det generella effektmålet:

*"Målet för länsstyrelsernas verksamhet är att statsmakternas mål skall få genomslag samtidigt som hänsyn tas till varierande regionala förhållanden och förutsättningar och till den enskildes trygghet."*

Inom exempelvis jordbrukssektorn har EU-inträdet och de nya formerna för stöd inneburit ändrade krav på administrativa regler, rutiner och kontroller. För länsstyrelserna innebär detta att förändringsberedskap är en grundläggande förutsättning för dessa, grundat på god planering och klara roller i samverkan med bl.a. ett stort antal sektorsmyndigheter.

Då Jordbruksverkets utveckling av de nya jordbrukarstöden och systemutvecklingen för dessa skedde under mycket stor tidspress, har detta inneburit konsekvenser för alla parter. Driftskonsekvenserna för länsstyrelserna under de första åren medförde stora problem och en hård arbetsbelastning på personalen.

Länsstyrelserna hävdar att det finns brister i samarbetet med Jordbruksverket och i planeringen. Ett exempel därvidlag är datafångstprojektet, där uppbyggnaden av den tekniska basen även innebär investeringar för länsstyrelserna.

Inom IT-området har länsstyrelserna sedan cirka tio år ett väl utvecklat samarbete.

Länsstyrelserna har en gemensam plan som stöd i IT-utvecklingen som berör samtliga nätverksgrupperingar, t.ex. länsråd, expertföreningar och projektgrupper. Som gemensamma styr- respektive stödresurser finns ADB-strategigruppen och IT-samordnarföreningens arbetsutskott. För samordnad utveckling finns olika resursmodeller. Alla länsstyrelser deltar på olika sätt i det gemensamma IT-utvecklingsarbetet.

### 3.2.3 Lantbrukarnas verksamhet och IT-utveckling

Sedan Omställning 90 och senare EU-inträdet har olika former av ansökningsförfaranden till myndigheter ökat mycket kraftigt för lantbrukaren. De ekonomiska konsekvenserna vid utebliven eller felaktig ansökan har också blivit betydande. Den enskilda lantbrukarens ekonomi och framtid som lantbruksföretagare kan till och med spolieras till följd av en utebliven eller felaktig ansökan. Detta innebär att kraven på ansökningsrutiner och IT måste vara mycket höga vad gäller enkelhet, pedagogisk lättillgänglighet och den informativa/korrigerande utformningen.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) poängterar att med erfarenheter från hittillsvarande samarbete mellan olika aktörer/myndigheter bör dastödet ses som en helhet genom hela kedjan med nära samarbete mellan Jordbruksverket, länsstyrelserna, LRF och andra berörda parter.

LRF har beslutat att investera tio miljoner kronor i en gemensam och generell säkerhetslösning för landets lantbrukare. Beslutet är ett resultat av ett gemensamt projekt som spänner över alla branscher och aktörer. Etablering av ett TrustCenter med en central CA (Certification Authority) kommer att påbörjas under år 1998 och har en säkerhetsnivå som antagits av samtliga branscher inklusive banker.

LRF Konsult AB har investerat i storleksordningen två miljoner kronor i ett ansökningsprogram för SAM-ansökan. Förutom att programmet genererar en exportfil för överföring av ansökan till Jordbruksverket innehåller programmet en rad kontroller i syfte att undvika direkta och uppenbara fel vid ansökan. Cirka 25 000 lantbrukare anlitar LRF Konsult AB för råd och hjälp med ansökningar.

### 3.3 Verksamhet som skall stödjas av IT-systemen

#### 3.3.1 Nuvarande verksamhet och antagna förändringar

Den verksamhet i fråga om jordbrukarstöden som skall stödjas av IT-systemen är omfattande och komplicerad.

Det är inte utbetalningsvolymen som har störst betydelse utan mångfalden av stödformer, komplexiteten och kopplingarna mellan stöden. Särskilt miljöersättningarna har de senaste åren ställt stora krav på systemutvecklingsresurser. Miljöersättningsprogrammet har byggts ut kontinuerligt och omfattar nu tretton olika stödformer med ett regelverk som vanligen är mer komplicerat än det generella arealstödet och djurbidragen. Särskilt krävande är att besluten omfattar fem år.

Komplexiteten i IT-systemen är en direkt spegelbild av komplexiteten i regelverket. Ett sätt att visa komplexiteten i regelverket för miljöersättningarna och den ständigt pågående utbyggnaden av dessa, är att beräkna den andel av de totala resurserna för systemutveckling på jordbrukarstödsområdet som använts för miljöersättningar. Under åren 1996 och 1997 utnyttjades ca 60 procent av tiden för systemutvecklingsarbete avseende nyutveckling och förvaltning av miljöersättningarna.

Olika krav på kopplingar mellan stödformer leder också till ökade svårigheter i hanteringen. För vissa stödformer finns beloppstak (miljöersättningar) eller kopplingar mellan areal och djurbidrag (foderareal). En särskild komplikation är att flera olika stöd med olika villkor kan utgå för samma areal. Till detta skall läggas de regionala och nationella stöden för vilka det också finns olika typer av kopplingar, t.ex. mot mjölkkvotssystemet.

Det är omöjligt att göra några säkra förutsägelser om vilka förändringar som kan påverka behovet av IT-stöd under de närmaste åren. Med stor sannolikhet kommer dock framför allt reformeringen av CAP – Agenda 2000 – att innebära ytterligare administrativa komplikationer. Även en kommande förändring av det svenska miljöprogrammet kan innebära en ökad komplexitet, framför allt genom att vissa av de nuvarande besluten om miljöersättningar kan komma att vara giltiga under en övergångsperiod.

### 3.3.2 Administrativa och IT-konsekvenser av förändrade direktstöd

Direktstöden kommer att utgöra en allt större del av producentens intäkter. Detta kommer att medföra att dessa stöd i större utsträckning än i dag blir en förutsättning för att lantbrukarna skall kunna fortsätta med verksamheten. En ytterligare fokusering mot administrationen av direktstöd kan därför väntas.

Administrativt sett besvärliga kopplingar till miljö- och andra uppfyllandekrav även för de generella areal- och djurrelaterade stöden kan komma att medföra att komplexiteten i dessa delar av stödsystemet ökar ytterligare.

Effekterna för behovet av IT-stöd på miljöersättningsområdet är svåra att bedöma. I direktiven formuleras krav om att det skall innehålla förenklingar jämfört med dagens regelverk. Samtidigt kan ytterligare strävanden i riktning mot regional tillämpning komma att medföra behov av mera IT-stöd. Skulle det nya programmet innehålla administrativt svåra regler och att antalet stödformer fortfarande blir många kan ett omfattande arbete behöva läggas ned på utformning av ett nytt IT-stöd.

Kontrollverksamheten kommer att behöva förstärkas. Ökad komplexitet i stödsystemet och höjda ersättningsbelopp kommer att medföra att kontrollerna blir ännu svårare och mer komplicerade att genomföra.

Lantbrukarna kommer att drabbas av en ökad administration. Fler ansökningar än i dag kan komma att krävas för varje lantbrukare. Utöver detta kan det även komma att ställas ytterligare krav på åtgärder som skall uppfyllas för att stöd skall kunna erhållas eller antalet bidragsrätter bibehållas.

IT-systemen kommer att behöva byggas om och i många fall kommer nyutveckling att krävas. Dels måste system byggas för nya ersättningsformer som införs och dels måste det befintliga beslutssystemet helt byggas om på grund av att nya förutsättningar kommer att gälla.

Antalet ärenden kommer med stor sannolikhet att öka. Dessutom kan man, som framgår ovan, räkna med en ökad komplexitet för flera stödformer. En jämförelse med resursåtgången för dagens direktstöd såväl vad gäller utvecklingsarbete som handläggnings- och kontrollarbete visar att sannolikheten är mycket stor för att resursåtgången kommer att öka.



## 3.4 Krav från olika intressenter

### 3.4.1 Regeringens krav

Statsmakternas generella krav på Jordbruksverket är att dess verksamhet skall kännetecknas av en korrekt rättstillämpning, god service och en snabb handläggning.

Vidare krävs att Jordbruksverket skall genom informationsinsatser och i samverkan med andra centrala myndigheter och länsstyrelser skapa förutsättningar för att de jordbruksföretag som så önskar skall kunna anslutas fullt ut till de obligatoriska EU-stöden samt till medfinansierade strukturstöd inom givna ramar.

Ett centralt krav är beslutet av statsmakterna att Jordbruksverket skall svara för samtliga utbetalningar från EU:s jordbruksfond genom centrala IT-system som Jordbruksverket ansvarar för. Ett viktigt krav i detta sammanhang är att systemen skall fungera säkert och kostnads-effektivt.

IT och samspelet mellan myndigheter är strategiska frågor för länsstyrelserna. Årets finansplan (prop. 1997/98:1) tar upp och belyser frågor som har betydelse för dialoger och lösningar i samverkan. Regeringens bedömning av utvecklingen mot allt mer datoriserade ärendeprocesser är positiv då den gör det möjligt för förvaltningen att arbeta bättre över myndighetsgränser.

Kommunikationsdepartementet har tillsatt en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som skall ta fram underlag för en svensk policy för digitala signaturer.

### 3.4.2 EU:s krav

Jordbruksverkets roll som utbetalningsställe för stöd från EU:s jordbruksfond innebär att EU ställer detaljerade och stränga krav på Jordbruksverkets administrativa rutiner. Kraven finns preciserade i de s.k. ackrediteringskriterierna, förordning 1663/95.

EU-kommissionen har nyligen utvecklat kraven på utbetalningsställets IT-system i nya riktlinjer om säkerhet. I riktlinjerna anges ett antal mål och åtgärder.

Vid utformning av IT-stöd för utbetalningar från EU:s jordbruksfond skall beaktas att verifieringskedjan måste kunna beskrivas. Det skall gå att utan problem följa hela verifieringskedjan från ansökan till utbetalning och de bearbetningar som genomförs i IT-systemen. Det krävs med

andra ord en spårbarhet i verifieringskedjan, vilket måste beaktas särskilt vid decentraliserad behandling eller bearbetning.

De krav eller riktlinjer som EU anger i sina riktlinjer överensstämmer i stort med allmänt vedertagna krav på IT-verksamheten för att kunna uppnå en godtagbar intern kontroll.

EU-kommissionens syn på relation mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket belyses av en nyligen (1998-03-10) framlagd revisionsrapport om räkenskaperna för år 1997. Enligt revisorernas synsätt skall de uppgifter som utförs av länsstyrelserna betraktas som delegerade från Jordbruksverket som utbetalningsställe. Detta synsätt har kommissionen trots att ingen delegering skett från Jordbruksverket till länsstyrelserna. Det har dock stor betydelse för tolkningen av ackrediteringsreglerna.

Enligt Riksrevisionsverket (RRV) är orsaken till skillnaden vad som krävs för att försäkra sig att EU-kommissionens revisorer kräver genomgående full statistisk representativitet för urvalet i granskningen som grund för sina uttalanden. RRV, privata revisionsbyråer och revisionskåren i övrigt tillämpar, som väl etablerad praxis för att få en effektiv revision, väsentlighet och risk som urvalskriterium.

Kommissionens syn är således att EU-stöden är en avskild verksamhet för hantering av EU:s medel där särskilda krav gäller. Detta är krav som kan avvika från de krav som ställs enligt svensk förvaltningstradition.

### 3.4.3 Jordbruksverkets krav

När det gäller EU:s jordbrukarstöd styrs Jordbruksverkets arbete främst av EU:s ackrediteringskriterier, EU:s revisorer och av regeringen. Andra viktiga kravställare på Jordbruksverkets IT-system är länsstyrelserna och Sveriges lantbrukare.

Jordbruksverkets del i stödprocessen är främst fokuserad till dess roll som fondkoordinator och utbetalningsställe. Arbetet kan sammanfattas till handläggning, uppföljning och styrning samt statistik.

Jordbruksverkets operativa del i handläggningskedjan av en EU-ansökan är kopplat till utbetalningen. Den modell som Sverige valt för administrationen, vilken innebär att olika myndigheter fattar beslut respektive ansvarar för att pengar betalas ut enligt regelverket, ställer krav på Jordbruksverket att granska det material som länsstyrelserna levererar i form av verifikationsunderlag. Den granskning som görs i dag är till stor del manuell och drar mycket resurser. Inför ett framtida IT-system bör rutiner kopplat till utbetalningen förenklas samt att IT-stöd ges för

granskning av det underlag till utbetalningar som länsstyrelserna producerar.

För utbetalningar av respektive stödtyp finns tidsplaner som ytterst styrs av EU:s krav när medel skall vara utbetalade. Jordbruksverkets möjligheter att göra utbetalningsprognoser kopplat till handläggningsläget på länsstyrelserna är begränsade. Ett framtida IT-system skall kunna stödja detta arbete med underlag för budgetprognoser. Möjligheterna att få överblick över handläggningsläget på länsstyrelserna bör förbättras. IT-systemet skall dessutom stödja en enhetlig tillämpning på länsstyrelserna.

Jordbruksverket har också i uppdrag att i samverkan med Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket utvärdera miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken. Uppdraget kräver ett omfattande statistikuttag och att data är jämförbara med såväl tidigare jordbruksstatistik som med miljöstatistik.

En accelererande del av tiden för utvecklingsarbetet av dagens stödssystem går åt till att producera utdata till olika intressenter. EU ställer här omfattande krav på statistik både avseende fasta rapporter och mer ad hoc-artade frågor. Andra tunga statistikkonsumenter är givetvis länsstyrelserna men också journalister, högskolor etc. Det är angeläget att ett nytt IT-system innehåller en god rapportarkitektur samt en separat databas för såväl fasta rapporter som behovet av mer tillfällig information.

#### 3.4.4 Länsstyrelsernas krav

För att kunna effektivisera verksamheterna med utvecklad IT, i ett sammanhängande flöde över organisationsgränserna anser länsstyrelserna att fyra grundläggande utgångspunkter behöver uppfyllas.

1. Statsmakternas syn får genomslag dels genom samverkan mellan berörda myndigheter eller organisationer för en gemensam IT-plattform, dels genom vidgad syn på sektorsinformation och optimerade IT-lösningar för hela statsförvaltningen samt genom utveckling av den elektroniska förvaltningen.
2. Reell samverkan mellan parterna genom dels utvecklad samverkan och öppen dialog mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna, dels genom gemensamma ärendehanteringssystem samt genom ett utvecklingsråd för kontakter mellan brukare och myndigheter.
3. Länsstyrelsens tillgång till information och data säkerställs genom dels regionala baser för statistik och uppföljningar inom lantbruksområdet, dels genom underlag för tvärsektoriella analyser och effek

tiva lösningar för Geografiska informationssystem (GIS) samt genom ökad säkerhet genom parallell lagring.

4. De specifika kraven för hantering av EU-stöden tillgodoses dels genom att utveckla effektiva handläggarstöd, dels genom att säkerställa en regional handläggning.

Statsmakternas syn på samverkan mellan de statliga myndigheterna i frågor rörande IT-strategiska förutsättningar såsom informationstillgång, teknikutveckling för att uppnå en elektronisk förvaltning i form av gemensamt agerande etc., bör enligt länsstyrelserna läggas fast som grundprincip i den fortsatta utvecklingen av systemen för EU-stöden.

Länsstyrelserna utgår från att Jordbruksverket beaktar länsstyrelsernas gemensamma IT-plattform i utvecklingsarbetet.

### 3.4.5 Lantbrukarnas krav

För lantbrukaren är det av central betydelse att regelverken för lantbrukets ersättningar är enkelt utformade samt att ansökningsrutiner, oavsett teknik, är enkla, pedagogiskt lättillgängliga och instruerande och korrigerande. LRF markerar sin syn på att regelsystemet inte får kompliceras så att det i praktiken hindrar att Sverige på ett effektivt sätt utnyttjar alla tillgängliga EU-stöd.

LRF anser att det också är viktigt att regelverk och datarutiner förankras i hela kedjan från lantbrukaren till Jordbruksverket/departement. Detta innebär att framtida IT-utveckling bör ske i projektform med delaktighet från alla inblandade.

LRF:s framför som sin utgångspunkt vad avser frågan om datorstöd för stödhanteringen att administrationen både för enskilda lantbrukare och för myndigheterna måste göras så enkel och smidig som möjligt utan att rättssäkerheten för den enskilde minskar. Lantbrukaren skall bara behöva ha kontakt med en myndighet. LRF anser att det är naturligt att användaren av systemet – bonden – ställs i fokus när IT-systemets framtida utformning diskuteras. Vidare poängteras att säkerhetsnivån måste vara hög samtidigt som kraven måste vara generella och anpassade till av LRF, lantbrukskooperationen och banker antagna säkerhets-system.

Följande punkter lyfts fram från LRF:

- Vid ansökan om stöd är det viktigt att en enskild lantbrukare själv skall kunna lämna och hämta erforderliga data till/från aktuell myndighet. Det är naturligt att allt material som skall användas av bönderna (exempelvis EU-ansökningshandlingar) kan hämtas via Internet. Vem som helst skall kunna "ladda ner" material. Blanketter och

anvisningar som kan hämtas upp på Internet måste vara så tydliga och enkla som möjligt.

- Det är nödvändigt att poängtera att det alltid måste vara möjligt för lantbrukaren att få information och ansökningsblanketter på vanligt papper. Det är också viktigt att det alltid skall gå att skicka in handlingarna per post, även om dessa har tagits fram ur datorn via Internet.
- Det skall inte förutsättas att alla lantbrukare väljer att anlita rådgivningsföretag, utan man skall om man vill själv kunna fylla i ansökningshandlingarna.
- För att tillgodose enkelheten ur ett tekniskt perspektiv bör en framtida IT-strategi bygga på Internetteknik med centrala databaser och klienter/satelliter. Lantbrukaren skall ha ett minimum av lokala programvaror i sin PC, och den centrala servern skall vara åtkomlig/läsbar med generella programvaror som Internet Explorer eller Netscape. I begreppet enkelhet innefattas även att lantbrukaren inte skall behöva teknisk utrustning (PC, kortläsare etc.) av högre prestanda än vad som kan anses motsvara vid varje tidpunkt normal prestanda.



## 4 Resursanvändning

### 4.1 Inledning

Utredningens arbetsgrupp för resursanvändning och resursfördelning har analyserat den nuvarande kostnadsstrukturen för administrationen av de EU-relaterade jordbrukarstöden. Detta avsnitt baseras på arbetsgruppens arbete.

### 4.2 Resursanvändning vid statliga verk och länsstyrelser

En sammanställning av arbetsuppgifter och kostnaderna för att genomföra dessa vid de olika verken och myndigheterna redovisas i tabell 3.

**Tabell 3 Resursanvändning för administrationen av direktstöd till lantbrukare år 1997, miljoner kronor**

<i>Uppgift</i>	<i>SJV</i>	<i>SNV</i>	<i>RAÄ</i>	<i>LST</i>	<i>SUMMA</i>
Författningar	5,0	-	-	-	5,0
Utveckling och analys	49,4	0,9	0,5	10,0 <sup>4)</sup>	61,4
Utbildning och information	18,1	-	0,4	29,6 <sup>4)</sup>	47,7
Ärendehantering	34,4 <sup>1)</sup>	-	0,2	164,7	199,1
Fältkontroll	1,5	-	-	42,1	43,6
Blockkarta	63,1 <sup>2)</sup>	-	-	14,2 <sup>2)</sup>	77,3
<b>Samtliga</b>	<b>171,5 <sup>3)</sup></b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>260,6</b>	<b>434,1</b>

<sup>1)</sup> Inklusive handjur, hantering av bidragsrätter, BSE, kalvslaktbidrag och revalveringsersättning.

<sup>2)</sup> I huvudsak engångskostnader i samband med införandet av blockkartesystemet.

<sup>3)</sup> Inklusive räntekostnad om 21,3 miljoner kronor som i huvudsak ingår under posten utveckling och analys.

<sup>4)</sup> Uppskattad inbördes fördelning. Dessa kostnader innefattas inte i RRV-studien.

Källor: Jordbruksverket (Wigstrand) 1998-05-06, underlagsmaterial till RRV:s rapport 1998:56 samt egna beräkningar.

#### 4.2.1 Riksrevisionsverkets rapport

Riksrevisionsverket (RRV) har, efter initiativ av utredningen, på regeringens uppdrag granskat länsstyrelsernas administration och kontroll av de administrativt väsentligaste delarna av EG-stödet till jordbruket "Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket" RRV 1998:56. Ett utdrag ur rapporten presenteras i bilaga 2.

RRV har på grundval av granskningen redovisat sin uppfattning om förekomsten av skillnader i administrativ effektivitet samt möjligheterna att effektivisera administration och kontroll.

RRV anser att handläggningen av stöden till jordbruket uppvisar för år 1997 stora variationer i resursåtgång mellan lantbruksenheterna och att detta gäller samtliga stöd. RRV menar att variationerna är så stora att de inte kan förklaras med tillfälliga olikheter som föreligger för enbart år 1997 utan har andra mer grundläggande orsaker. Orsakerna kan enligt RRV indelas i två grupper – yttre och inre faktorer. Yttre faktorer består av jordbrukets struktur och av mängden ansökningar. Inre faktorer består av organisation av arbete, befintlig personalstruktur, hantering av säsongsvariationer, budgetdialog, specialisering m.m.

Av de yttre faktorerna har RRV funnit att de som kan hänföras till jordbrukets struktur har en viss påverkan på resursåtgången per ärende, såsom länets yta och antalet skiften. De kan således ha påverkan på det enskilda ärendet. Vid en jämförelse mellan lantbruksenheterna har RRV funnit att jordbrukets struktur endast har en liten påverkan för resursåtgången avseende en hel stödform.

Den yttre faktor som utpekats ha mest avgörande betydelse är jordbrukets storlek i länet, vilket avspeglas av antalet ärenden vid lantbruksenheterna.

RRV drar slutsatsen att den kritiska massan visar att för fyra stödformer – arealersättning, miljöersättning för värdefulla natur- och kulturmiljöer, biologisk mångfald och öppet odlingslandskap samt regionala stöd – uppnår några lantbruksenheter inte en sådan volym att ärendena kan hanteras med tillräcklig administrativ effektivitet.

RRV beräknar att det för år 1997 uppstod en extra kostnad på ca 5,3 miljoner kronor till följd av att några lantbruksenheter inte nådde upp till den kritiska massan.

Några stödformer är av den karaktären att ärendehandläggningen kan administreras allt effektivare när ärendemängden ökar. Stordriftsfördelar har statistiskt säkerställts för fyra stödformer – arealersättning, miljöer-



sättning för natur- och kulturmiljöer, flerårig vall och ekologisk odling. Stordriftsfördelar finns enligt RRV:s mening även för andra stöd, även om sambandet inte är statistiskt säkerställt.

RRV påpekar att en stor del av variationen i lantbruksenheternas hantering av ärenden inte förklaras av stordriftsfördelar. I kvalitetssäkringsarbetet bl.a. avseende lantbruksenheter som har ytterlighetsvärden för tidsåtgång enligt måttet timmar per ärende, har RRV kunnat konstatera att det finns ett antal andra förklaringsfaktorer som påverkat administrativ effektivitet. Sammantaget anser RRV att det finns grund för att säga att det finns stora skillnader mellan länsstyrelser och mellan lantbruksenheter i att styra och följa upp lantbruksenheternas verksamheter.

RRV anser att dessa inre faktorer, vid sidan av ärendemängden, utgör väsentliga förklaringsfaktorer till varför det är så stora skillnader mellan lantbruksenheterna. RRV menar dock att dessa skillnader i inre faktorer mellan länen inte förändrar slutsatsen att det finns väsentliga stordriftsfördelar.

RRV bedömer att det baserat på resursförbrukningen år 1997 är möjligt att minska variationerna i resursåtgång per ärende och därmed sänka kostnaderna inom flertalet lantbruksenheter. RRV bedömer att ungefär hälften av de lantbruksenheter som för respektive stödtyp har de högsta kostnaderna per ärende bör kunna sänka dem till ungefär kostnadsnivån för medianlänet för stödformen. RRV bedömer att en sådan sänkning av kostnadsnivån hade år 1997 inneburit en besparing om ca 23,4 miljoner kronor.

Totalt, inklusive en besparing för de fyra stödformer som befinner sig under den kritiska massan, bedömer RRV besparingen till 28,7 miljoner kronor.

RRV:s sammantagna bedömning är att variationerna i resursåtgången per ärende är för stora och att variationerna är så stora att de inte kan förklaras med tillfälliga olikheter som föreligger enbart år 1997. RRV:s bedömning är att det finns skäl att vidta åtgärder för att öka den administrativa effektiviteten.

RRV gör följande överväganden om förslag till åtgärder:

- **Det är inte motiverat att omfördela berörd stödform till annan lantbruksenhet för att öka ärendemängden.**

En omfördelning av enskilda stödformer skulle innebära att SAM-blankettens ansökningar för dessa län skulle granskas av två lantbruksenheter, vilket skulle medföra oklarheter för lantbrukarna med olika handläggare i skilda län. RRV bedömer därför att en eventuell omfördelning av stödformer inte är realistisk och därför inte behöver övervägas ytterligare.

- **Det är inte motiverat att isolerat överföra samtliga uppgifter från en lantbruksenhet med små ärendevolymer till annan lantbruksenhet för att öka ärendemängden.**

RRV anser att en överföring av uppgifter till annan lantbruksenhet skulle innebära att verksamheten vid berörd länsstyrelse avvecklas eller kvarstår till mindre del, exempelvis med resurser för rådgivning, fältkontrollverksamhet samt för hantering av strukturfondsstöd. För dessa lantbruksenheter har resursminskningen betydelse, men för lantbruksadministrationen som helhet är summan relativt liten. RRV bedömer därför att det inte finns anledning att överväga nedläggning av enskilda lantbruksenheter om man inte samtidigt gör andra förändringar av organisation och styrning av lantbruksenheterna.

- **Överväg andra typer av åtgärder för att minska skillnaderna mellan lantbruksenheter.**

RRV pekar på att ett sätt att öka styrning och uppföljning är att årligen fastställa normkostnader för handläggning av ett ärende i respektive stödform och därefter låta dessa utgöra norm för respektive lantbruksenhet samt arrangera för ökat kunskapsutbyte mellan lantbruksenheterna och öka stödet från Jordbruksverket i form av IT-stöd, rådgivning och tillsyn.

RRV menar att kostnaden dock kommer att öka åtminstone initialt då kunskapsutbytet för att ta fram normkostnader och att ge ökat stöd från Jordbruksverket kräver utökade resurser. RRV bedömer att det är svårt att realisera en väsentlig besparing genom denna typ av ökad styrning och uppföljning.

Ett annat sätt att göra styrningen och uppföljningen mer effektiv är enligt RRV att ge Jordbruksverket ansvaret för att fördela resurserna till respektive lantbruksenhet, givet en fördelningsmodell som gör att resurstilldelningen blir förutsägbar och jämförbar mellan länsstyrelser. RRV bedömer att ett samlat ansvar för resursfördelning, kombinerat med större möjligheter att styra lantbruksenheterna som regeringen nyligen beslutat ge Jordbruksverket, gör det möjligt att realisera en väsentlig besparing.

Ett tredje sätt att göra styrningen och uppföljningen mer effektiv är att utforma organisationen för att optimera handläggning och kontroll av EU-stödet till jordbruket. Detta alternativ bygger på att ansvaret för handläggning av och beslut om direktstöd överförs från länsstyrelserna till Jordbruksverket. RRV menar att detta skulle sannolikt innebära att antalet regionala enheter minskades till kanske 8–10 under centralmyndigheten Jordbruksverket. RRV anser att detta alternativ, med en renodlad organisation för jordbruksstödet, gör det möjligt att realisera ytterligare besparingar i förhållande till alternativet ovan, att ge Jordbruksverket ansvaret för fördelningen av resurserna till respektive lantbruksenhet.

RRV bedömer att det i detta tredje alternativ finns möjlighet att realisera stordriftsfördelarna. Ytterligare besparingar i förhållande till av RRV beräknade 28,7 miljoner kronor bedöms möjliga. RRV påpekar att det för att få tillräckligt underlag för denna typ av förändring krävs en analys av sambanden mellan lantbruksenheternas och länsstyrelsernas arbete i övrigt i förhållandet till sambanden mellan lantbruksenheterna och Jordbruksverket och att detta kanske främst gäller sambanden mellan miljöersättningarna och miljöarbetet vid länsstyrelserna.

#### 4.2.2 Resursarbetsgruppens kommentarer

Den av utredningen tillsatta arbetsgruppen har analyserat RRV:s slutsatser och förslag.

Arbetsgruppen delar RRV:s uppfattning om att det kan finnas stora skillnader mellan länsstyrelserna i resursåtgång per ärende och att åtgärder bör vidtas för att analysera och reducera skillnaderna. Enligt arbetsgruppens mening bör det sålunda finnas en rationaliseringspotential inom jordbruksadministrationen.

RRV har framhållit att det för vissa stöd finns en "kritisk massa" under vilken ärendehantering inte är tillräckligt effektiv och att det för vissa stöd finns en stordriftsfördel. Arbetsgruppen anser att det kan finnas vissa volymfördelar i ärendehantering. Dock finns det inom arbetsgruppen delade uppfattningar om vad som bör göras för att minska skillnaderna i resursåtgång och för att uppnå stordriftsfördelarna.

Arbetsgruppen tar inte ställning till de organisatoriska förändringar som RRV har övervägt utan har där redovisat olika meningar som i följande avsnitt redovisas i form av kommentarer från olika företrädare.

Arbetsgruppen framhåller dock rent allmänt att det är viktigt med en flexibel, dynamisk och kostnadseffektiv organisation till följd av den starka förändringstakt som kan förväntas när det gäller stödsystem och teknikutveckling. Samtidigt finns det en rad ytterligare faktorer som är viktiga att beakta, t.ex. värdet av en samordnad länsförvaltning, närhetsprincipen etc.

##### 4.2.2.1 Kommentar av länsstyrelseföreträdarna

De i arbetsgruppen ingående företrädarna från länsstyrelserna har lämnat en särskild kommentar till RRV:s rapport.

De anser att frågorna i enkäten inte alltid motsvarade den redovisningsstruktur som finns i länsstyrelsernas tidsredovisning och som varierar mellan länen och att många svar på detaljfrågor därför har behövs

uppskattas. Som exempel nämner de fördelningen av resurser mellan de olika ersättningsformer som ingår i det samordnade ansökningsförfarandet SAM98, där flera ersättningar söks och handläggs på samma blankett och av samma handläggare samt att resursfördelningen mellan olika stödformer har skett schablonmässigt och olika från län till län. De konstaterar att en närmare analys av hur detta påverkar de redovisade skillnaderna mellan länen inte har gjorts.

Länsstyrelseföreträdarna menar att de skillnader i tidsåtgång per ärende mellan lägsta och högsta värden, som redovisas i underlagsmaterialet (uttryckt i timmar per ärende), kan i stor utsträckning hänföras till brister i den underliggande redovisningsstrukturen. Som exempel anges arealersättning (1,53–5,65 timmar per ärende), djurbidrag (0,75–6,26 timmar per ärende), biologisk mångfald (1,59–8,29 timmar per ärende) etc. De menar att de stora skillnaderna inte svarar mot länsstyrelsernas praktiska erfarenhet utan att erfarenheten är snarare den att begränsade resurser för EU-administrationen tvingar fram effektiva rutiner anpassade till förutsättningarna i respektive län.

Då det samlade materialet är stort, anser de att medelvärdena för landet kan vara rimliga, men konstaterar samtidigt att någon närmare analys av detta har inte gjorts och att den redovisade variationen kring sådana medelvärden är uppenbart överdrivna.

De påpekar att RRV:s rapport avser tidsåtgång och kostnader för år 1997 och menar att länsstyrelserna under år 1997 i varierande omfattning även arbetade med 1996 års ärenden, särskilt inom miljöersättningsområdet. Sedan dess har väsentliga förändringar i EU-administrationen tillkommit. Som exempel nämner de tillkomsten av ytterligare två stödformer, ett helt nytt digitalt kartredovisningssystem, ett system för uttag av kartavgifter samt handläggning av djuridentiteter. Vidare påpekas att det inför år 1999 planeras ytterligare förändringar med bl.a. ett nytt blankettsystem och en utökad möjlighet för digital datafångst från brukare till myndighet.

Länsstyrelseföreträdarna anser att det, bortsett från osäkerheten i underlagsmaterialet, kan finnas ett flertal förklaringar till variationerna mellan länen i tidsåtgång per ärende. Bland dessa förklaringar nämns t.ex. möjligheten till rationell masshantering i län med stora ärendemängder, skillnader i ambitionsnivå vid handläggningen (t.ex. olika ambitioner att ligga långt framme med återkravshantering), skillnader i jordbruksföretagens struktur och skillnader i de enskilda ansökningarnas omfattning och kvalitet.

De delar dock RRV:s uppfattning att de redovisade skillnaderna är stora och anser att åtgärder bör vidtas för att analysera och, i de fall skillnaderna inte enbart är redovisningstekniska, reducera dessa. De anser dock att skillnaderna inte rimligen kan vara så stora i verkligheten,

varför möjligheterna till kostnadsbesparingar i detta avseende är begränsade.

Vad gäller totalkostnaden per ärende för olika ersättningsformer anser de att variationen mellan länen är orimligt stor. De menar att det vid en närmare granskning av rapporten framgår att de timkostnader som legat till grund för kostnadsberäkningarna varierar från 167 till 450 kronor per timme i olika län. Dessa skillnader i timkostnader anses vara uppenbart orealistiska.

Vad gäller RRV:s beräkningar av normalkostnader per ärende och besparingspotentialer anser länsstyrelseföreträdarna att dessa är intressanta men att de måste kompletteras med ett antal faktorer:

- Tidsåtgången och kostnaderna avser år 1997. EU-administrationens omfattning (t.ex. ärendemängd och kontrollfrekvenser) för kommande år kan ännu bara uppskattas.
- EU-administrationen kan behöva anpassas till de skärpta krav som följer av påpekanden och anmärkningar vid revisioner.
- Ytterligare några år med detaljreglering inom de svenska miljöersättningsprogrammen kommer att kräva ökade handläggningsresurser för de årliga utbetalningsansökningarna, omprövningar, återkrav m.m.
- Effektivare handläggning kan förväntas genom samordning av checklistor, rutinbeskrivningar, beslutsmallar m.m. inom fondkoordinatörprojektet samt genom förbättrad struktur och tillgänglighet i det gemensamma ADB-systemet.

De presenterar i sin kommentar även en beräkning av tidsåtgången per ärende med hänsyn till dessa ovan nämnda faktorer.

Länsstyrelseföreträdarna anser att ett framräknat normtal för tidsåtgången vid EU-administrationen kan användas som underlag för en dialog med de län som mera markant avviker från normvärdet i sitt redovisade beräkningsunderlag. Län med låg redovisad tidsåtgång skulle därvidlag kunna förmedla goda erfarenheter av rationell administration. Län med hög redovisad tidsåtgång skulle kunna söka naturliga eller påverkbara faktorer som givit utslag i redovisningen.

De poängterar att det i Jordbruksverkets roll som fondkoordinator finns förutsättningar för insamling och utvärdering av de olika administrativa rutiner som tillämpas av länsstyrelserna. Genom att förmedla de mest effektiva administrativa rutinerna till länsstyrelserna kan besparingar uppnås. Dels genom införande av optimala rutiner, dels genom att länsstyrelserna besparas det dubbelarbete som består i att utveckla och säkerställa länsvisa system.

Vidare anser de att RRV-rapportens beskrivning av länsstyrelsernas och lantbruksenheternas resurstilldelning för EU-administrationen, inte stämmer enligt deras bedömning utan att verksamheten sedan flera år

kännetecknas av resursknapphet och därmed starka incitament för administrativ effektivisering.

Vad gäller frågan att använda fördelningsnycklar till all EU-administration, anser de att dessa inte kan rekommenderas då de menar att detta skulle försvåra för enskilda länsstyrelser att söka den mest kostnadseffektiva EU-administrationen utifrån den samordnade länsförvaltningens förutsättningar i respektive län.

Vad gäller RRV:s beskrivna organisationsmodell, med 8–10 regionala enheter under centralmyndigheten Jordbruksverket, anser de att RRV i rapporten beräknat besparingsmöjligheterna (motsvarande 23,4 miljoner kronor) utifrån en sänkning av tidsåtgången per ärende i län med uppgiven hög tidsförbrukning. De menar att det inte är relevant att hänföra denna beräknade besparing till en ny organisationsmodell och att de ekonomiska konsekvenserna av en ny organisationsmodell inte redovisats.

Länsstyrelseföreträdarna menar att t.ex. merkostnader på grund av ökade avstånd inte har beräknats i den beskrivna organisationsmodellen.

De anser vidare att de besparingar som kan vinnas genom ökade stordriftsfördelar rör ett litet antal län där antalet jordbruksföretag är klart lägre än genomsnittet. De anser det också rimligt att en viss andel av denna merkostnad måste accepteras som en naturlig följd av landets näringsgeografiska struktur och att en viss del av merkostnaden kommer med all sannolikhet att elimineras då alla län, oberoende av storlek, får del av gemensamt utvecklade optimala system för EU-administrationen.

Vidare poängterar de att genom att administrera EU-ersättningarna vid länsstyrelserna erhålls en möjlighet att inom en och samma myndighet kunna ha en flexibel personal- och resursdisposition med hänsyn till arbetstoppar, tillgång till specialistkompetenser inom olika berörda saksområden samt fördelen att kunna integrera jordbrukets EU-administration i länets regionalpolitiska utveckling inte minst i norra Sveriges arbete med olika strukturfonder.

Vad gäller frågan att kunna samordna hanteringen mellan angränsande län av sådana lågfrekventa ärendetyper som kräver specialistkompetens i handläggning och kontroll anser de att detta kan vara rationellt och bör utredas närmare.

#### 4.2.2.2 Kommentar av jordbruksverksföreträdarna

De i arbetsgruppen ingående företrädarna för Jordbruksverket har lämnat en särskild kommentar till RRV:s rapport.

De menar att administrationskostnaden är beroende av mängden av de i många fall komplicerade regelsystemen för jordbrukarstöden. Vidare

påpekas att förenklingar av t.ex. miljöersättningarna kan leda till minskad administration, samtidigt som Agenda 2000 kan väntas medföra en väsentligt utökade administrationskostnader. De menar att det är sannolikt att samtliga regelförändringar medför ett nettotillskott i fråga om administrationen.

Jordbruksverksföreträdarna menar att det inom ramen för existerande regelverk finns dock betydande möjligheter att effektivisera administrationen och att sådana möjligheter finns nu till följd av vunna erfarenheter under ett antal år. Vidare anses att ny teknik kan ytterligare öka möjligheterna till rationaliseringar. De menar att RRV:s rapport bör utgöra grunden för ett kommande ställningstagande.

RRV har i sin rapport redovisat ett antal olika alternativ för att möjliggöra en effektivisering av administrationen. RRV har bedömt att det alternativ som har störst möjlighet till besparingar är att inrätta en regional organisation vid Jordbruksverket. Jordbruksverksföreträdarna delar denna bedömning och förordar den. Grunden för denna bedömning anges endast vara frågan om en kostnadseffektiv administration. Det påpekas att det finns en rad andra faktorer, t.ex. önskemål om samordnad länsförvaltning, som är viktiga men som inte beaktats. De anser att en regional organisation ger möjlighet att realisera de stordriftsfördelar som i rapporten har påvisats i stödhandläggningen. Antalet regionala enheter kan minskas jämfört med nuläget men kan fortsatt vara lokaliserade till länsstyrelserna. Därutöver anser de att endast en sådan organisationsform ger tillräckliga förutsättningar för en enhetlig hantering av stödärenden i enlighet med EU:s förvaltningskrav, vilket kan minska svenska statens kostnader i form av sanktioner.

Jordbruksverksföreträdarna menar att en regional organisation också ger en tydligare rollfördelning där länsstyrelsen om de så önskar genom aktiv rådgivning kan stödja lantbrukarna i länet.

De menar att i ett längre perspektiv kan ny teknik ge ytterligare möjligheter till ytterligare effektivisering och att en viktig sådan möjlighet är att få in riktigt ifyllda ansökningar från lantbrukarna, vilket kan främjas genom att hjälpa lantbrukarna med kontroller i datasystemen vid ansökningarna. De menar att det därför är viktigt att inte nu låsa fast sig i en organisationsstruktur som inte är rationell. Vidare poängteras att Agenda 2000 också kan påverka utformningen av organisationen.

#### 4.2.2.3 Kommentar från Riksantikvarieämbetets företrädare

Den i arbetsgruppen ingående företrädaren för Riksantikvarieämbetet har lämnat en särskild kommentar till RRV:s rapport. Han anser i likhet med RRV att skillnaderna mellan länsstyrelserna är stora. Han menar att

det dock är uppenbart att lantbruksenheterna i olika hög grad har lyckats i styrningen och uppföljningen av administrationen av stöden till jordbruket.

Riksantikvarieämbetets företrädare delar inte RRV:s och Jordbruksverkets synpunkter och slutsatser när det gäller ett alternativ med en ny regional organisation vid Jordbruksverket innefattande en reduktion av antalet enheter. Han anser att de ekonomiska konsekvenserna av en ändrad regional organisation inte är tillräckligt utredda och konsekvenserna för en rad andra faktorer som t.ex. den samordnade länsförvaltningen inte beaktats. Vidare anses den samordnade länsförvaltningen vara en viktig förutsättning för reellt tvärfackligt samarbete och ett utvecklat sektorsansvar.

### 4.2.3 Resursfördelning och budgetteknik

Resursarbetsgruppen har granskat den teknik som Sverige har för att anslå medel för administrationen av EU:s direktstöd.

Resursarbetsgruppen anser att det finns anledning att överväga en budgetteknik som gör det möjligt att pröva om resurser behöver tillföras när förändringar i regelsystem eller dess tillämpning genomförs under pågående budgetår.

För att kunna hantera nya och utökade uppgifter inom jordbruksadministrationen under löpande budgetår anser arbetsgruppen att medel bör kunna användas för ökade kostnader direkt utan att det krävs ett nytt riksdagsbeslut. Om det ökade resursbehovet är permanent bör frågan därefter underställas riksdagen för sedvanlig prövning i budgetpropositionen. Resurserna bör därvid anvisas under ordinarie förvaltningsanslag.

Tre alternativ till lösning av problemet presenteras:

1. Särskilda medel avsätts inom t.ex. anslaget för Jordbruksverkets förvaltningskostnader. Medel under en särskild anslagspost ställs till regeringens disposition.
2. Tillgängliga rammedel under ett EG-relaterat nationellt anslag, t.ex. intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter, görs tillgängliga genom ett riksdagsbeslut om utvidgat användningsområde för anslaget.
3. Utvidgade lånemöjligheter för berörda myndigheter genom att nuvarande krediter i Riksgäldskontoret ändras.



### 4.3 Lantbrukarnas resursanvändning

Det är förknippat med stora svårigheter att få fram uppgifter som svarar mot verkliga förhållanden när det gäller resursåtgången hos lantbrukarna. Utnyttjandet av konsulter varierar i mycket stor utsträckning, en del lantbrukare gör allting själva, många gör grundarbetet och vissa överlämnar hela arbetet med ansökan till konsulter.

Lantbrukarnas riksförbund uppskattar att en lantbrukare ägnar sig åt storleksordningen ett par veckor åt inläsning och ifyllande under ansökningsperioden, vilket i effektiv tid kan motsvara två timmar om dagen. En lantbrukare som koncentrerar sitt arbete med ansökan bedöms sannolikt avsätta ett par dagar åt inläsning och ifyllande, vilket i effektiv tid bör motsvara åtminstone en hel dags arbete. Med en uppskattad tidsåtgång på tio timmar och ett antagande om en kalkylerad arbetskostnad om ca 150 kronor per timme inklusive avgifter, kan kostnaden för lantbrukarens eget arbete med ansökan uppskattas till 1 500 kronor. Omräknat till samtliga lantbrukare som ansöker om EU-ersättningar, kan detta uppskattas till en administrativ kostnad av ca 100 miljoner kronor. Till detta kommer tid för förberedelse och medverkan vid fältkontroller.

LRF Konsult AB:s EU-rådgivning lämnas till ca 25 000 jordbruksföretag. Med en antagen genomsnittlig konsultinsats på två timmar med en timkostnad om 500 kronor ger detta en total kostnad på ca 25 miljoner kronor för lantbrukarna vad avser köpta konsulttjänster från LRF Konsult AB.

Hushållningssällskapen i de olika länen erbjuder också konsulttjänster till lantbrukarna. Omfattningen var år 1998 en hantering av ca 3 400 stöd. Med ett antagande om en genomsnittlig konsultinsats på två timmar med en timkostnad om 500 kronor motsvarar detta en kostnad av ca 3,4 miljoner kronor för lantbrukarna.

Därtill kommer de arbetsinsatser som utförs av ett stort antal mindre konsultföretag.



## 5 EU:s gemensamma jordbrukspolitik

### 5.1 Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (the Common Agricultural Policy – CAP) formulerades redan år 1957 i Romfördraget. I artikel 39 i fördraget anges att den gemensamma jordbrukspolitiken skall ha som mål att

- höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,
- på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar inom jordbruket,
- stabilisera marknaderna,
- trygga försörjningen,
- tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

I Romfördraget anges vidare att det vid utformningen av politiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den skall tas hänsyn till

- jordbruksnäringens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner,
- nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder,
- det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet.

När målen ställdes upp var dåvarande EG-6 (Frankrike, Tyskland, Italien samt Beneluxländerna) nettoimportörer av de flesta jordbruksvaror.

De mål som sattes upp och sedan dess varit gällande inriktades på produktionen. Att förbättra produktiviteten och expandera jordbruksproduktionen var behov som bedömdes rimliga och meningsfulla mot bakgrund av den situation som rådde i Europa efter kriget. Försörjningssäkerhet på hemmamarknaden var viktig. Inkomstmålet fick en framträ-

dande roll och jordbruket var en huvudsysselsättning för närmare en fjärdedel av befolkningen.

De jordbrukspolitiska målen i Romfördraget har inte ändrats, trots de stora förändringar som skett i ekonomin. Indirekt kan dock målen sägas ha ändrats genom att nya medel tillskapats, särskilt när det gäller struktur-, miljö- och regionala åtgärder. Jordbrukets ekonomiska roll i samhället har minskat. Jordbruket svarade år 1993 för ca 2,5 procent av BNP och ca 5,7 procent av sysselsättningen i nuvarande EU15.

## 5.2 Medel inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik

### 5.2.1 Utveckling av CAP

De formella målen för EU:s jordbrukspolitik har varit oförändrade sedan starten. CAP:s medel har däremot förändrats under åren; en utveckling som kan beskrivas som evolutionär snarare än revolutionär.

De olika regleringarna har ändrats successivt och nya regler har tillkommit vid behov. Sällan har dock några medel försvunnit. Med åren har därför medlen blivit alltmer komplexa och svåra att överblicka. En viktig förklaring till detta är att beslutsprocessen ser ut som den gör, där de olika medlemsländernas ofta disparata intressen leder till kompromisser och paketlösningar.

CAP var från början helt inriktad på att trygga livsmedelsförsörjningen genom att stimulera produktionen. Genom marknadsprisstöd, i form av administrativt fastställda priser som bl.a. interventionspriser samt gränsskydd, fick EU:s jordbrukare högre priser jämfört med priserna på världsmarknaden för sin produktion.

Marknadsprisstöden utvecklades till att omfatta fler produkter och ofta utformades mer eller mindre speciallösningar på varje område. Fler interventionsåtgärder infördes och exportbidrag användes för export till länder utanför EU. De höga marknadsprisstöden tillsammans med teknisk och ekonomisk utveckling ledde till att jordbruksproduktionen ökade inom EU. Konsumenternas efterfrågan inom EU ökade emellertid inte i lika stor utsträckning. EU övergick på 1970-talet från att ha varit nettoimportör till att bli nettoexportör av flera jordbruksvaror, särskilt vegetabilie- och animalieprodukter, där EU har höga stöd. EU är däremot fortfarande en stor nettoimportör av t.ex. frukt och grönsaker där EU:s stödnivåer är förhållandevis låga. EU är också nettoimportör av oljevaxter och proteinfoder. Dessutom importerar EU stora kvantiteter utlandsproducerade jordbruksvaror, såsom kaffe, te och kakao, som inte

omfattas av EU:s marknadsregleringar. Till följd av stora produktionsöverskott på vissa varor blev produktionsbegränsningar ett nytt inslag bland CAP:s medel fr.o.m. 1980-talet.

Dessa infördes först på mjölkområdet. EU:s jordbrukspolitik saknade från början åtgärder för struktur-, miljö- och regionala frågor. I början av 1970-talet infördes de s.k. strukturfonderna som bara till en del ligger inom CAP men det var först år 1989 som anslagen till dessa fonder ökade markant. Strukturpolitiken har, liksom CAP i övrigt, blivit mer komplex med åren. Kännetecknande för struktur- och regionalpolitiken är att den har förändrats varje gång nya medlemsländer tillkommit i EU. Senast år 1995 tillkom ett nytt stöd till regioner med låg befolkningstäthet (mål 6) som var särskilt anpassat för Sverige och Finland. Särskilt stort genomslag fick de kompletterande åtgärderna i reformen, då miljöåtgärder infördes i större utsträckning år 1992 inom CAP.

År 1992 beslutades om den hittills mest omfattande förändringen av CAP. Bakgrunden till beslutet var främst kritik mot tilltagande överskott och därav följande budgetkostnader. De produktionsbegränsande åtgärder som vidtagits under 1980-talet hade visat sig vara otillräckliga. Även politikens oförmåga att klara inkomstfördelningsmål och effekterna på miljön angavs som motiv. Vid tidpunkten för reformen fanns även ett internationellt tryck på förändring av CAP i de då pågående handelsförhandlingarna i GATT:s Uruguayrunda.

De grundläggande förändringarna av den gemensamma politiken som beslutades år 1992 var att

- sänka de administrativa priserna,
- kompensera lantbrukarna för prissänkningar med direktstöd,
- införa produktionsbegränsningar samt att
- införa miljöersättningar och andra s.k. kompletterande åtgärder.

De varuområden som omfattades av reformen år 1992 var spannmål, oljeväxter, proteingrödor och nötkött. Reformen innebar att nivåerna på gränsskydd, exportbidrag, interventionspriser m.m. sänktes och att dessa medel därmed har fått minskad betydelse inom de varuområden som omfattas. För att kompensera prissänkningen infördes i stället direktstöd per djur eller ha, dvs. djurbidrag och arealbidrag. I samband med reformen infördes s.k. kompletterande åtgärder, vilket innefattade miljöersättningar, stöd vid förtidspensionering samt stöd för skogliga åtgärder inom jordbruket.

Efter 1992 års reform av CAP har reformer gjorts på flera varuområden såsom ris samt frukt och grönsaker. Diskussioner pågår om förändringar i regleringarna för vin, tobak och olivolja. Diskussioner har också påbörjats om framtida förändringar av regleringarna för nötkött, mjölk och spannmål inom ramen för den s.k. Agenda 2000.

De medel som används i den gemensamma jordbrukspolitiken i dag är huvudsakligen interna marknadsprisstöd (främst exportbidrag, produktionsbegränsningar och interventionsåtgärder), direktstöd (areal- och djurbidrag), gränsskydd (främst tullar, i vissa fall nedsatta genom handelsavtal), miljöersättningar samt regional- och strukturstöd.

De interna marknadsprisstöden, direktstöden samt gränsskyddet ligger alla inom de s.k. marknadsregleringarna. Dessa stöd belastar EU:s budget till 100 procent och betalas ur EUGFJ:s garantisektion. Miljöersättningarna, som delvis betalas med nationella medel, betalas också ur garantisektionen. Struktur- och regionala åtgärder inom jordbrukssektorn finansieras däremot huvudsakligen av medel i EUGFJ:s utvecklingssektion tillsammans med nationella medel. Därutöver finns det struktur-fonder som ligger utanför jordbruksfonden.

År 1996 uppgick EU:s utgifter för CAP till ca 43 miljarder ecu (drygt 370 miljarder kronor), vilket var en stor ökning jämfört med år 1995 då utgifterna uppgick till ca 37 miljarder ecu (drygt 320 miljarder kronor). Denna budgetökning beror dock främst på utvidgningen från 12 till 15 EU-länder år 1995, vilket påverkade utgifterna i synnerhet under år 1996. Av 1996 års utgifter gick 45 procent till direktstöd och 42 procent till marknadsprisstöd. Direktstödens andel har ökat sedan de infördes år 1992, och uppgick år 1996 till drygt 19 miljarder ecu (knappt 170 miljarder kronor). EU:s utgifter för marknadsprisstöden år 1996, som var knappt 18 miljarder ecu (160 miljarder kronor), var emellertid lägre än beräknat på grund av höga världsmarknadspriser på spannmål. EU:s utgifter för de kompletterande åtgärderna fördubblades mellan åren 1995 och 1996 från drygt 0,8 miljarder ecu till drygt 1,8 miljarder ecu (från 7,2 till 16,1 miljarder kronor), varav miljöersättningarna år 1996 uppgick till knappt 1,4 miljarder ecu. EUGFJ:s utgifter för regional- och strukturstöd har också ökat och uppgick år 1996 till drygt 3,8 miljarder ecu (drygt 33 miljarder kronor). De kompletterande åtgärderna samt struktur- och regionalstöden medfinansieras dessutom av medlemsländerna.

### 5.2.2 CAP:s marknadsregleringar i dag

Tre grundläggande principer för regleringarna etablerades redan när de första marknadsregleringarna infördes under 1960-talet och gäller fortfarande;

- gemensam marknad med fri rörlighet för jordbruksprodukter med gemensamma administrativa priser,

- gemenskapspreferens, dvs. varor producerade inom unionen skall ha företräde framför importerade varor,
- gemensam och solidarisk finansiering.

Den gemensamma marknaden inom EU har skapats genom att tullar, exportstöd och andra typer av konkurrensnedvridande subventioner har tagits bort mellan medlemsländerna. Gemensamma priser innebär att administrativa priser satta i ecu gäller inom hela unionen.

Ett sådant pris är interventionspriset. Även exportbidrag, tullar och stöd är gemensamma inom unionen. Däremot kan marknadspriserna skilja sig åt inom unionen bl.a. beroende på hur stor den regionala produktionen är i förhållande till efterfrågan.

Gemenskapspreferensen innebär att varor inom EU ges företräde på marknaden framför varor från tredje land. Detta sker genom att jordbruksvaror från tredje land beläggs med gränsskydd, främst tullar.

Även andra åtgärder inom marknadsregleringarna leder till att en högre prisnivå upprätthålls inom EU i jämförelse med de priser som gäller utanför EU.

Gemensam finansiering innebär att åtgärderna inom marknadsregleringarna finansieras med pengar ur EU:s budget. EU:s budgetintäkter består av tullar, sockeravgifter samt avgifter från medlemsländerna.

Medlemsländernas avgifter representerade år 1995 ca 70 procent av EU:s budgetintäkter.

Marknadsregleringarna uppvisar en stor flora av instrument såsom bl.a. exportbidrag och tullar vid handeln med tredje land samt interventionsåtgärder och produktionskvoter inom unionen. Dessa instrument stödjer en generellt högre prisnivå inom EU jämfört med världsmarknaden.

Exportbidrag, som avser att kompensera för skillnaden mellan EU-pris och världsmarknadspris vid export till tredje land, betalas ut vid EU:s export till tredje land. Exportbidragen, som förekommer på de flesta jordbruksvaror som produceras inom EU, håller därmed priserna uppe inom unionen. Exportavgifter kan tillämpas om världsmarknadspriserna överstiger priserna inom EU. Därigenom hålls priset på den interna marknaden nere, vilket gynnar konsumenterna i EU. Detta har under senare år tillämpats på spannmål.

Importvaror från tredje land beläggs med en tull eller någon annan typ av gränsskydd. Detta leder också till att priserna inom EU hålls på en nivå som är högre än på världsmarknaden. Som en följd av GATT-avtalet från Uruguayrundan – det s.k. UR-avtalet – har de tidigare rörliga avgifterna ersatts av tullar. Trots UR-avtalet kvarstår emellertid fortfarande ett rörligt gränsskydd för några jordbruksprodukter, bl.a. för frukt och grönsaker.

Produktionsbegränsningar i form av olika typer av kvoteringar har blivit allt vanligare inom CAP. Genom att begränsa produktionen av en viss produkt begränsas utbudet inom unionen och priserna kan därigenom hållas uppe. Hur mycket produktionsbegränsningen styr utbudet, och därmed priset, varierar mellan de olika produkterna.

Produktionsbegränsningar tillämpas bl.a. inom mjölk- och sockersektorerna.

På mjölkområdet innebär mjölkkvoter i praktiken att produktion över den tillåtna kvoten är omöjlig, eftersom produktion över kvot drabbas av en avgift som är högre än avräkningspriset. På sockerområdet innebär kvoteringen att den produktion som överstiger s.k. A- och B-kvot, dvs. C-socker, inte omfattas av EU:s marknadsreglering utan måste exporteras till tredje land utan exportbidrag.

Inom gemenskapen tillämpas även en rad interventionsåtgärder för att stödja en hög prisnivå inom EU. När priset riskerar att sjunka under en viss nivå kan EU ingripa genom interventionsköp. Som interventionsåtgärder räknas även bl.a. konsumtionsstimulerande åtgärder i form av prisrabatter samt åtgärder för att stödja avsättningen.

Produktstöd finns framför allt på jordbruksvaror där EU, på grund av handelspolitiska bindningar, inte har gränsskydd. Stöden utbetalas per kilogram levererad produkt. Generellt stimuleras utbudet genom dessa stöd.

De flesta direktstöd har införts för att kompensera för sänkta prisstöd och därmed sänkta priser. Direktstöden som utbetalas per ha eller djurenhet, har inte samma direkta effekt på utbud och priser som exportbidrag, intervention och andra marknadsprisstöd.

Direktstöden kan dock indirekt sägas stimulera produktionen.

Flertalet förädlade livsmedel omfattas också av EU:s marknadsregleringar genom exportbidrag och gränsskydd.

Detta beror på att dessa regleringar påverkar priset på de jordbruksråvaror som livsmedelsindustrin använder.

### 5.3 Miljöersättningar, strukturstöd m.m.

Före år 1992 fanns endast ett fåtal miljöåtgärder inom CAP. I samband med CAP-reformen år 1992 införde EU miljöersättningar på jordbruksområdet för att komplettera och miljöanpassa marknadsregleringarna. Formella miljömål inom CAP saknas emellertid fortfarande.

EU har fastställt ramar för miljöersättningarna medan detaljerna utformas på nationell nivå efter godkännande av EU. Ersättningarna delfinansieras av respektive medlemsland. Syftena med ersättningarna är bl.a. att uppmuntra mindre intensiva produktionsmetoder, främja en



miljövänlig extensifiering, främja ett utnyttjande av jordbruksmark som tar hänsyn till skydd och förbättring av miljön, naturen, landskapet, naturresurserna och den biologiska mångfalden, främja ekologisk odling samt uppmuntra att jordbruksmark långsiktigt tas ur produktion av mjölk, t.ex. för anläggning av våtmarker eller i erosionskänsliga områden.

Strukturpolitiken i EU började ta form i början av 1970-talet och medel tillfördes de s.k. strukturfonderna. Anslagen var i början blygsamma.

I samband med att den s.k. enhetsakten antogs år 1987 skrevs målet om ekonomisk och social sammanhållning, dvs. viljan att minska skillnaderna mellan olika regioner, in i Romfördraget. Resultatet blev en genomgripande reform som trädde i kraft år 1989, och en avsevärd ökning av anslagen till strukturfonderna. Strukturfonderna, dvs. den regionala fonden, den sociala fonden och jordbruksfondens utvecklingssektion (dessutom finns en fjärde fond för fiske), koordinerades och den nuvarande ordningen, med ett begränsat antal huvudmål för verksamheten, infördes.

Efter den senaste reformeringen av struktur- och regionalpolitiken, år 1993, beslutades om följande huvudmål för perioden 1994–1999:

- ekonomisk anpassning av eftersatta regioner,
- ekonomisk omställning av områden med avtagande industriell aktivitet,
- bekämpning av långtidsarbetslöshet och åtgärder som underlättar inträdet på arbetsmarknaden för ungdomar,
- förebyggande åtgärder mot arbetslöshet (utbildning),
- främja landsbygdens utveckling,
- anpassning av jordbrukets struktur,
- utveckling av ekonomisk mångfald i känsliga landsbygdsområden.

Som en följd av att Sverige och Finland blev EU-medlemmar skapades ett mål 6 som avser att stödja regioner med låg befolkningstäthet.

På jordbruksområdet är det främsta mål 5a och 5b samt mål 6 som är aktuella.

Mål 5a avser stöd till omstrukturering av jord- och skogsbruket (även fisket men detta finansieras ur fiskefonden). Åtgärder som kan finansieras inom detta stöd omfattar bl.a. investeringsstöd, startstöd till unga jordbrukare, startstöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker, stöd till att förbättra och vidareutveckla hantering, förädling och marknadsföring av jord- och skogsbruksprodukter samt stöd till mindre gynnade områden – Less favoured areas (LFA). Stöden, som är frivilliga, finansieras både av EU:s jordbruksfond och av medlemslandet.

Mål 5b avser att öka mångfalden och livskraften på landsbygden. Satsningarna riktas till främst projekt som bedöms bidra till utvecklingen på landsbygden. Exempel på åtgärder är kompetensutveckling inom tu-

rism, små och medelstora företag eller inom den areella sektorn, dvs. även till andra näringar än jordbruket. Mål 5b är geografiskt avgränsat och för att placeras i detta mål skall regionen bl.a. ha en låg BNP per capita, hög andel sysselsatta i jordbruk samt låga inkomster från jordbruk. Stöden finansieras dels av EU genom jordbruksfonden, regionalfonden och socialfonden, dels av nationella medel inom respektive medlemsland.

Mål 6 avser extremt glest bebyggda regioner med maximalt åtta invånare per kvadratkilometer. Mål 6 tillkom som ovan nämnts när Sverige och Finland blev medlemmar och skapades för att inom ett geografiskt begränsat område kunna använda en del av de stöd som ansågs vara berättigade, men som av olika skäl inte var tillämpliga under rådande förutsättningar. Inom målområdet, som i Sverige består av de inre delarna av Norrland och delar av nordvästra Svealand, kan strukturfonderna finansiera projekt som bidrar till områdets utveckling, däribland även åtgärder inom mål 5a, dvs. åtgärder riktade mot jordbruksföretag och landsbygdens utveckling.

## 5.4 Avgifter inom jordbruksadministrationen

Inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken skiftar möjligheterna för de enskilda medlemsländerna att erhålla täckning för administrationskostnaderna från område till område.

I de fall som berör jordbrukets område, nämligen uppbörden av sockeravgifter och tullar, erhåller medlemsländerna en schablonmässig ersättning för sina administrationskostnader genom att en viss andel av uppburna avgifter inte inlevereras till EU:s budget.

I Sverige förs dessa medel direkt till statsbudgeten och inte till berörda myndigheter. Vad gäller möjligheterna att ta ut en avgift av sökandena för att behandla ansökningar är situationen mer komplex.

I vissa EG-rättsakter finns föreskrifter som direkt medger att en avgift får tas ut, t.ex. avgift för djurregister. I andra fall finns föreskrifter i rättsakterna som enligt ett domslut i EG-domstolen den 22 oktober 1998 (mål C-36/97 och C -37/97) innebär förbud för myndigheterna att ta ut någon ansökningsavgift. Det gällde i detta fall en ansökningsavgift för utbetalning av kompensationsbetalning i form av bl.a. arealstöd. Domstolen hänvisade i dessa fall till de uttryckliga föreskrifterna om att kompensationsbetalningarna skall utbetalas till stödmottagaren fullt ut. Samtidigt påpekar domstolen att det faktum att EG-domstolen har god-

känt ett avgiftsuttag i en dom rörande beviljande av stöd för skummjolk som bearbetas till foderblandningar och skummjolkspulver är en följd av att det i den berörda förordningen varken går att utläsa att det är förbjudet för medlemsstaterna att utföra de i förordningen föreskrivna kontrollerna gratis eller att kräva att de berörda företagen betalade kostnaderna för dessa kontroller.

Möjligheten att ta ut avgifter för att täcka administrationskostnader för de olika stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken skulle således behöva avgöras från fall till fall med hänsyn tagen till respektive rättsakts utformning.

## 5.5 Reformering av CAP

### 5.5.1 Framtida förändringar

Det finns flera olika krafter som talar för fortsatta förändringar av CAP. Erfarenheterna av utvecklingen under en lång följd av år visar samtidigt att dramatiska förändringar av politiken inte är sannolika. De förändringar som hittills har skett har oftast fått till effekt att reglerna blivit fler och även administrativt mera resurskrävande.

De mest näraliggande förändringarna är dels de som faller inom det förslag som kommissionen nu har lämnat till reformering av CAP, det s.k. Agenda 2000, dels det arbete som snart kommer att inledas i Sverige för att utforma ett s.k. landsbygdsprogram. Förslagen från kommissionen omfattar spannmåls-, mjölk- och nötköttsområdena.

Vidare föreslås att nu gällande förordningar på strukturstödsområdet slås samman till en och att finansiering sker via jordbruksfondens garantisektion. Även de grundläggande reglerna för miljöersättningar föreslås ingå i denna samlade förordning. En utredning har tillsatts med uppgift att ta fram ett nytt femårigt miljöersättningsprogram från år 2001. Ett planeringsarbete har också inletts för andra åtgärder som kan förväntas ingå i ett kommande landsbygdsprogram. Syftet är att åtgärderna i programmet skall kunna underlätta genomförandet av reformen av marknadsordningarna.

Andra krafter som kan medföra förändringar av CAP är en kommande östutvidgning och effekter av nästa runda inom WTO. Vad gäller en kommande utvidgning av EU kan man räkna med att det kommer att dröja några år efter sekelskiftet innan nya stater blir medlemmar. Möjligen kan man tänka sig att anpassningar av CAP för de stater som redan nu är medlemmar kan komma att ske något tidigare än den tidpunkt när nya stater tas in som medlemmar. En fråga som ännu inte är klarlagd är

om de öst- och centraleuropeiska ansökarländerna kommer att arbeta på lika villkor med de västliga medlemsländerna eller om dessa stater kommer att få särregler.

En annan fråga som kan få betydelse är hur långa övergångsperioderna kommer att bli innan den avsedda integrationen helt har slagit igenom. Det är osäkert på vilket sätt administrationen kommer att påverkas av en östutvidgning. Detta gäller dels tidsplanen för arbetet, dels vilka regler som kommer att gälla. Inte minst eftersom det ännu kommer att dröja flera år innan regelverket rimligen kan komma att påverkas av en kommande östutvidgning, torde denna utvidgning inte få några direkta effekter på hur administrationen i Sverige bör utformas för de närmaste åren.

En ytterligare kraft som kan komma att påverka CAP är nästa runda inom WTO. Syftet med denna runda, som kommer att starta under år 1999, är att genomföra ytterligare liberaliseringar av handeln. Baserat på tidigare erfarenheter får man räkna med att det tar några år att genomföra förhandlingarna. Kommissionen förslår redan nu vissa anpassningar av regelverket som en förberedelse inför ett nytt WTO-avtal. Eftersom förändringar direkt betingade av ett nytt WTO-avtal ligger dock långt fram i tiden och är osäkert till sitt innehåll.

## 5.6 Agenda 2000

Kommissionen har lämnat förslag till en reformering av CAP, kallat Agenda 2000. Förslagen från kommissionen omfattar spannmåls-, mjölk- och nötköttsområdena. Vidare föreslås att nu gällande förordningar på strukturstödsområdet slås samman till en och att merparten av finansiering sker via jordbruksfondens garantisektion. Förslagen omfattar även de grundläggande reglerna för miljöersättningar.

De föreslagna reglerna skall träda i kraft den 1 januari år 2000 och reglerna skall vara införda fullt ut år 2003.

De förslag som lämnats nu har ännu inte beretts färdigt. Enligt nuvarande planer beräknas ett beslut fattas i mars 1999. En fråga som uppstår är hur långt man kan räkna med att de förslag som presenterats verkligen kommer att genomföras. En jämförelse som kan göras är med den s.k. McSharry-planen som presenterades i början av 1990-talet. Det visade sig då att planen i många av sina huvuddrag kom att genomföras. De förändringar som inträffade under processen påverkade endast i liten utsträckning administrationen.

Med ledning av detta resonemang och att många pekat på behovet av förändringar av politiken, skulle detta kunna innebära att det kommer att fattas ett beslut, som åtminstone i administrativt avseende, kommer att

se ut ungefär som enligt de linjer som framgår följande avsnitt. Självfallet kan belopp och detaljer komma att bli annorlunda än enligt det befintliga förslaget.

### 5.6.1 Agenda 2000 och marknadsstöden

För produktgrupperna spannmål, mjölk och nötkött föreslås sänkningar av interventionsprisnivåerna. De sänkningar som anges uppgår till 20 procent för spannmål, 15 procent för mjölk och 30 procent för nötkött. Vidare föreslås en rad förenklingar i regelverket. Sänkningarna kommer givetvis också att påverka exportbidragsnivåerna. På spannmålsområdet är bedömningen den att exportbidrag inte skall behövas för brödsäd. För fodersäd däremot kan man räkna med behov av exportbidrag även efter reformen. För mjölk och nötkött får man också räkna med att de angivna interventionsprisnivåerna kommer att ligga högre än världsmarknadsprisnivån och att således behov av exportbidragsgivning kommer att finnas. På nötköttsområdet föreslås vidare att interventionsinstrumentet skall tas bort och ersättas med den administrativt enklare formen privat lagring.

Sammantaget bör man räkna med att interventions- och exportbidragsverksamheten skall kunna minska som en effekt av Agenda 2000. Hur stor denna förändring blir kommer att avgöras av världsmarknadsprisernas utveckling och företagens intresse av att utnyttja instrumenten.

### 5.6.2 Agenda 2000 och jordbrukarstöden

#### 5.6.2.1 Arealstöd

Det förslag som redovisats innebär ett steg mot s.k. frikopplade stöd, nämligen att stödet inte beror på den verksamhet som jordbruksföretagen har. Enligt förslaget skall den obligatoriska trädan vara kvar men i normalfallet sättas till 0 procent. Lantbrukarna skall frivilligt kunna träda mellan 10 och 100 procent. Vidare föreslås ett gemensamt arealstöd om 66 ecu per ton för alla grödgrupper (inklusive träda), utom för proteingrödor och durumvete där stöden föreslås bli något högre. Förslaget innebär att särregler för oljeväxter inte längre behövs. Dessa särregler har bl.a. inneburit att det hittills har behövts två utbetalningar. Utbetalningarna föreslås ske mellan den 1 januari och den 31 mars året efter det år för vilket stödet söktes. Förändringarna bör kunna leda till att stödet blir något enklare att administrera. Ett eventuellt införande av s.k. hori-

sontella regler kan dock innebära ett betydande behov av administrativa insatser.

#### 5.6.2.2 Mjölkområdet

För Sveriges del föreslås att mjölkkvoten ökas med 2,3 procent. Denna ökning är inte så stor att mjölkkvotssystemet kan förväntas förlora sin kraft som ett produktionsbegränsande instrument.

Enligt förslaget skall direktstöd införas, vilket delvis kompenserar för det intäktsbortfall som uppstår genom sänkningen av priserna. Direktstödet skall grundas på mjölmängden och delas upp i en del avseende mjölk och en del avseende det kött som är en direkt följd av mjölkproduktionen. Den praktiska tillämpningen av direktstöden är ännu oklar. En effekt som kan uppstå är att det skapas två system som verkar parallellt med dels ett kvotssystem för mjölkproduktion, dels ett system för bidragseenheter.

Av direktstödet föreslås att 30 procent fördelas genom s.k. nationella kuvert. För Sveriges del motsvarar detta drygt 60 miljoner ecu. Tanken är att medlemslandet skall ha ett betydande inflytande över hur dessa medel skall fördelas. Om förslaget genomförs leder detta till att de beslut som Sverige fattar angående regelsystemet för det nationella kuvertet i sin tur påverkar omfattningen av administrationen.

#### 5.6.2.3 Nötköttsområdet

Det nuvarande systemet med djurbidrag föreslås utvidgas, såväl vad gäller bidragsnivåer som omfattning. Även på nötköttsområdet föreslås att en del av stödet skall fördelas via s.k. nationella kuvert som medlemsländerna skall kunna besluta om fördelningen av. För Sveriges del innebär detta att knappt 40 miljoner ecu skall fördelas via nationella kuvert.

Extensifieringsstödet föreslås höjas och endast betesmarker skall betraktas som grovfoderareal. Krav på betning kommer att ställas. Bidragsrätterna för am- och dikor föreslås reduceras. I dagens system finns regler om s.k. foderareal som är svåra att tillämpa. Med de regler som föreslås nu kan det komma att krävas tre olika foderarealsbegrepp, vilket givetvis kommer att öka komplexiteten avsevärt.

#### 5.6.2.4 En sammanhållen landsbygdsförordning

Förslaget om en sammanhållen landsbygdsförordning innebär att jordbruksrelaterade åtgärder (miljö-, struktur- och landsbygdsinsatser) som kan komplettera marknadsregleringarna och underlätta en reform förs samman i en förordning. Medlemsstaterna skall göra program på den geografiska nivå som de anser vara lämplig och innehålla de åtgärder som man avser att tillämpa. Enbart miljöersättningarna är obligatoriska att införa för medlemsstaterna. Krav på utvärdering och bedömning av hur olika stöd samverkar ingår i förslaget.

Förordningen innehåller åtgärder som syftar till att underlätta en strukturomvandling i jordbruket (tidigare betecknade 5a), kompletterande åtgärder som miljöersättningar, skogsplantering och förtidspensionering samt åtgärder för landsbygdsutveckling (sådana åtgärder som tidigare kunde tillämpas i mål 5b-områdena och finansierades av jordbruksfonden).

Den viktigaste förändringen är att utgifterna för landsbygdsutvecklingsåtgärderna utanför mål 1 skall bekostas av EUGFJ:s garantisektion och inte som i dag från utvecklingssektionen. Därmed förändras insatserna från att vara struktur- och regionalpolitik till att vara ett medel att underlätta reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Även vissa åtgärder påverkas, bl.a. innebär förslaget att kompensationsbidraget (LFA-stödet) utgår som ett stöd per arealenhet och inte som i dag som en ersättning per djur. De mål som finansieras inom strukturfonderna förelås minska i antal från dagens sju till tre. Hur dessa stöd skall utformas regleras i förslaget till strukturfondsforordning i Agenda 2000. Stödformen skiljer sig från de jordbruksrelaterade stöden genom att det i allmänhet rör sig om prövningar av enskilda ansökningar om projektstöd, där också en viss andel medfinansiering krävs.

#### 5.6.2.5 Gemensamma regler för direktstöd

Ett förslag har lämnats till en horisontell förordning för modulering av de generella direktstöden. Enligt förslaget skall hänsyn tas till ett antal faktorer vid bestämning av stödet till den enskilde stödmottagaren.

I förslaget ges möjlighet till att direktstöden kan villkoras med miljökrav. På detta sätt vill man uppnå att mål på miljöområdet får ett effektivt genomslag. Bryter lantbrukaren mot dessa villkor reduceras eller bortfaller stöd.

För det andra finns förslag om att lantbrukare som använder jämförelsevis mycket arbetskraft skall kunna gynnas framför lantbrukare som använder jämförelsevis mycket kapital. Syftet är givetvis att bevara sys-

selsättningen på landsbygden. För att kunna genomföra detta förslag krävs bl.a. att det fastställs nyckeltal för arbetsförbrukningen.

För det tredje föreslås att mottagare av höga stödbelopp skall kunna få stödet reducerat. Regler för denna koppling bedöms vara enkla att administrera jämfört med andra kopplingar som redovisas i detta avsnitt.

För det fjärde föreslås att "aktiva brukare" skall kunna behandlas förmånligare än andra brukare. Helt objektiva regler för detta är svårt att fastställa. Bland annat kommer problematik att behöva penetreras rörande jordägare kontra arrendatorer, heltidslantbrukare kontra deltidslantbrukare, bofasta på landsbygd kontra boende i tätort och de som har huvudsaklig försörjning från jordbruk kontra de som endast har delvis försörjning från jordbruk.

Även om det ännu inte finns några preciseringar av hur dessa regler skall tillämpas, kan man förutse ett behov av en omfattande administrativ insats för att hantera dessa.

## 5.7 Nytt program för landsbygdsåtgärder

Enligt kommissionens förslag skall medlemsländerna lämna programförslag till de åtgärder inom landsbygdsförordningen som man avser att tillämpa. Det gäller såväl de nuvarande strukturstöden som de miljöersättningsprogram som i dag tillämpas med stöd av rådsförordning 2078/92. Nuvarande strukturfondsperiod löper ut den 31 december 1999. I Sverige har flertalet av de tillämpade åtgärderna utvärderats. Det gäller t.ex. de regionala stöden, startstödet och stödet till livsmedelsindustrin. Dessa utvärderingar utgör ett underlag för regeringens övervägningar om framtida tillämpning av åtgärder.

En särskild utredning har tillsatts för att ta fram ett nytt miljöersättningsprogram som avses att träda i kraft år 2001. Ett förslag om att förlänga de åtaganden i det innevarande programmet som går ut år 1999 har lämnats till kommissionen. Åtagandena inom miljöersättningsprogrammet kommer enligt kommissionens förslag även i fortsättningen att vara femåriga.



## 6 Införandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i Sverige

### 6.1 Ansvarsfördelning

De grundläggande besluten gällande ansvarsfördelning vid tillämpningen av EG:s regelverk på jordbruksområdet fattades av riksdagen i samband med behandlingen av prop. 1994/95:75. Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen (bet. 1994/95:JoU07) samt 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 10, bet. 1994/95:JoU13, rskr. 1994/95:291).

Beträffande principerna för ansvarsfördelningen uttalade regeringen i prop. 1994/95:75 följande:

*”Enligt regeringens uppfattning är det av central betydelse att handläggningen av olika bidrag läggs så nära de berörda som möjligt. Den fysiska kontrollen bör också skötas på regional nivå. Detta innebär en förskjutning av ansvaret till länsnivå. Samtidigt bör de tekniska systemlösningarna vara enhetliga och antalet utbetalningsställen nedbringas. Möjligheterna för ansvariga myndigheter att rapportera till riksredovisningen skall tillgodoses. Dessa krav har tillgodosetts i den modell för ansvarsfördelning som beskrivs nedan.*

*Statens jordbruksverk och Fiskeriverket får ett primäransvar som utbetalningsmyndigheter. I Jordbruksverkets fall innebär detta att samtliga utbetalningar till jordbrukare sker genom ett centralt ADB-system som verket ansvarar för. Vidare ansvarar verket för handläggning av ärenden som berör intervention och exportbidrag. Övriga ärenden handläggs av länsstyrelserna. Jordbruksverket ges i uppdrag att stärka myndighetens internrevision vilken skall bedriva intern revision av EU-stöd inom alla berörda myndigheter. Länsstyrelserna ansvarar primärt för den fysiska kontrollen i samband med samtliga EU-stöd. Riksrevisionsverket ansvarar för den externa revisionen i vilken ingår*

*att granska kvaliteten på berörda myndigheters interna kontroll, bl.a. vad gäller intern revision.*

*De utbetalande myndigheterna skall svara för att den återrapportering till kommissionen som ankommer på dessa enligt EG:s regelverk utförs."*

I samma proposition anfördes vidare:

*"... De förslag till ansvarsfördelning som lämnas ... avser i första hand förhållandena under år 1995. Det kan därefter bli nödvändigt, efter det att erfarenheter vunnits av att tillämpa den gemensamma jordbrukspolitiken, justera ansvarsfördelningen i syfte att uppnå bästa möjliga effektivitet ur administrativ synpunkt. De förslag vi ... utgår därför från en kombination av mer långsiktigt syftande principer för arbetsfördelning mellan departement, myndigheter och länsförvaltning och en kortsiktig strävan att endast i begränsad utsträckning förändra den existerande myndighetsstrukturen."*

I 1995 års budgetproposition fastslogs att Jordbruksverket skulle vara fondkoordinator. Regeringen anförde därvid följande:

*"... Fondkoordinatorns uppgift blir ... bl.a. att svara för att EU:s bestämmelser tillämpas enhetligt och att alla stödmottagare behandlas lika. Som central sektorsmyndighet har Jordbruksverket på regeringens uppdrag en särskild samordnande, stödjande och rådgivande roll gentemot länsstyrelserna."*

Det kan hävdas att dessa beslut i hög grad innebar ett fullföljande av den ordning som fastlades i samband med beslutet år 1990 om en omställning av det svenska jordbruket.

## 6.2 Nationella åtgärder i anledning av revisionsrapporter från EG-kommissionen om 1997 års räkenskaper

Utbetalningar av jordbruksstöd finansierade av garantisektionen av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) kan endast göras av de organ som av medlemsstaten utsetts till "utbetalande organ" enligt rådets förordning (EEG) nr 729/70 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken och ackrediterats enligt kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 om tillämpningsföreskrifter för förordning 729/70. Sverige har utsett endast Jordbruksverket till sådant utbetalande organ. Det utbetalande organets årsräkenskaper måste attesteras av ett organ som är funktionellt oberoende av det utbetalande organet. I Sverige har RRV utsetts som sådant "attesterande organ".

Inom ramen för revision av attestering avseende utbetalande organ genomförde kommissionen år 1998 ett revisionsbesök hos Jordbruksverket för att kontrollera RRV:s revisionsarbete. Med anledning härav riktades i en skrivelse från kommissionen indirekt kritik mot den svenska myndighetsorganisationen avseende administration av EU-stöd. Kommissionen menade att Jordbruksverket, under då rådande förhållande till länsstyrelserna, hade problem med att uppfylla de s.k. ackrediteringskriterierna och därmed sina uppgifter som utbetalande myndighet. Ett nytt revisionsbesök, denna gång avseende hur ackrediteringskriterierna efterlevdes av Jordbruksverket, skedde den 26–28 maj 1994. Representanter från Jordbruksverket, Jordbruksdepartementet och kommissionen träffades vid ett bilateralt möte på DG 6 i Bryssel för att diskutera bl.a. Jordbruksverkets förhållande till länsstyrelserna.

I fråga om arbetsfördelningen mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket vid stödhanteringen betraktar kommissionen detta som en delegering av uppgifter till en teknisk servicefunktion. Kommissionen har framhållit att denna arbetsfördelning medfört problem för Jordbruksverket vad avser fullgörande av dess roll som utbetalningsställe.

I kommissionens första rapport konstaterades att *”på grund av den svenska strukturen kunde Jordbruksverket inte utfärda bindande instruktioner till länsstyrelserna”*.

Kommissionen noterade härvidlag att inga enhetliga rutiner eller checklistor existerade inom länsstyrelserna och att exempelvis registreringen av ansökningar samt förvaltningen av återkrav hanterades olika av respektive länsstyrelse, vilket enligt kommissionen delvis leder till att ackrediteringskriterierna enligt bilagan till förordning 1663/95 ej respekteras.

Kommissionens slutsats var att varken Jordbruksverket eller Riksrevisionsverket i tillräcklig omfattning kunnat försäkra sig om att de till länsstyrelserna delegerade uppgifterna utfördes på ett tillfredsställande och enhetligt sätt. De svenska myndigheterna anmodades därför bl.a. att se till att Jordbruksverket utfärdar tillräckligt detaljerade riktlinjer till länsstyrelserna. Avslutningsvis anmodades de svenska myndigheterna att anpassa sin struktur så att Jordbruksverket fullt ut kan respektera ackrediteringskriterierna.

Problemet med Jordbruksverkets bristande befogenheter gentemot länsstyrelserna har lösts på kort sikt genom att Jordbruksverket i relevanta stödförordningar givits bemyndigande att, efter samråd med länsstyrelserna, meddela föreskrifter om länsstyrelsernas handläggning av respektive stödärenden och om det underlag som krävs för utbetalning av respektive stöd.

## 6.3 Resurstilldelning

Riksdagens beslut år 1989 om en samordnad länsförvaltning innebar att den dåvarande Lantbruksstyrelsens länsorganisation (lantbruksnämnderna) fr.o.m. den 1 juli 1991 skulle integreras i länsstyrelseorganisationen. Som ett led i riksdagens beslut våren 1990 om en ny livsmedelspolitik beslutades också om en sammanslagning av Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd fr.o.m. den 1 juli 1991. Bland annat mot bakgrund av den statliga regionala lantbruksorganisationens stora betydelse för genomförandet av övergången till den nya livsmedelspolitiken, konstaterades att det i detta skede måste skapas förutsättningar för en stark styrning från central myndighetsnivå. I regleringsbrev för länsstyrelserna infördes därför en minimiram för respektive länsstyrelses lantbruksverksamhets budget under perioden 1991/92–1994/95.

Med anledning av lantbruksnämndernas integrering i länsstyrelserna för budgetåret 1991/92 tillfördes länsstyrelsernas anslag sammanlagt drygt 263 miljoner kronor, varav 181 miljoner kronor avsåg ren lantbruksverksamhet och 82 miljoner kronor gemensamma kostnader som internadministration och lokaler. Utöver de medel som anvisades över statsbudgeten, skulle också inkomsterna i lantbruksverksamheten disponeras för verksamhetsområdet. Under omställningsperioden utgjordes dessa inkomster i huvudsak av ersättningar från Jordbruksverket för arbetet med olika omställningsprogram inklusive viss rådgivning och utbildning. Inkomsterna uppgick under omställningsperioden till betydande belopp.

Under budgetåret 1994/95, som var det sista året med minimibudget för lantbruksverksamheten, uppgick det över statsbudgeten anvisade beloppet till 159 miljoner kronor. Budgetåret 1995/96 innebar stora förändringar i anslagsberäkningarna för verksamheten. Bakgrunden härtill var dels att Sverige blev medlem i EU, dels omfattande besparingar i länsstyrelsernas totala budget.

I samband med övergången från de svenska omställningsprogrammen inom jordbruket till de stödordningar som gäller inom EU ändrades också förutsättningarna och tekniken för finansieringen av länsstyrelsernas lantbruksverksamhet. De stora inkomster som länsstyrelserna erhållit från de av Jordbruksverket disponerade sakanslagen för omställningsåtgärder upphörde. Samtidigt fick lantbruksverksamheten vid länsstyrelserna vidkännas en betydande besparing som en följd av de besparingskrav som ställdes på länsstyrelserna i sin helhet. Enligt riksdagens beslut anvisades fr.o.m. budgetåret 1995/96 medel till jordbruksadministrationen för såväl Jordbruksverket som för länsstyrelserna i huvudsak under respektive myndighetsanslag. I avvaktan på närmare utredningar om resursbehoven medförde detta att de tidigare länsstyrelsernas inkomster

från Jordbruksverket ersattes med ett ökat anslag på 80 miljoner kronor på årsbasis. Härtill kom ca 20 miljoner kronor för utbildning och rådgivning som dock även fortsättningsvis utbetalades av Jordbruksverket.

Samtidigt med dessa förändringar gjordes en ombalansering av resurstilldelningen till länsstyrelserna baserad bl.a. på det beräknade behovet av resurser för jordbruksadministrationen till följd av EU-medlemskapet vars kostnader därvid uppskattades till 160 miljoner kronor. Någon egentlig prövning av huruvida denna uppskattning var rättvisande har ej gjorts. I betänkandet angående administrativa konsekvenser av den gemensamma jordbrukspolitiken (SOU 1996:65), konstaterades att erfarenheter ännu saknades vad gällde konsekvenserna av det nya miljöersättningsprogrammet. Som en följd av att Sverige sedan beslut fattades om en första resurstilldelning, stegvis väsentligt utökat omfattningen av olika frivilliga stödformer, t.ex. miljöersättningsprogrammet och investeringsstödet till jordbruket har prövningen av resursbehoven i administrationen fått anstå. Extra resurser har tilldelats såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna vid olika tillfällen, bl.a. genom att ta i anspråk outnyttjade medel för miljöersättningar i enlighet med riksdagens medgivande.

Utöver tidigare anvisade medel, har således för budgetåret 1998 på detta sätt anvisats ytterligare 30 miljoner kronor till länsstyrelserna och 20 miljoner kronor till Jordbruksverket.

Som en följd av Jordbruksverkets beslut om utökad kontrollfrekvens år 1998, har under löpande budgetår ytterligare 18 miljoner kronor anvisats till länsstyrelserna. Medlen har i båda fallen fördelats på basis av gjorda bedömningar av nyckeltal för resursbehov för olika åtgärder.

Också för budgetåret 1999 har regeringen i budgetpropositionen aviserat att medel skall tillföras myndigheterna på samma sätt i avvaktan på denna utrednings resultat.



## 7 Några internationella erfarenheter

### 7.1 Danmark

EU-direktoratet är Danmarks fondkoordinator och ansvarar för administrationen av samtliga medel från EUGFJ:s garantisektion. Arealstöd och djurbidrag handläggs vid EU-direktoratet. Investeringsstöd, startstöd och stöd till ekologisk lantbruk handläggs och beslutas av Strukturdirektoratet.

De danska direktoraten är en integrerad del av departementsorganisationen till skillnad från det svenska systemet med självständiga verk.

När det gäller miljöersättningarna, förutom ersättning för ekologisk odling, handläggs och beslutas dessa regionalt vid de 14 folkvalda amten. De danska miljöersättningarna har inte samma omfattning och komplexitet som de svenska miljöersättningarna, vilket innebär att de kräver en mindre administrativ insats jämfört med svenska förhållanden. Medel för administrationen utbetalas av staten, men vissa amt, som också har egen beskattningsrätt, avsätter också extra resurser för administrationen i form av t.ex. rådgivning utifrån egna prioriteringar. Amten har stor frihet att vara lantbrukarna behjälpliga när det gäller ansökan om miljöersättning och har i vissa fall en uppsökande verksamhet för att få lantbrukarna att ansluta sig till miljöersättningarna.

Samtliga utbetalningar sker av den organisation som fattar beslut om stöd. EU-direktoratet har alltså i detta fall delegerat utbetalningen.

Utbetalningen av arealstöden sker kontinuerligt mellan den 16 oktober och den 31 december. EU-direktoratets målsättning är att utbetalningarna skall ske så snabbt som möjligt. För närvarande har ca 95 procent av alla utbetalningar genomförts i slutet av november. I praktiken innebär detta att lantbrukare som har sänt ansökningar som är korrekt ifyllda och inte ger upphov till sanktioner "belönas" med snabbare utbetalning.

Kontrollen av stöden och de flesta av reglerna utförs av Plantedirektoratet. Den fysiska kontrollen utförs av personal vid Plantedirektoratets sex distriktskontor.

Om en lantbrukare inte accepterar ett beslut kan denne överklaga till Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Efter detta finns möjligheten till prövning vid domstol.

Någon motsvarighet till den svenska SAM-blanketten finns inte utan stöden söks på separata blanketter. Omfattande insatser har gjorts för att förbättra informationen om stöden och blanketternas utformning. Undersökningar visar att huvuddelen av lantbrukarna är nöjda med informationen och att denna har förbättrats under de senaste åren.

Lantbrukarna har möjlighet att få hjälp med råd och ifyllande av blanketterna av de lantbrukskonsulenter som finns spridda över hela Danmark. Lantbrukskonsulenterna, som till viss del finansieras av den danska staten, är anställda av den danska motsvarigheten till Lantbrukarnas riksförbund.

Datafångsten är i dag manuell för samtliga stöd. EU-direktoratet köper in tjänsten från en kontorsbyrå som stationerar sin personal vid EU-direktoratet under den tid inmatningen sker. Man betalar ca 12 danska kronor per ansökan, vilket ger en datafångstkostnad på ca 750 000 danska kronor för arealstöden.

Tidigare försök med datafångst via elektronisk inlämning – TCP/IP – har avbrutits, och förändrades under år 1998 till en möjlighet för alla lantbrukare att via Internet hämta ett PC-program för ifyllande och kontroll av ansökningen. Det är dock inte möjligt att sända in ansökan via Internet. År 1999 kommer det att bli möjligt att ansöka om arealersättning via Internet i samband med ett försök med digitala signaturer.

Under perioden 1995–1998 har man systematiskt arbetat med att öka kvaliteten vad gäller lantbrukarnas ansökningsuppgifter. Detta arbete har inneburit att antalet fel minskat från ca 600 000 år 1995 till ca 80 000 år 1998.

Administrationn av mjölkkvoter sker hos Danske Mejeriers Mælkeudvalg. Mælkeudvalget är också den som kräver in tilläggsavgift om en mjölkproducent överskridit sin kvot. Den danska mjölkkvoten uppgår till 4,4 miljoner ton. För att främja omsättningen av mjölkkvoter har man sedan år 1997 infört en mjölkkvotbörs. Utifrån inkomna bud från säljare och köpare av mjölkkvoter fastställs ett pris för all handel över börsen och all överlåtelse av kvoter sker den 1 april (år 1998).

Omfattningen av direktstöden och kostnaderna för administrationen och av dessa framgår av tabell 4. Kostnaderna för kontrollen framgår av tabell 5. När det gäller administrationskostnaderna vid amterna uppgår det statliga anslaget till ca 11,3 miljoner danska kronor. De eventuella insatser som amterna gör utöver detta, i form av t.ex. rådgivning och uppsökande verksamhet, har inte beaktats.



**Tabell 4 Danska direktstöd år 1997 samt administrationskostnader för dessa**

<i>Stöd</i>	<i>Antal ansökn.</i>	<i>Utbetalt milj. dkr</i>	<i>Adm.kost. milj. dkr</i>	<i>Adm.kost. per ansökan, dkr</i>	<i>Stödkronor per adm. dkr</i>
Hektarstøtte	63 400	4 780,0	30,6	483,0	156,0
Djurbidrag	63 700	300,0	18,6	292,0	16,0
Investeringsstøtte	29 000	323,0	3,0	103,0	108,0
Økologisk jordbrug	2 200	90,6	4,0	1818,0	23,0
Mål 5 b	1 314	45,8	0,7	541,0	64,0
Miljøvenligt jordbrug	10 600	57,1	12,4	1 170,0	4,6
Pensionsordning	3 663	35,9	1,1	305,0	32,0
Strukturprojekter	354	63,0	0,9	2 564,0	69,0
<b>Samtliga</b>	<b>174 231</b>	<b>5 695,4</b>	<b>71,3</b>	<b>409,2</b>	<b>79,9</b>

Källa: Finanslov for finansåret 1998, Finansministeriet.

**Tabell 5 Kostnader för kontroll år 1997 vid Plantedirektoratet**

	<i>Antal kontrollbesök</i>	<i>Anslag, milj. dkr</i>
Kontrol af EU-landbrugsordningen	18 000	32,3
Økologisk jordbrug	2 600	3,7
<b>Summa</b>	<b>20 600</b>	<b>36,0</b>

Källa: Finanslov for finansåret 1998, Finansministeriet.

Den totala administrationskostnaden, inklusive kontrollen, blir ca 107 miljoner danska kronor (ca 133 miljoner svenska kronor). Utslaget på samtliga ansökningar ger detta en kostnad om ca 564 danska kronor per ansökan (ca 700 svenska kronor).

## 7.2 Finland

Det finländska jord- och skogsbruksministeriet ansvarar för övergripande frågor vad avser EU:s jordbruksstöd samt samordningen med EU-

kommissionen. Utbetalningarna sker från jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral (TIKE).

Handläggningen och besluten för den övervägande delen av stöden hanteras av kommunernas landsbygdsnäringsmyndighet. Ungefär 400 av de 450 kommunerna har sådan handläggning. All fältkontroll, kontroll av den kommunala handläggningen samt vissa stöd, bl.a. vissa nationella stöd och miljöersättning utöver basstödet, hanteras av landsbygdsavdelningen vid Arbetskrafts- och näringscentralerna (AN-centralerna) som finns på 15 platser i de fem länen. Några få stöd söks direkt från jord- och skogsbruksministeriet och några inom det nationella stödet utbetalas direkt via slakterier, mejerier och kvarnar utan någon särskild ansökan.

Finland fick i samband med EU-medlemskapet rätt att, utöver stöden inom CAP, behålla eller införa successivt nedtrappade nationella stöd t.o.m. utgången av år 2000. Eventuell fortsättning av de nationella stöden är föremål för förhandlingar.

Areal- och djurstöden inom CAP uppgår till ca 1,5 miljarder finska mark, miljöersättningarna ca 1,6 miljarder finska mark och LFA-stöden ca 1,6 miljarder finska mark. De nationella stöden uppgår år 1998 till ca 3,6 miljarder finska mark (ca 5,7 miljarder svenska kronor).

Miljöersättningarna, som är mindre komplexa jämfört med i Sverige, uppfattas ändå vara administrativt krävande. Det har dock inte förekommit några mer omfattande större diskussioner om att vare sig minska antalet ersättningsformer eller att förenkla regelverket. Någon mer omfattande förtryckning av blanketterna förekommer inte och diskuteras inte heller. Det förekommer heller inte någon diskussion om större strukturella förändringar av det administrativa systemet.

Den hjälp som ges från kommunernas landsbygdsnäringsmyndighet och AN-centralerna till den enskilde lantbrukaren avser allmän information, inte hjälp att fylla i ansökan. Den finländska motsvarigheten till svenska LRF har utarbetat ett system med lokala kontaktpersoner som mot viss ersättning kan hjälpa andra lantbrukare med ifyllandet av stöd-ansökningarna. Det finns en rådgivningsorganisation motsvarande de svenska hushållningssällskapen. Dessa har en 20-procentig statlig finansiering och arrangerar utbildning riktade till lantbrukarna. Medlen för denna utbildning erhålls från AN-centralerna. I vilken mån traditionella konsultföretag anlitas i någon större omfattning är oklart.

Handläggningen vid såväl landsbygdsnäringsmyndigheterna som AN-centralerna sker med hjälp av ett lokalt IT-stöd. Den lokala programvaran medger vissa administrativa kontroller. Efter dessa sänds data via modem till TIKE som genomför ytterligare administrativa kontroller. Då dessa är avklarade och inga formella fel kan konstateras fattar TIKE ett utbetalningstillstånd. Därefter fattas det formella beslutet vid landsbygdsnäringsmyndigheterna eller AN-centralerna. Dessa sänder också ut

ett beslutsmeddelande till lantbrukaren medan utbetalningen sker via TIKE. Utbetalningen av arealstöden påbörjas den 16 oktober. I informationsmaterial påpekas att bristfälliga eller motsägelsefulla uppgifter kan försena utbetalningen av stöden.

När det gäller tillgång till statistik kan man på lokal och regional nivå bara nyttja den egna informationen.

Eventuella överklaganden av beslut av landsbygdsnäringsmyndigheterna hanteras av AN-centralerna vars beslut i sin tur kan överprövas av jord- och skogsbruksministeriet. I de fall AN-centralerna är beslutsinstans för stöd hanteras överprövningen av jord- och skogsbruksministeriet. Det finns också en möjlighet att vända sig till allmän förvaltningsdomstol. EU-kommissionen uppges inte ha ifrågasatt den decentraliserade hanteringen.

Den totala resursåtgången uppskattas till ca 815 årsverken som bedöms kosta ca 160 miljoner finska mark per år (ca 250 miljoner kronor). Dessa fördelas på ca 600 vid kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter, ca 120 vid AN-centralerna, ca 35 vid jord- och skogsbruksministeriet samt ca 60 årsverken vid TIKE.

### 7.3 Österrike

Det österrikiska jordbruksministeriet ansvarar för övergripande frågor vad avser EU:s jordbruksstöd samt samordningen med EU-kommissionen.

Agrarmarkt Austria (AMA) bildades år 1993 då fyra olika marknadsstyrelser slogs samman. Totalt är ca 350 personer anställda samt 50–80 personer för kontrollverksamheten samt säsonganställda. AMA är Österrikes myndighet för implementering av EU:s marknadsordningar och sköter beslut, utbetalning och kontroll för samtliga stöd utom vinodling. Utöver detta hanterar AMA marknads- och prisfrågor, kvalitetskontroll och främjande av Österrikes jordbruksproduktion. AMA har även regionala kontor och en regional kontrollorganisation.

Österrikiskt jordbruk är relativt småskaligt med en medelareal på 13,2 ha per jordbruk. Nära hälften av Österrikes 83 858 kvadratkilometer används för jordbruk och landet är till ca 90 procent självförsörjande på jordbruksprodukter. Ungefär 18 procent av landytan används för spannmålsodling och ca 24 procent utgörs av betesmark. Det finns en stark tradition av ekologisk tradition som sträcker sig tillbaka till början av 1900-talet.

Av EU-stöden är miljöersättningarna administrativt mest komplicerade. Det finns ett "basstöd" som är utformat så att de flesta lantbrukarna skall kunna delta – "lockas in". Utöver detta finns 32 andra miljöersätt-

ningar med mer omfattande krav, varav vissa är enbart regionala. Bakgrunden till det stora antalet miljöersättningar är att Österrike har dels en gammal tradition av miljöanpassat jordbruk (13 000 ekologiska odlare före EU-inträdet), dels att Österrike har en skiftande geografi och olika klimatzoner. Miljöersättningarna har konstruerats under stort inflytande från de nio förbundsländerna. Cirka 70 procent av de österrikiska lantbrukarna är anslutna till någon miljöersättning, vilket innebär ca 90 procent av jordbruksarealen. Utöver de av EU helt eller delvis finansierade stöden finns också ett antal nationella stöd under en övergångsperiod. Dessa nationella stöd upphör efter år 1998.

Lantbrukarna lämnar in sina ansökningar till lokala "jordbrukarkamrar" – Bezirksbauernkammern (BBK). Totalt finns det 128 BBK och dessa är till 90 procent upptagna av att hantera EU-stöden. Finansieringen av BBK sker av staten, förbundsländerna och lantbrukarna. Lantbrukarna kan få omfattande hjälp i samband med ansökningarna och även hjälp med att skriva inlagor om ansökan inte bifallits av AMA. Ansökningarna matas in i lokala datafiler, vilket sker på huvuddelen av BBK. Dessa kontrollerar att basdata är riktiga samt har även möjlighet att göra 156 av 250 möjliga administrativa kontroller via ADB-systemet. Övriga kontroller är förbehållna AMA. Efter det att alla data är inmatade och kontrollerade skickas sedan databanden till AMA för slutgiltig administrativ kontroll samt utbetalning.

Blanketterna är förtryckta med namn, adress, bankkonto etc. och samtliga uppgifter avseende föregående års stöd. Detta innebär att lantbrukaren enbart har att göra korrigeringar och kompletteringar. Vidare är det markerat vilka miljöersättningar som lantbrukaren deltar i, vilka år inträdet skedde. Lantbrukaren uppmanas att kryssa för vilka stöd som denne önskar få utbetalt, samt erinras tydligt om att ett uteblivet kryss innebär att denne träder ut ur stödet och blir återbetalningsskyldig för tidigare år.

Kontrollen sköts av AMA. Kontrollurvalet sker efter riskkalkyl, jordbrukens storlek, utbetalt belopp samt resultat av föregående års kontroll. Fem procent av arealstöden kontrolleras och tio procent av djurstöden. Kontrollen sker med hjälp av mätjul samt GPS. Sedan år 1998 fjärrkontrolleras cirka tio procent av arealen.

Av de ca 170 000 ansökningarna avseende arealstöd eller djurstöd kontrolleras ca 15 000. Av dessa har ca 2 000 felaktigheter – i huvudsak av mindre allvarlig karaktär och leder vare sig till avdrag eller till sanktionspåföljd. Ca 25 procent av de 15 000 kontrollfallen har fel som leder till avdrag eller sanktioner. Av de ca 380 000 ansökningarna om miljöersättning tas ca 40 000 ut till fältkontroller. Antalet upptäckta fel är cirka fem procent.

Antalet fel i ansökningarna har minskat dramatiskt och i dag har endast cirka fem procent av ansökningarna felaktigheter efter det att de hanterats av BBK. Den viktigaste orsaken till detta uppges vara att blanketterna är förtryckta. Man anger att medellantbrukaren endast använder ca tio minuter för att göra sin ansökan.

Under senare år har ett programvaruföretag erbjudit lantbrukarna ett program och datorutrustning (ca 40 000 österrikiska shilling) för att hantera stödansökningarna inklusive samtliga administrativa kontroller. AMA har bidragit med all information som varit nödvändig för att konstruera programmet.

## 7.4 Slutsatser

De länder som utredningen särskilt studerat, Danmark, Finland och Österrike, har olika organisatorisk struktur för sin hantering av EU:s direktstöd till lantbrukarna.

Samtliga länder har, liksom Sverige, en central fondkoordinator som också är nationellt utbetalningsställe, men när det gäller hanteringen av de enskilda stödärendena skiljer det sig mycket.

Danmark har dels en central hantering via EU-direktoratet och Strukturdirektoratet, dels en regional hantering vid amten av i stort sett alla miljöersättningar – inklusive beslut och utbetalning av ersättning. I Finland sker hanteringen av de flesta stöden på kommunal nivå – inklusive beslut om stöd. Utöver detta finns en regional nivå som dels sköter fältkontrollen, dels hanterar vissa stöd samt är överprövningsinstans för den kommunala hanteringen. Österrike har en centraliserad besluts- och utbetalningsprocess, men den faktiska handläggningen sker mycket decentraliserat via de lokala BBK.

Av betydelse för en jämförelse är att olika naturgivna förutsättningar och nationella prioriteringar påverkar diversifieringen av miljöersättningsprogrammen. Till exempel har Finland och Danmark mindre komplexa miljöersättningsprogram än de som Sverige har.

Några intressanta iakttagelser i övrigt är att både Finland och Österrike har lokala organ som ger handfast hjälp vid ifyllandet av blanketterna. I Danmark erbjuds hjälp som delvis är statligt finansierad. Samtliga studerade länder har alltså en mycket decentraliserad struktur som ger möjlighet till nära kontakter med lantbrukarna.

I Österrike utgör den långtgående förtryckningen en intressant företeelse. Denna anses i mycket hög utsträckning bidra till en snabb och smidig handläggning och enligt uppgift använder den genomsnittlige lantbrukaren bara ca 10 minuter för att upprätta sin ansökan. Fondkoordinatören i Österrike, AMA, har också aktivt bidragit till att det finns

kommersiella dataprogram på den österrikiska marknaden – innehållande samtliga administrativa kontroller – som kan användas vid upprättandet av stödansökningarna.

Den danska attityden till utbetalningarna är mycket intressant. Där är det uttalat mål att utbetalningarna skall ske så snabbt som möjligt och detta utgör ett incitament för lantbrukarna att inkomma med korrekta ansökningar.

Tabellerna 6 och 7 visar administrationskostnaderna (exklusive fältkontrollen) per ärende i Danmark och i Sverige. Det har inte varit möjligt att få motsvarande uppgifter från Finland och Österrike. Det bör poängteras att det föreligger betydande svårigheter att jämföra olika länders kostnader för administrationen på grund av olika redovisningsmetoder. I Sverige tillämpas t.ex. ett samordnat ansökningsförfarande, vilket innebär att det är svårt att helt korrekt fördela kostnaderna mellan de olika stödsystemen. Vidare varierar kostnaderna mellan olika former av miljöersättningar avsevärt, t.ex. torde ersättningen för utrotningshotade husdjursraser tillhöra de mest resurskrävande, medan ersättningen till flerårig vallodling, med ca 40 000 ärenden, torde vara ett av de minst resurskrävande av samtliga direktstöd till jordbruket.

**Tabell 6 Administrationskostnaderna år 1997 (exklusive fältkontrollen) för några stödformer i Sverige**

<i>Stöd/ ersättning</i>	<i>Antal ärenden</i>	<i>Adm. kostn., milj. kr <sup>1)</sup></i>	<i>Adm. kostn. per ärende, kronor</i>
Arealersättningar	66 846	94	1 406
Djurbidrag	42 444 <sup>2)</sup>	27	636
Miljöersättningar	114 404	126	1 101

<sup>1)</sup> Kostnader vid Jordbruksverket, länsstyrelserna, och vid Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet vad gäller miljöersättningarna.

<sup>2)</sup> Varav 24 300 avser handjursbidrag, som handläggs vid Jordbruksverket.

Källor: Jordbruksverkets årsredovisning för räkenskapsåret 1997, underlagsmaterial för RRV:s rapport "Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket" (RRV 1998:56), Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet samt egna beräkningar.

**Tabell 7 Administrationskostnaderna år 1997 (exklusive fältkontrollen) för några stödformer i Danmark**

<i>Stöd/ ersättning</i>	<i>Antal ärenden</i>	<i>Adm. kostn., milj. kr <sup>1)</sup></i>	<i>Adm. kostn. per ärende, kronor</i>
Arealersättningar	63 400	38	599
Djurbidrag	63 700	23	362
Miljöersättningar	12 800	20	1 589

<sup>1)</sup> Omräkningskurs 1 dansk krona = 1,24 svenska kronor.

Källor: Finanslov for finansåret 1998 – det danska Finansministeriet, samt egna beräkningar.

Samtal med tjänstemän vid EU-kommissionen har bekräftat att avgörande för EU är att medlemsländerna kan garantera att EU:s regelverk följs och att risken för fusk och felaktigheter minimeras. För att hantera dessa frågor har EU ett regelverk. Det ställs dock inga särskilda krav på hur administrationen i detalj skall organiseras.

Det finns alltså inte någon given mall för hur administrationen av hanteringen av EU:s direktstöd till lantbrukarna skall vara uppbyggd. Varje land har sin egen geografiska och politiska historik, vilket också präglar hur administrationen utformas i varje enskilt medlemsland.





## 8 Överväganden och förslag

### 8.1 Inledning

Resursåtgången för hanteringen av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige bestäms i hög grad av regelsystemets utformning. Detta utformas i betydande grad inom EU och kan därför bara i begränsad omfattning påverkas av Sverige. Det nuvarande systemet formades huvudsakligen innan Sverige blev medlem. Nu står vi inför en betydande reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken och Sverige bör ha betydligt större möjlighet att påverka den jordbrukspolitik som skall tillämpas från sekelskiftet. Detta regelsystem och de nationella bestämmelser som Sverige väljer kommer att bli helt avgörande för de administrativa förutsättningarna de närmaste åren. Jag har därför sett det som nödvändigt att något beröra dessa frågor. Huvuddelen av detta avsnitt behandlar dock frågor som direkt gäller åtgärder inom administrationen i Sverige. Dit hör frågor om uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna, utformningen av IT-stödet och olika vägar att inom ramen för gällande regelsystem förenkla och förbilliga administrationen. I det senare fallet har en tyngdpunkt lagts på åtgärder för att minska felfrekvensen i ansökningarna eftersom detta identifieras som en av de tyngsta delarna av handläggningen.

Det har inte ingått i mitt uppdrag att i detalj analysera de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av olika organisatoriska lösningar och det har inte heller funnits resurs- eller tidsmässiga förutsättningar att göra så. Däremot lägger jag, i enlighet med direktiven, fram förslag i syfte att skapa en organisationsmodell som är " så kostnadseffektiv ändamålsenlig och säker som möjligt," och en bedömning av " behovet av resurser för den föreslagna ansvars- och arbetsfördelningen."

Eftersom mina förslag bygger på att den nuvarande decentraliserade handläggnings- och beslutsordningen bibehålls ligger de väl i linje med statsmakternas intentioner på regionalpolitikens område. Förslagen innebär i sig inga nya offentliga åtagande och har inga särskilda konsekvenser från jämställdhetssynpunkt. Förenklingar i regelsystemet och effektiv kontroll, som förordas i detta betänkande, måste anses ha en gynnsam effekt i det brottsförebyggande arbetet.

## 8.2 Reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik

### 8.2.1 Långsiktig utveckling

Riksdagen fastslog våren 1998 med anledning av proposition 1997/98:142 och betänkandet JoU23 riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen. Tre övergripande mål angavs. Dessa mål förutsätter att jordbruks- och livsmedelsföretagens produktion skall styras av konsumenternas efterfrågan. Vidare skall produktionen vara långsiktigt hållbar från både ekologiska och ekonomiska utgångspunkter. EU skall också medverka till global livsmedelssäkerhet, bl.a. genom att hävda frihandelsprinciper även på livsmedelsområdet. För att nå dessa tre övergripande mål krävs åtgärder som främjar bl.a. miljöanpassade brukningsmetoder, djurhänsyn, landsbygdsutveckling och regional utveckling.

Mot bakgrund av dessa mål anser regering och riksdag att marknadsordningarna i den gemensamma jordbrukspolitikerna på sikt bör avvecklas och den framtida politiken bygga på insatser för att säkerställa miljövärden, landsbygdens utveckling och regionala mål. De direkta ersättningar som införs i syfte att kompensera sänkningar av de garanterade priserna bör tidsbegränsas och avvecklas under denna övergångsperiod.

Det finns enligt min uppfattning anledning att befara att den nu aktuella reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitikerna inte kommer att leda till de långtgående förenklingar av systemet som skulle vara önskvärda från administrativ synpunkt. Sverige bör därför bereda sig för att fortsätta att driva på för en mer radikal reform som leder till en jordbrukspolitik som, med hög måluppfyllelse, är enkel att hantera för såväl företag som för myndigheter.

En total avveckling av såväl marknadsordningar som av priskompenserande bidrag skulle givetvis innebära betydande besparingar från administrativ synpunkt. Samtidigt finns det starka krafter både inom Sverige och i övriga medlemsländer som skulle ha svårt att acceptera en sådan lösning om det skulle leda till en omfattande reduktion av det europeiska jordbruket. Det är därför motiverat att också överväga hur ett grundstöd till jordbruket kan göras så enkelt som möjligt.

Än mer betydelsefullt är förmodligen att de ersättningsformer som statsmakterna framhåller som långsiktigt angelägna görs så administrativt enkla som möjligt – riktade insatser för att säkerställa miljövärden, landsbygdens utveckling och regionala mål. Det är här de största administrativa komplikationerna finns i dagens system och man måste vara

uppmärksam på risken av att en relativt ökande roll för den typen av åtgärder kan leda till ett ersättningssystem med betydligt högre administrationskostnader i förhållande till utbetalda belopp, än det nuvarande.

Det är därför enligt min uppfattning viktigt att en långsiktig förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken noga beaktar de administrativa konsekvenserna. Det vore från den synpunkten motiverat att en så stor del av ersättningarna som möjligt fördelades efter enkla schabloniserade principer. En möjlighet skulle vara att inordna så många ersättningssyften som möjligt i ett arealstödsystem. Ett sådant skulle, vid behov, kunna innehålla ett generellt basstöd till all jordbruksverksamhet och sedan bygga på med förhöjda ersättningsnivåer för särskilda miljöåtgärderna, ekologisk odling, regionalpolitiska motiv etc. Det skulle kunna kompletteras med projektstöd för vård av särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer, landsbygdsutveckling etc.

### 8.2.2 Analys av Agenda 2000 och övriga förändringar

Utredningen har med hjälp av resursarbetsgruppen försökt bedöma de administrativa konsekvenserna av kommande förändringar i stödsystemen. De förändringar som diskuterats är främst översynen av miljöersättningsprogrammet och förslagen till förändringar av EU:s jordbrukspolitik – Agenda 2000.

Miljöersättningsprogrammet innehåller de ersättningsformer som tar i anspråk de största administrativa resurserna. Det nuvarande programmet löper t.o.m. år 1999. Sverige har föreslagit att programmet skall förlängas med ett år – t.o.m. år 2000. Därigenom skulle ett nytt program komma att gälla fr.o.m. år 2001. En särskild utredare har i uppdrag att se över programmet och förslag skall lämnas den 1 juli 1999. I utredarens uppdrag ingår bl.a. att försöka förenkla regelverken. Även om förenklingar kan åstadkommas, kan ett nytt svenskt miljöprogram initialt komma att innebära en ökad komplexitet, framför allt genom att vissa av de nuvarande besluten om miljöersättningar kan komma att vara giltiga under en övergångsperiod.

Förslagen i Agenda 2000 innebär för flera av stödordningarna att de nuvarande systemen lever vidare med smärre förändringar.

Arealstödet föreslås vara uppbyggt på samma sätt som tidigare bortsett från att ersättningsbeloppet blir det samma för samtliga reformgrödor (med några undantag). En annan förenkling är att oljeväxtersättningen, på grund av ändrade ersättningsnivåer, förelås att kunna betalas ut samtidigt som ersättningen för spannmål. Betalningsperioden föreslås

senareläggs varför det kan bli möjligt att Sverige ändå väljer att göra en förskottsutbetalning.

Mjölkkvotssystemet förelås även det att fortsätta med liknande regler som hittills. Kvoten föreslås att ökas och fördelningen förelås ske till vissa grupper av producenterna. En uppföljning av dessa kvoter avses tillkomma liksom en möjlighet för medlemsstaterna att införa kvotskatt vid arrende.

Ett nytt mjölkbidrag förelås, vilket är ett helt nytt område. Bidraget förelås baseras på den kvot som producenten har den 31 mars varje år, med början år 2000, under förutsättning att samme producent haft leveranser. Mer exakta regler föreslås bestämmas inom de s.k. nationella kuverten.

Inom nötköttsområdet föreslås att antalet bidragsrätter sänks, vilket kräver en helt ny individuell granskning. Ett särskilt foderarealsbegrepp föreslås att införas för extensifieringsbidraget. Till detta kommer de nationella kuverten.

Förslaget om den s.k. landsbygdsförordningen (LBU-förordningen) skulle kunna innebära vissa förenklingar eftersom de prioriterade målen blir färre, även om de delvis är nya och behöver definieras om. Det kan också komma att krävas en ökad samordning. Investeringsstödet blir enligt förslaget något enklare och för startstödet har det ännu inte föreslagits några detaljregler.

Förutom dessa nya regler är en förordning om s.k. horisontella regler föreslagen. Enligt denna är det möjligt för medlemsländerna att villkora stödet i direktbidragen, t.ex. kan stödutbetalningarna komma att bli beroende av att särskilda miljökrav följs, företag med för få årsarbetstimmar kan komma att inte få fullt bidrag samt stödet kan reduceras för de företag som har högre totalt bidrag än vissa angivna maximibelopp. Dessa horisontella regler kan innebära stora svårigheter, bl.a. när det gäller kontrollen.

Graden av komplexitet i systemet är inte bara beroende av de regler som fastställts i EU. Mycket beror också på de nationella regelsystemen. Som bl.a. framhålls i Statskontorets studie "EG-regler och svensk regelkvalitet" (1998:27) har svenska regler och tillämpningsbestämmelser ibland snarast bidragit till att försvåra administrationen och ökat krånglet för sökanden. Enligt förslagen i Agenda 2000 skulle utrymmet för nationella tillämpningar öka. Det skulle göra det särskilt viktigt att utnyttja den nationella beslutanderätten till att främja ett enkelt regelsystem. Reglerna skall syfta till att främja bästa möjliga måluppfyllelse men enligt min bedömning bör inte detta få leda till krångel. Svårhanterliga regelsystem motverkar ofta sina syften genom att avskräcka företagare från att delta i systemet.

Jag bedömer att de föreslagna förändringarna i Agenda 2000 medföra att komplexiteten i direktstöden ökar betydligt. Detta bedöms medföra att resursbehovet ökar, främst i samband med att de nya stöden införs då betydande utvecklingsresurser kommer att krävas. Inte minst gäller detta ADB-resurser. De förändringar som föreslås inom marknadsområdet är små och några nämnvärda resursminskningar är därför knappast att vänta på detta område. Det är enligt min uppfattning av stor betydelse att Sverige aktivt arbetar för att åstadkomma förenklingar.

Ett särskilt problem i sammanhanget är den snäva tidsram som med stor sannolikhet kommer att finnas för införande av de nya eller förändrade stöden. Detta förhållande medför att det kan bli svårt att tidsmässigt genomföra en verksamhetsanalys på ett tillfredsställande sätt. Därigenom försvåras möjligheterna att från början skapa förutsättningar för den mest rationella hanteringen.

Eftersom mycket arbete återstår med att i detalj utforma förslagen är det i dagsläget svårt att uppskatta vilket resursbehov som kommer att uppstå som en följd av förslagen i Agenda 2000. Det danska EU-direktoratet har med utgångspunkt i nu liggande förslag försökt bedöma resursbehovet. Utvecklingskostnaderna har bedömts uppgå till 7–10 miljoner ecu (ca 60–90 miljoner kronor). Man har härutöver bedömt ett fördubblat resursbehov för den löpande hanteringen av djurbidragen och en 10-procentig ökning för vissa andra stöd. EU-direktoratet hanterar emellertid inte struktur- och miljöersättningarna (de senare har i Danmark en liten omfattning jämfört med i Sverige) och resursåtgången kan bl.a. därför inte direkt jämföras med svenska förhållanden.

Även om det är förknippat med stora svårigheter att göra en bedömning av vilka kostnader som förslagen i Agenda 2000 kan medföra, är det enligt min uppfattning viktigt att ha en ekonomisk beredskap baserad på rimliga antaganden. Med hänsyn till den administrativa tyngden i Sverige av miljöersättningarna och strukturstöden är det för svenskt vidkommande rimligt att räkna med en utvecklingskostnad på 100–150 miljoner kronor. För arealersättningarna (exklusive eventuella "horisontella regleringar") borde en viss minskning (i storleksordningen tio procent) av de administrativa kostnaderna vara möjlig efter en inkörningsperiod. Införandet av ett nytt mjölkbidrag och nya komplikationer för andra djurbidrag bedömer jag, i likhet med det danska EU-direktoratet, kan leda till att de administrativa kostnaderna för djurbidragen fördubblas. Likaså måste man räkna med att resursbehovet för hanteringen av miljöersättningarna ökar med i storleksordningen 75 procent om man inräknar de nya horisontella regleringarna (under förutsättning att Sverige väljer att införa dessa). Totalt finns det således risk för att kostnaderna för administrationen av CAP:s direktstöd ökar från ca

430 miljoner kronor år 1997 till närmare 500 miljoner kronor, (oaktat möjliga rationaliseringsåtgärder), plus utvecklingskostnader, om Agenda 2000 genomförs enligt kommissionens förslag.

### 8.2.3 Utredningens förslag

EU:s regelsystem är en av de viktigaste kostnadsdrivande faktorerna, kanske den allra viktigaste, inom CAP-administrationen. Förenklingar i regelsystemet är det ojämförligt bästa sättet att minska resursbehovet för administrationen. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att lägga förslag angående vare sig det nuvarande regelsystemet eller Agenda 2000. Med hänsyn till de betydande administrativa konsekvenserna, finner jag det ändå motiverat att framföra ett antal förslag som framkommit under utredningsarbetet:

- Sverige bör ta initiativ för en långsiktig strategi för en radikal förenkling av CAP.
- Sverige bör kräva att de regleringar som avses i ett nytt CAP får en administrativ konsekvensbeskrivning som tar hänsyn till effekterna hos såväl EU-organen och nationella myndigheter som hos lantbrukarna.
- Särskilt administrativt komplicerande förslag bör förkastas. Sålunda bör man undvika s.k. horisontella regleringar. Till exempel bör önskvärda miljökrav i stället regleras i lag. Ändringar i antalet bidragsrätter borde undvikas eller genomföras på ett så schablonmässigt sätt som möjligt. Det är vidare angeläget att antalet stödformer och stöd-kriterier begränsas.
- Nationella regelsystem, t.ex. för miljöersättningar och användningen av "nationella kuvert" för djurstöden bör göras så enkla som möjligt, utan avkall på att nå preciserade mål för verksamheten.

## 8.3 Ansvarsfördelning och arbetsformer

Hanteringen av EU-stöden till lantbrukarna samt regleringar med kopplingar till stöden är i dag en kombination av central- och regional handläggning.

Jordbruksdepartementet ansvarar i enlighet med det miljöintegrerade sektorsansvaret för regeringens hantering av sakfrågorna samt resursfördelningen till Jordbruksverket. Miljö- och Kulturdepartementen deltar i beredningen av ärenden som rör miljö- och kulturmiljövård. Inrikesdepartementet ansvarar för länsstyrelsernas myndighetsroll samt medels-

fördelningen till dessa. Finansdepartementet har en övergripande roll vad gäller den totala medelsfördelningen.

Jordbruksverket har huvudansvaret för genomförandet av det regelsystem som gäller för EU-stöden till lantbrukarna samt övriga regleringar som är kopplade till dessa. Vad gäller natur- och miljöersättningsarna finns ett samarbete med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Jordbruksverket är också fondkoordinator, vilket innebär att man har ett särskilt ansvar gentemot EU-kommissionen och EG:s revisionsrätt att hanteringen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige sker enligt reglerna. Jordbruksverket är också utbetalare av EU-stöden till lantbrukarna samt har möjlighet att stoppa utbetalningar som Jordbruksverket anser inte bör ske utifrån regelsystemet.

Efter krav från EU-kommissionen har Jordbruksverket fått ökade möjligheter att genom direktiv föreskriva för länsstyrelserna hur den administrativa hanteringen skall ske.

Länsstyrelserna ansvarar för beslut om EU-stöd till lantbrukarna samt fältkontrollen. Ett undantag är handjursbidragen, som beslutas av Jordbruksverket efter inrapportering från slakterierna. Kontrollen utförs dock av länsstyrelserna.

Riksrevisionsverket (RRV) har, efter initiativ av utredning, på regeringens uppdrag granskat länsstyrelsernas administration och kontroll av de administrativt väsentligaste delarna av direktstöden till lantbrukarna "Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket" (RRV 1998:56).

RRV:s studie visar att det finns betydande skillnader mellan länen vad gäller resursåtgången. I viss mån kan en del förklaras av att redovisningen kan ske enligt olika principer hos de olika länen, men utöver detta finns också en förklaring i att vissa län har en bättre resursanvändning än andra. RRV presenterar ett antal möjliga vägar att minska resursåtgången, varav det mest långtgående alternativet är att handläggningen skulle ske vid 8–10 regionala kontor under Jordbruksverket.

Utredningens arbetsgrupp för resursanvändning och resursfördelning delar RRV:s uppfattning om att det kan finnas stora skillnader mellan länsstyrelserna i resursåtgång per ärende och att åtgärder bör vidtas för att analysera och reducera skillnaderna. Enligt arbetsgruppens mening bör det sålunda finnas en rationaliseringspotential inom jordbruksadministrationen. Vidare anser resursarbetsgruppen att det kan finnas vissa volymfördelar i ärendehanteringen.

Arbetsgruppen har dock delade uppfattningar om vad som bör göras för att minska skillnaderna i resursåtgång och för att uppnå stordriftsfördelarna. Länsstyrelserepresentanterna motsätter sig det av RRV:s alternativ som innebär handläggningen skulle ske vid 8–10 regionala kontor under Jordbruksverket. Jordbruksverkets representanter i arbets-

gruppen instämmer dock i RRV:s analys och anger att de grundar sin bedömning utifrån enbart en bedömning av kostnadseffektivitet.

Arbetsgruppen framhåller gemensamt att det är viktigt med en flexibel, dynamisk och kostnadseffektiv organisation till följd av den starka förändringstakten som kan förväntas när det gäller stödsystem och teknikutveckling.

För egen del vill jag anföra följande:

Det är möjligt en överföring av ansvaret för handläggning av och beslut om direktstöd till Jordbruksverket skulle innebära vissa fördelar med hänsyn till kostnadseffektivitet. Erfarenheterna från Danmark pekar också på ekonomiska fördelar vid en centraliserad hantering av areal- och djurersättningar. Enligt min uppfattning skulle dock de möjliga besparingarna knappast få den omfattning som RRV anger. Deras bedömning förutsätter att i princip alla kostnader som ligger över länsstyrelsernas medianvärden kan elimineras med storskalig drift.

Det finns ett antal skäl som talar emot att ett överförande av jordbruksersättningarna till Jordbruksverket nu vore ändamålsenligt och därmed kostnadseffektivt sett ur ett något större samhällsperspektiv.

De av RRV påtalade stordriftsfördelarna är för de flesta stöden påtagliga endast om man jämför de allra minsta jordbrukslänerna – Jämtland, Norrbotten och Blekinge – med övriga län. För övriga län förefaller andra faktorer vara viktigare för skillnaderna i kostnadsnivå. Samtidigt skulle, i en modell med 8–10 regionala kontor under Jordbruksverket, regioner omfattande flera norrlandslän bli oerhört omfattande till ytan. Detta skulle innebära mindre möjligheter till personkontakter mellan lantbrukare och handläggare, risk för försämrade service till lantbrukarna, mindre lokalkännedom hos myndigheten och därmed sammantaget ökade kostnader för såväl myndighet som lantbrukare.

RRV:s alternativ med en ny regional organisation vid Jordbruksverket omfattar bara CAP-delen av lantbruksenheternas (eller motsvarande) verksamhet. Länsstyrelserna förutsätts således ha kvar resurser och kompetens ”om de så önskar” för rådgivning. Om detta också skall omfatta UID-satsningarna under miljöprogrammet, som också ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, framgår inte. Därmed är risken stor att de stordriftsfördelar som skulle vinnas genom att direktstöden handläggs i större distrikt motverkas av att länsstyrelserna ändå kommer att ha kvar lantbruksfunktioner, utan de möjligheter till samnyttjande av resurser och kompetens som i dag finns mellan stödprogram och rådgivnings- och utvecklingsprogram.

Ett överförande av handläggningen av direktstöden till Jordbruksverket skulle också strida mot den grundprincip som varit vägledande för den nuvarande länsstyrelseorganisationen, nämligen en horisontell integration av i princip all statlig verksamhet i ett län.



Som redovisats i det föregående har EU-kommissionen, baserat bl.a. på ett revisionsbesök i maj 1998, riktat kritik mot brister som man funnit i Jordbruksverkets möjligheter att försäkra sig om att de till länsstyrelserna delegerade uppgifterna att handlägga och besluta i stödärenden utfördes på ett tillfredsställande och enhetligt sätt. Problemet med Jordbruksverkets bristande befogenheter gentemot länsstyrelserna löstes kortsiktigt genom att Jordbruksverket i relevanta stödförordningar gav bemyndigande att, efter samråd med länsstyrelserna, meddela föreskrifter om länsstyrelsernas handläggning av respektive stödärenden och om det underlag som krävs för utbetalning av respektive stöd.

I kontakter med EU-kommissionen, DG 6, har jag kunnat konstatera att man där inte ser något principiellt problem i den ordning som tillämpas i Sverige, dvs. där handläggning och beslut i stödärenden är delegerade till regionala myndigheter. Vid som krävs är att det utbetalande organet har tillräckliga möjligheter att genom direktiv eller på annat sätt kan säkerställa att hanteringen sker i enlighet med ackrediteringsbestämmelserna.

Jag bedömer att Jordbruksverkets utökade direktivrätt borde skapa tillräckliga förutsättningar för att Sverige skall kunna garantera att hanteringen sker efter de krav som EU ställer. Jag ser därför inget skäl att nu föreslå ytterligare åtgärder i detta syfte. Det finns dock anledning att göra frågan till föremål för förnyade övervägande när de regler som blir förknippade med en reformerad gemensam jordbrukspolitik blir kända. Det är också motiverat med en utvärdering och översyn av Jordbruksverkets styrmöjligheter senast år 2001, när erfarenhet vunnits av det nuvarande regelsystemet liksom av konsekvenserna av den jordbrukspolitiska reformen. Erfarenheter av det administrativa projekt som föreslås i denna utredning borde också kunna nyttiggöras vid en sådan utvärdering.

Det går att anföra principiella skäl både för den modell med vertikal integration som präglade stora delar av den statliga länsförvaltningen (med lantbruksnämnd, fiskerinämnd, länsvägnämnd etc. under respektive verk) före år 1991, och den nuvarande. Den tidigare strukturen möjliggjorde en mer direkt styrning av verksamheten på länsnivå från respektive statliga myndighet. Den nuvarande modellen å andra sidan innebär att länsstyrelsen kan arbeta med länets utveckling utifrån en helhetssyn där olika verksamheter kan stödja varandra.

Jordbrukspolitiken, inklusive EU:s direktstöd till jordbruket, är en mycket viktig del av länens utvecklingsresurser. Så länge statsmakterna vill tillämpa principen om horisontell integration skulle det vara olyckligt om den exkluderades från den samlade statliga länspolitiken.

För att nå miljöprogrammets mål krävs biologisk och kulturhistorisk expertis med god lokalkännedom om bevarandevärdena. En ytterligare

centraliserad organisation än dagens länsstyrelseorganisation torde därför avsevärt riskera möjligheterna att genomföra miljöprogrammet.

Några åtgärder enligt miljöprogrammet är samrådspliktiga enligt 20 § Naturvårdslagen – NVL (fr.o.m. 1/1 1999 12 kap. 6 § miljöbalken – MB). Att hantera miljöersättningarna på annan myndighet än länsstyrelsen torde därför inte leda till någon effektivitetsvinst för samhällets sammanlagda administration. Brister i kommunikationen mellan stödbemyndigande myndighet och tillståndsgivande myndighet kan dessutom leda till att oönskade åtgärder genomförs och att brukare, som erhållit positivt stödbesked och därefter förbud med NVL/MB, ställer skadeståndskrav.

Miljöersättningarna är viktiga instrument för att uppnå gällande miljömål. För att effektivt kunna nyttja stöden krävs dock att dessa i någon mening kan styras till områden som pekats ut som värdefulla för natur- och kulturmiljövården. Erfarenheterna från nuvarande och tidigare miljöersättningar visar att styrningen dels måste ske på regional nivå, dels integreras med övriga bevarandeinsatser i kommuner och län. Det förefaller därför inte effektivt att hantera miljöersättningar och säkerställande enligt miljöbalken på skilda myndigheter. Ett effektivt utnyttjande av offentliga medel för miljönytta förutsätter både en helhetssyn och en långt driven integrering mellan ekonomiska styrmedel, lagstiftning och informationsinsatser.

Regeringen tillsatte den 29 maj 1997 utredningen om den regionala samhällsorganisationen (dir. 1997:80) – den s.k. PARK-utredningen. Av utredningens direktiv framgår att den bl.a. skall överväga hur samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter bör utformas för att säkerställa en effektiv samordning samt överväga möjligheterna till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna.

Mot den här bakgrunden är jag inte beredd att nu föreslå att handläggningen av CAP överförs från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

### 8.3.1 Tydliga roller

Om inte PARK-utredningen kommer fram till principiellt annorlunda lösningar, utgår jag ifrån att den nuvarande arbetsfördelningen blir bestående också på längre sikt.

Det är enligt min uppfattning viktigt att ansvars- och rollfördelningen mellan myndigheterna blir så tydlig som möjligt. Det underlättar samspillet mellan myndigheterna, med minskad risk för dubbelarbete och kompetensvister. Det gör det också lättare för berörd allmänhet och företag att se var ansvaret för olika myndighetsåtgärder ligger. Vid be

dömningen av olika fördelningsfrågor bör strävan vara att förtydliga följande rollfördelning:

- Jordbruksverkets roll styrs av dess funktion som fondkoordinator och utbetalningsställe, samt som sektorsansvarigt för miljöfrågorna. Det svarar för övergripande samordningsfrågor, samordnar metodutvecklingsarbetet, svarar för regelsystem och utvecklingen av gemensamma rutiner som behövs för att säkerställa att EU:s och statsmakternas intentioner med de olika stöden tillgodoses, att kraven på säkerhet och tillförlitlighet upprätthålls och att lantbrukarnas rättssäkerhet och likabehandling tryggas. Jordbruksverket bör ha till uppgift att med sin föreskriftsrätt tillse att säkerheten i handläggnings- och beslutssystemet upprätthålls, samt att rättstrygghet och lika-behandling tryggas för de sökande.
- Riksantikvarieämbetet biträder Jordbruksverket och länsstyrelserna med erforderlig kompetens för hanteringen av kulturmiljöersättnings-arna och bevakar att de intressen tillgodoses som faller inom verkets ansvarsområde. Riksantikvarieämbetet deltar även i den löpande utvärderingen av CAP:s miljöeffekter
- Naturvårdsverkets roll är att besvara Jordbruksverkets samråd enligt miljöstödsförordningen och att delta tillsammans med Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet i den löpande utvärderingen av CAP:s miljöeffekter. Naturvårdsverket biträder i övrigt Jordbruksverket i olika utredningar. Naturvårdsverket har inte till uppgift att biträda länsstyrelserna. Den uppgiften ligger på Jordbruksverket som sektorsansvarig.
- Länsstyrelserna svarar för handläggning av och beslut i enskilda stödärenden inklusive erforderliga administrativa kontroller samt för information och rådgivning till lantbrukarna. Länsstyrelsen ansvarar för att finna de mest ändamålsenliga administrativa arbetsformerna inom ramen för de direktiv som statsmakterna och Jordbruksverket ger.
- Prövningen av myndighetsbesluts överensstämmelse med lag och gällande regelsystem bör ske i domstol.

För närvarande finns en del avvikelser från denna ansvarsfördelning, t.ex. handläggs vissa typer enskilda ärenden av Jordbruksverket. Jag avser dock inte att nu föreslå några ändringar i dessa fall. Dels är erfarenheterna av nuvarande hanteringsordning goda, och det finns således inte några överhängande praktiska skäl till förändringar, dels står vi inför betydande förändringar i ersättningssystemet, vilket kommer att nödvändiggöra nya överväganden om arbetsfördelningen. Däremot vill jag betona vikten av att dessa avgöranden sker utifrån en medveten syn på de olika myndigheternas roller. Det innebär bl.a. att uppgifter att hand-

lägga och besluta i enskilda ärenden alltid skall åvila länsstyrelserna, om inte starka praktiska skäl talar för en annan lösning.

I det följande framför jag ett antal förslag som också har som ett syfte att förtydliga de olika myndigheternas roller.

### 8.3.2 Överprövning

Den sökande skall kunna tillförsäkras en enhetlig och likformig prövning av sin ansökan. Regelverken bör vara entydiga och där tolkningar och bedömningar krävs bör dessa grundas på råd och anvisningar samt gemensam praxis.

En viktig förutsättning för rättssäker handläggning är att beslut kan fattas på ett komplett och korrekt underlag. Detta är särskilt viktigt för beslut med flerårig verkan.

Jordbruksverket och länsstyrelserna skall arbeta för en korrekt tillämpning av EU:s regelverk så att finansiella sanktioner eller skadestånd undviks. I det sammanhanget bör poängteras Jordbruksverkets betydelse när det gäller att bidra till kostnadseffektivitet i samtliga led – hos Jordbruksverket, länsstyrelserna och de enskilda lantbruksföretagen.

Jordbruksverket bör därvidlag utveckla sin servicefunktion gentemot länsstyrelserna och de enskilda handläggarna. När en handläggare vid en länsstyrelse tar kontakt med en handläggare på Jordbruksverket och vill ha bistånd vid handläggningen av enskilda ärenden, bör denne kunna få erforderlig hjälp i form av råd och anvisningar. I dag upplever länsstyrelsernas handläggare att de generellt inte får denna hjälp med hänvisning till att Jordbruksverket i ett senare skede kan komma att hantera ärendet i sin egenskap som överprövningsinstans.

Då en utvecklad och förbättrad servicefunktion inte är förenlig med Jordbruksverkets roll som överprövande myndighet, bör överprövningsfunktionen föras över till annan myndighet. Första instans bör, för att garantera en hög kompetensnivå, vara en eller ett fåtal länsrätter.

### 8.3.3 Fältkontrollverksamheten

Fältkontrollernas omfattning styrs av de krav som EU ställer. Inom Sverige är det Jordbruksverket som föreskriver om fältkontroller. Länsstyrelserna har ansvaret för att utföra kontrollerna och att ställa erforderliga resurser till förfogande. Det innebär att sambandet mellan budgetansvar och möjlighet att påverka verksamhetens omfattning och inriktning är svagt på detta område.

I enlighet med EU:s regelverk ökades kontrollinsatserna under år 1998 som en följd av konstaterade avvikelser under år 1997. Eftersom ökningen skedde under löpande budgetår, uppstod betydande svårigheter för länsstyrelserna och fältkontrollverksamheten skedde på bekostnad av annan angelägen verksamhet. Även om detta berodde på bestämmelser som är på väg att ändras, måste man räkna med att liknande situationer kan komma att uppstå också i framtiden. Det är därför angeläget att skapa en erforderlig flexibilitet, t.ex. genom ett särskilt anslag eller en anslagskredit.

Det finns i detta sammanhang skäl att överväga om budgetansvaret för fältkontrollerna borde föras över till Jordbruksverket, dels kan det vara lättare för verket än för alla enskilda länsstyrelser att förutse kommande kontrollkrav och budgetera för detta, dels är det rimligt att ett reservsystem knyts till en enda myndighet. Dessutom skulle ett sådant system förbättra möjligheterna att göra riktade insatser som inte behöver beröra samtliga län, vilket skulle kunna göra verksamheten mer kostnadseffektiv. Att såväl budgetansvaret som ansvaret att föreskriva om erforderliga kontroller överförs till Jordbruksverket skulle också vara ett sätt att markera kontrollverksamhetens särställning i förhållande till handläggningen, vilket är angeläget ur EU:s synvinkel. Att flytta ansvaret för fältkontrollen till Jordbruksverket ger också länsstyrelserna möjlighet att utan risk för jäv utöva den tillsyn de enligt miljöstödsförordningen och miljöbalken är skyldiga att genomföra. Tillsynen enligt miljöbalken omfattar såväl kontroll av efterlevnaden av de allmänna hänsynsreglerna som rådgivning och bidrar därmed till att korrigera felaktiga beslut och minskar följaktligen behovet av omfattande kontroller. Tillsynen enligt miljöstödsförordningen har ännu inte definierats.

Fältkontrollerna nära knutna till handläggningen så till vida att resultatet utgör en del av beslutsunderlaget. Det är därför viktigt att inte vidta åtgärder som försvårar ärendehantering.

Ett alternativ skulle kunna vara att länsstyrelserna bibehåller det ekonomiska ansvaret för att genomföra ett grundläggande kontrollbeting som kan bedömas erforderlig varje år och i alla län, medan Jordbruksverket disponerar resurser dels för riktade kontrollinsatser som inte berör alla län, dels för oförutsedda kontrollkrav.

#### 8.3.4 Vidareutveckling av länsstyrelsernas administrativa kontroller

Länsstyrelsernas möjligheter att handlägga ärendena fullt ut hindras i dag av att länsstyrelsernas handläggning inte anses vara tillräckligt

kvalitetssäkrad. Jordbruksverket utför ett omfattande kontrollarbete innan utbetalning. Detta innebär ett merarbete både för Jordbruksverket och länsstyrelserna. Det finns därför starka motiv för att vidta åtgärder för att säkra kvaliteten på länsstyrelsernas handläggning och därmed undvika dubbelarbete.

### 8.3.5 Samverkan mellan länsstyrelser

Vissa stöd, t.ex. miljöersättningar för utrotningshotade husdjursraser, är av sådan låg frekvens att det finns svårigheter för länsstyrelserna att komma upp i "kritisk massa". Detta har bl.a. bekräftats av RRV:s studie. Detta leder till relativt stora administrativa kostnader i förhållande till utbetalda ersättningar. För att skapa tillräckligt hög "kritisk massa" bör därför länsstyrelserna uppmuntras att administrativt samverka vid handläggningen av mindre frekventa stöd.

### 8.3.6 Utredningens förslag

Utredningen har kommit till slutsatsen att, förutsatt att nuvarande principer för samordnad länsförvaltning bibehålls, den nuvarande ansvars- och arbetsfördelningen i huvudsak bör bli gällande också på jordbrukspolitikens område. Utredningens rön och överväganden motiverar dock följande förslag:

- Kommande ställningstaganden i frågor om arbets- och ansvarsfördelning mellan myndigheterna bör bl.a. syfta till att förtydliga rollfördelningen dem emellan. Detta innebär att handläggningen av och beslut i enskilda ärenden i princip alltid bör åvila länsstyrelserna.
- Jordbruksverket måste ha tillräckliga möjligheter att fullgöra ett ansvar för att upprätthålla säkerhet i handläggningssystemet samt rättstrygghet och likabehandling för de sökande. Det innebär att resurser bör omfördelas inom verket för att stärka kapaciteten till rådgivning, kvalitetssäkring och föreskrifter. Den utvidgade direktivrätten bör bli föremål dels för en förnyad prövning när regelsystemet i en reformerad gemensam jordbrukspolitik är känt, dels för en förnyad utvärdering och översyn år 2001. Därvid bör behovet av ytterligare regeländringar prövas. Budgeteringen av fältkontroller bör ses över i syfte att skapa utrymme för oförutsedda kontrollkrav och för att skapa möjligheter till riktade kontroller som inte berör alla län.
- Länsstyrelsernas arbete bör kvalitetssäkras i syfte att minimera behovet av utbetalningskontroller vid Jordbruksverket.

- Överklagandeärenden bör hanteras vid domstol. En eller flera länsrätter bör ges specialkompetens att döma i sådana mål i första instans. Kammarrätten bör ha uppgiften att döma i andra instans.
- Länsstyrelserna bör uppmuntras att samverka om vissa typer av mindre frekventa ärenden. Detta bedöms ej kräva några ändringar i nuvarande förordningar utan bör ligga inom nuvarande ramar för länsstyrelsernas befogenheter.

## 8.4 Åtgärder för en effektivare administration

### 8.4.1 Val av rätt ambitionsnivå

Administrationen av direktstöden till jordbruket innehåller flera olika moment, t.ex. utformning av svenska författningar, informations- och utbildningsinsatser, handläggning, kontroll och beslut samt utbetalning. Dessa uppgifter kan lösas med varierande ambitionsnivå. Valet av ambitionsnivå är en väsentlig faktor i den sammantagna resursbehovet.

Då ambitionsnivån i administrationens olika moment diskuteras och fastställs anser jag att nedan beskrivna krav bör beaktas.

#### 8.4.1.1 Hög måluppfyllelse

En hög grad av anslutning till stödformerna är en viktig del av jordbrukets EU-integration och en väsentlig del av återbäringen på den svenska medlemsavgiften. En hög anslutning bidrar till att uppfylla målen om att stärka jordbrukets konkurrenskraft, att medverka till regional balans och att öka jordbrukets miljöanpassning.

För miljöersättningarna är en hög anslutning en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för en hög måluppfyllelse. Därutöver krävs att just de avsedda markerna erhåller stöd samt att varje sådan mark sköts på det sätt som dess natur- och kulturmiljövärden kräver. I arbetet med miljöersättningarna är det därför viktigt att eftersträva att erhålla mesta möjliga miljönytta för insatta offentliga medel, inklusive administrationskostnader.

Jordbrukets EU-administration skall vara så organiserad att det svenska jordbruket i största möjliga utsträckning skall kunna tillgodogöra sig de helt eller delvis EU-finansierade ersättningsformerna.

#### 8.4.1.2 Minimerad sanktionsrisk

Målet bör vara att administrationen av direktstöden till jordbruket skall uppfylla så höga krav på kvalitetssäkring att risken för sanktioner från EU-kommissionen kan minimeras. En nödvändig förutsättning är att de svenska myndigheterna är förtrogna med – samt kan tolka och tillämpa – minimikraven i de styrande EU-direktiven. Att utveckla och etablera administrativa system som uppfyller dessa minimikrav och samtidigt är kostnadseffektiva, är en angelägen uppgift där Jordbruksverket som fondkoordinator och utbetalningsställe bör vara drivande. De administrativa system som här åsyftas omfattar både ärendehandläggning, kontroll och utbetalning.

Att utveckla den svenska förvaltningsmodellen med beaktande av den europeiska gemenskapens regelverk kräver en fortlöpande dialog med EU-kommissionen, där både den formella och den operativa svenska EU-administrationen beskrivs och förklaras.

#### 8.4.1.3 God kommunikation mellan myndigheter och lantbrukare

Regelverken för stöden och ersättningarna, liksom de tillhörande administrativa systemen, undergår fortlöpande förändringar. Komplexiteten i systemen har tilltagit och behovet av information och administrativt stöd till brukarna är fortfarande mycket stort. Brukarna och deras konsulter bör erbjudas sådan information om syften, regelverk och administrativa krav samt sådana system för ansökningar om stöd och ersättningar att stor anslutning uppnås och att utformningen av formellt korrekta ansökningar underlättas.

Det bör utvecklas ett system för att dra nytta av vunna erfarenheter – inte minst från lantbrukarhåll och det bör ständigt pågå ett utvecklingsarbete i syfte att förbättra och förenkla ansökningsblanketterna. Informationen har också stor betydelse och bär därför ständigt prövas utifrån pedagogiska aspekter.

Erfarenheterna har, som en följd av de fortlöpande förändringarna, hittills visat på ett stort behov av direktkontakter mellan brukare respektive konsulter och berörda myndigheter för att höja kvaliteten i EU-administrationen och för att nå hög anslutning till tillgängliga stödformer.

Det är av stor betydelse att administrationen av direktstöden till jordbruket är så organiserad så att den medverkar till tydlig kommunikation, korta handläggningstider, klara och lättolkade beslut samt en snabb och god information till allmänhet och media.



#### 8.4.1.4 Regional anpassning

Den administrativa hanteringen skall hålla samma nivå i samtliga led. Däremot bör inriktning och ambitionsnivå för t.ex. information och utbildning kunna anpassas till de regionala skillnader som föreligger mellan olika ersättningsformer och villkor i skilda delar av landet. Myndigheternas servicenivå kan också behöva anpassas regionalt efter det externa utbud av information och konsulttjänster som finns att tillgå i den aktuella regionen. Detta utan att ge avkall på principen om likabehandling.

#### 8.4.1.5 Administrativ hänsyn vid utformande av regelverk

Förutom de författningsbundna regelverken (lag, förordning, föreskrift) bör även andra styrande dokument såsom checklistor, rutinbeskrivningar, rapport- och beslutsmallar m.m. utformas med hänsynstagande till EU-kommissionens minimikrav samt efter den svenska förvaltningsmodellen. Eftersom regelverk och andra styrande dokument är bestämmande för handläggningen av varje ärende får de administrativa villkoren mycket stor inverkan på handläggningstider och resursbehov. Självklart kan enskilda ärenden kräva utredningar utöver minimikraven, men sådana behov bör rimligen inte vara dimensionerande för samtliga ärenden. Man skall vara medveten om att alla enskilda moment i t.ex. en checklista skall handläggas i alla ärenden och att avvikelser från dessa rutiner leder till anmärkningar vid revision.

Jordbruksverket får enligt regeringens olika EU-ersättningsförordningar meddela föreskrifter om de formella kraven för jordbrukets EU-administration. Föreskrifterna skall meddelas efter samråd med länsstyrelserna.

Med hänsyn till den mycket stora ärendemängd som påverkas av dessa föreskrifter anser jag att det är viktigt att de administrativa konsekvenserna i fråga om rättssäkerhet, måluppfyllelse och resursbehov analyseras ingående innan föreskrifterna beslutas. Det är också viktigt att föreskrifterna beaktar kravet på en rimlig praktisk handläggning.

### 8.4.2 Rationaliseringsåtgärder

#### 8.4.2.1 Förtryckta data i SAM-blanketten för att minska antalet fel

I olika sammanhang har framförts att förtryckning av basuppgifter skulle kunna bidra till att minska antalet fel i ansökningarna och därmed

vara till stor hjälp för de lantbrukare som inte behöver ändra i ansökan till följd av förändringar av arrenden, markförvärv etc.

Jordbruksverket och länsstyrelserna har hittills haft följande utgångspunkter vad gäller förtryckning av blanketten:

- Data som förtrycks skall ha en så stor säkerhet att de inte för brukaren upplevs som vilseledande.
- Förtryckta data skall vara någorlunda komplett.

I dag förtrycks inte blockarealer med hänsyn till att det var många felaktigheter i arealuppgifterna. En stor insats görs för närvarande av länsstyrelserna för att rätta upp blockdatabasen. För år 1999 bedöms fortfarande kvaliteten som ej tillräcklig för att förtrycka arealer i själva blanketten, däremot kommer det att förtryckas på separat bilaga.

När det gäller miljöersättningarna bör det, då de samtliga är fleråriga, finnas särskilt goda förutsättningar att tillämpa förtryckning på ansökningsblanketten enligt österrikisk modell. Detta skulle innebära att samtliga miljöersättningar som lantbrukaren deltar i finns förtryckta eller markerade samt att det på ett enkelt sätt kan markeras att lantbrukaren ansöker om utbetalning av förekommande miljöersättning. På samma sätt som i den österrikiska blanketten kan lantbrukaren också uppmärksammas på att om denne inte kryssat i ansökan om utbetalning, är denne trots detta skyldig att uppfylla de åtaganden som gäller för de miljöersättningsprogram denne deltar i.

Jag anser att åtgärder för att säkerställa blockdatabasens kvalitet till år 2000 – vilket är av stor betydelse då hanteringen i dag är mycket kostnadskrävande – skulle innebära att säkerställda arealuppgifter på blocken skulle kunna förtryckas i blanketten. Därigenom skulle dels den administrativa handläggningen underlättas, dels skulle fältkontrollarbetet förenklas genom att denna i stort kan begränsas till besiktningar av grödor, skötsel och gränser. Även lantbrukarnas arbete med ifyllandet av blanketterna skulle underlättas med en förtryckning av korrekta uppgifter.

#### 8.4.2.2 Blockareal i stället för skiften

En stor del av den administrativa hanteringen är identifikation av enskilda skiften inom blocken. Därför bör övervägas om att ändra regelsystemet så att samtliga arealbundna stöd söks med hänvisning till block. En avsevärd administrativ besparing kan därmed uppnås. Detta skulle innebära att det för varje block bara behövde anges vilka olika grödor som skall sås och vilken areal. På samma sätt skulle t.ex. kulturmiljöersättningarna anges med koppling till block i stället för till skiften. I de fall

att det finns två fastighetsägare inom samma block skulle detta kunna lösas genom att fastighetsgränsen markeras på blockkartan.

Möjligheten att införa block i stället för skiften är dock beroende av att arealuppgifterna är riktiga, vilket innebär att insatser att säkerställa blockarealerna måste vara en prioriterad uppgift för såväl Jordbruksverket som för länsstyrelserna.

#### 8.4.2.3 Förbättrad information

Av mycket stor betydelse i handläggningsprocessen är när lantbrukaren fyller i sin blankett. En rätt ifylld blankett kan i princip handläggas av IT-systemet. Alla åtgärder som förbättrar dagens kvalitet på ifylld data bör ha en stor investeringspotential. Dagens informationsmaterial i broschyrform har ett mycket högt informationsvärde enligt de utvärderingar som årligen görs av marknadsinstitut.

Jag anser att följande frågeställningar bör analyseras närmare:

- Finns det nya medier och constellationer i informationsspridningen som kan prövas för att ytterligare bredda informationsflödet? Kan näringsens företrädare med stöd från Jordbruksverket ta ett större ansvar?
- Finns det möjlighet att mer offensivt styra lantbrukaren att fylla i blanketten rätt? Kan dagens telefoniteknik utnyttjas för att styra frågor till rätt expertfunktion i en gemensam telefonpanel för samtliga län?

#### 8.4.2.4 Effektivare modell för kunskapsspridning

En viktig rationaliseringsåtgärd vid länsstyrelsernas handläggning är att öka användningen av de hjälpmedel som redan finns. ADB-systemet för jordbrukarstöden har utvecklat med ett stort antal stödfunktioner som i dag till viss grad inte används. Dagens utbildningsmodell förutsätter att länsstyrelserna själva ordnar utbildning för ny personal samt att information sprids från de som deltar i jordbruksverkets fortbildningsseminarier.

En effektivare modell för kunskapsspridning från Jordbruksverket till länsstyrelserna, samt inom länsstyrelserna till ny och tillfällig personal, torde därför få en hög avkastning.

#### 8.4.2.5 Utbildning och "licensiering" av konsulter

Den svenska förvaltningslagen föreskriver en viss serviceskyldighet för myndigheterna. Det är angeläget att myndigheternas insatser, till följd av serviceskyldigheten, blir så effektiva som möjligt gentemot lantbrukarna. Den hjälp som lämnas från myndigheternas sida resulterar oftast i att registeruppgifterna blir bättre och underlättar därmed det framtida arbetet för såväl lantbrukarna som för myndigheterna.

Även om ambitionen måste vara den att varje lantbrukare själv skall kunna fylla i sin blankett, finns det starka skäl att uppmuntra användningen av konsulter om problem föreligger.

Det finns starka skäl att myndigheterna uppmuntrar användandet av konsulter, även om ambitionen måste vara att varje lantbrukare själv skall kunna fylla i sin blankett. Ökad kvalitet på ansökningarna leder till minskade administrationskostnader.

För att lantbrukarna skall känna sig motiverade att anlita konsult-hjälp krävs dock åtgärder för att säkra och kontinuerligt uppdatera konsulternas kompetens.

Det är därför angeläget att länsstyrelserna genom olika insatser kan tillgodose konsulternas behov av fortbildning, något som också länsstyrelserna kan utföra mot full kostnadstäckning. Möjlighet till en frivillig kunskapskontroll, en "licensiering" för konsulter, skulle ytterligare öka den enskilde lantbrukarens trygghet och främja en god kvalitet i arbetet.

#### 8.4.2.6 Snabbare utbetalning vid korrekt ansökan

Inom andra EU-länder, bl.a. Danmark, tillämpas ett system där lantbrukare med en från början korrekt ansökan också kan få sina utbetalningar tidigare än de med fel som föranleder kommunikering och utredningar.

Min bedömning är att detta skapar starka incitament för lantbrukaren att göra en så korrekt ansökan som möjligt och därmed orsakar mindre administrationskostnader för ansvariga myndigheter. Det finns alltså starka skäl att enligt dansk förebild införa ett utbetalningsförfarande som gynnar korrekta ansökningar genom snabbare utbetalning.

#### 8.4.2.7 Förbättrad kommunikation med lantbrukarna

Rutinen med utskick av bekräftelsebrev omedelbart efter det att ansökan kommit in till myndigheten upplevs som mycket värdefull. Däremot upplevs på många håll brister i kommunikationen under handläggningens

gång. I samband med kontroll är det viktigt att avisering sker inför kontrollen och det är nödvändigt att lantbrukarna får möjlighet att reagera på kontrollresultatet. Detta förutsätter att myndigheterna formulerar sig på ett sådant sätt att konsekvenserna av eventuella ändringar klart framgår.

Jag anser att det är viktigt att tydliga beslutsmotiveringar lämnas så att det klart framgår för den enskilde lantbrukaren på vilka grunder denne befunnits berättigad eller inte till den sökta ersättningen. En sådan åtgärd innebär visserligen en administrativ merkostnad som dock bör mer än väl kompenseras genom ett minskat antal förfrågningar från enskilda lantbrukare.

#### 8.4.2.8 Fältkontrollverksamheten

Vad gäller kontrollerna bör framhållas att det är viktigt att dessa utförs av kompetenta personer med lokal kännedom och viss vana att utföra denna typ av uppdrag.

Det är också av administrativ betydelse att kontrollen sker efter ett regelverk som inte går längre än de krav som ställs upp av EU-kommissionen. Detta är också i linje med de slutsatser som presenterats av Statskontoret i rapporten "EG-regler och svensk regelkvalitet" (98:27).

#### 8.4.2.9 Utbetalningsbesked till lantbrukarna

Från lantbrukarhåll understryks vikten av att besked lämnas om när utbetalning kommer att ske.

Jag delar den uppfattningen och anser att det i rådande system, med ett antal utbetalningsstillfällen, behövs en rutin som innebär att lantbrukare som inte kommer med vid förväntat utbetalningstillfälle ges besked om detta.

Ett införande av sådan rutin skulle, trots vissa tillkommande kostnader, innebära en minskning av den administrativa belastningen då antalet förfrågningar till såväl länsstyrelser som Jordbruksverk kan förutses minska.

#### 8.4.2.10 Förenklad administration av UID-programmen

Det nuvarande systemet för UID-programmen är enligt min bedömning onödigt byråkratiskt och kräver, i förhållande till programresurserna, stora administrativa resurser.

Ett rimligt förfarande skulle vara att länsstyrelsen lämnar in en plan för kommande års UID-verksamhet. Efter detta beslutar och betalar Jordbruksverket ut pengarna, vilken kan kräva ändringar i EU:s regelverk. Länsstyrelsen redovisar resursanvändning och måluppfyllelse i efterhand och Jordbruksverket gör en uppföljning inför kommande år.

En översyn av UID-programmen i syfte att minska den administrativa hanteringen är därför angelägen. Jag förutsätter att Miljöprogramsutredningen kommer med förslag i den riktningen.

#### 8.4.2.11 Förenklade miljöersättningar

Utredningen har erfarit att det är uppenbart att floran av miljöersättningar och ett komplicerat regelverk ger en hög resursåtgång för administrationen jämfört med t.ex. arealersättningar och djurbidragen, samtidigt som nuvarande miljöersättningar kan ha problem att uppfylla eftersträvarade miljömål.

Det är dock inte min uppgift att inom ramen för utredningen föreslå några förändringar av innehållet i några ersättningsformer. Synpunkter som har framkommit, bl.a. genom den enkät som utredningen sänt ut till samtliga länsstyrelser, har dock vidareförmedlats till Utredningen om ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001–2005 (dir. 1998:11).

Jag har dock kunnat konstatera att de miljöersättningar som bygger på att lantbrukaren själv skall göra olika klassificeringar, innehåller ett stort moment av osäkerhet för lantbrukaren samt leder till problem vid fältkontroller. Här skulle en förändring mot intentionsanmälan från lantbrukaren, med åtföljande klassning och beslut i form av handläggning i fält, leda till ökad rättssäkerhet för lantbrukaren, samtidigt som kommande fältkontroll kan avgränsas till kontroll av att skötselåtaganden fullföljts.

Även kopplingen till skiften i stället för block innebär en avsevärd ökning av de administrativa behoven, vilket innebär att det är angeläget att pröva möjligheten att enbart använda blocken i samband med miljöersättningar. Denna fråga har tidigare berörts i avsnitt 8.4.2.2.

### 8.4.3 Utredningens förslag

Under utredningens arbete har det framkommit en rad möjligheter att underlätta administrationen och därmed att minska resursåtgången för hanteringen av direktstöden till jordbruket. I tidigare avsnitt har jag pekat på åtgärder som gäller regelsystemet, ansvars- och arbetsfördelning

samt IT-stöd. I detta avsnitt har jag tagit upp en rad förslag som främst syftar till att minska felfrekvensen i ansökningarna och därmed handläggningstiderna, men också ett antal andra förenklingar. Det får ankomma på de berörda myndigheterna att själva ta ställning till de olika förslagen, som alltså i detta kapitel snarast är att betrakta som uppslag för vidare prövning.

**Förslag som i första hand berör länsstyrelserna**

- Utbildning och ”licensiering” av konsulter.
- Förbättrad kommunikation med lantbrukarna.
- Utbetalningsbesked till lantbrukarna.

**Förslag som berör såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna**

- Förbättrad information.
- Effektivare modell för kunskapsspridning.
- Snabbare utbetalning vid korrekt ansökan.
- Fältkontrollverksamheten.

**Förslag som i första hand berör Jordbruksverket**

- Förtryckta data i SAM-blanketten för att minska antalet fel.
- Blockareal i stället för skiften.

**Frågor som i första hand berör regering och riksdag**

- Förenklad administration av UID-programmen.
- Förenklade miljöersättningar.

## 8.5 IT-stödet

### 8.5.1 Inledning

Utredningen av haft en särskild arbetsgrupp för att behandla IT-frågorna. Jag instämmer i de förslag som arbetsgruppen lämnat och baserar därför mitt eget förslag på dessa.

Med utgångspunkt i de bedömningar som har gjorts om verksamhetens utveckling under de närmaste åren samt olika intressenters önskemål är de viktigaste kraven på IT-stödet att det skall vara:

- Enkelt.
- Säkert.
- Effektivt.
- Flexibelt.

### 8.5.2 Enkelhet

Avgörande för att kunna utforma ett väl fungerande IT-system är att regelverken är enkelt utformade.

IT-systemet skall, med hänsyn till regelverket, utformas på enklast möjliga sätt med beaktande av EU:s ackrediteringsregler och den svenska bokföringsförordningen. I samband med att Agenda 2000 införs är det därför viktigt att nyttja alla de möjligheter till förenklingar som ges då man redan nu kan förutse att det finns inslag som kan ge ökad komplexitet.

### 8.5.3 Säkerhet

Säkerhetskraven talar för att utbetalningarna även i fortsättningen bör ske genom centrala IT-system som Jordbruksverket ansvarar för. Jordbruksverket bör som centralt utbetalningsställe även i fortsättningen utveckla, tillhandahålla och ansvara för IT-applikationerna för de stödformer som länsstyrelserna handlägger. En viktig del i arbetet med säkerhet är samverkan mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna för bättre förankring, delaktighet och motivation.

Det är angeläget att en ingående genomgång av säkerheten görs eftersom det erfarenhetsmässigt är förenat med mycket arbete och höga kostnader att genomföra höjningar av säkerheten.

Under de första åren efter EU-inträdet var IT-stödet för direktstöden till lantbrukarna behäftat med betydande drifts- och prestandaproblem, vilket drabbade länsstyrelserna. För att försäkra sig om att dylika problem inte uppstår igen har Jordbruksverket beslutat om övergång till UNIX som teknisk plattform, vilket kommer att genomföras strax efter årsskiftet 1998/99. Det är angeläget att Jordbruksverket håller noggrant följer utvecklingen så att driftsstörningar inte på nytt drabbar länsstyrelserna och verket.

### 8.5.4 Effektivitet

Ett grundläggande krav på IT-systemen är att de skall fungera kostnads-effektivt, dvs. de skall ge förutsättningar för rätt stöd i rätt tid till så låg kostnad som möjligt. Detta innefattar att systemen skall fungera på ett sådant sätt att sanktioner från EU på grund av försenade utbetalningar eller bristande säkerhet skall minimeras.

På sikt bör det mest effektiva vara att rätt ifyllda ansökningar i största möjliga grad kommer in elektroniskt direkt till myndigheten. En



framtida IT-strategi bör därför stödja detta mål genom att underlätta för brukarna att söka via Internet samt att utnyttja teknikens möjligheter för interaktiv ifyllnadshjälp, så långt som detta är möjligt med tanke på krav på objektivitet från myndigheten. Därigenom kan uppnås färre fel i ansökningarna och därmed tidsbesparingar för såväl lantbrukarna som för handläggarna.

Det bör undersökas om LRF:s etablering av gemensam säkerhetslösning för elektronisk kommunikation genom ett s.k. Trustcenter även skulle kunna användas av lantbrukarna vid en stödansökan.

Det kan finnas en rad hinder för att nu genomföra en lösning fullt ut med elektroniska ansökningar, särskilt om de kombineras med interaktivitet för att ansökningarna skall bli mer korrekta. Utveckling bör ske i samråd med EU-kommissionen och kontakter bör även tas med myndigheter i andra EU-länder för ett gemensamt agerande. Jordbruksverket bör ha detta som sitt uppdrag.

I avvaktan på att denna mera långsiktiga lösning kan nås bör det s.k. datafångstprojektet genomföras i full skala. De erfarenheter som nu finns från testet av scanning i ett län bör kunna tas till vara så att fler län kommer att utnyttja tekniken.

Effektivitetsvinster kan uppnås om IT-stödet för själva handläggningen kan förbättras. En prototyp för detta har utvecklats. Vid en mera omfattande nyutveckling av system, t.ex. i anslutning till genomförandet av Agenda 2000, föreslås prototypen kunna ingå som en del i underlaget för att förbättra handläggarstödet i nya system.

Vissa förbättringar är möjliga att genomföra redan i befintliga system. Jordbruksverket gör fortlöpande analyser i samarbete med länsstyrelserna. Dessa analyser föreslås tas upp till diskussion med länsstyrelserna och vägas mot kostnader och tillgängliga resurser för att genomföra dessa. Även intäkter och kvalitetsaspekter i arbetet bör vägas in i bedömningarna som en del i ett nytt samråd med länsstyrelserna.

### 8.5.5 Flexibilitet

IT-stödet bör byggas så flexibelt som möjligt. Detta gäller dels med avseende på ombyggnad och nyutveckling till följd av ändrade och nya stödformer men också i möjligaste mån avseende organisation för administration av stöden.

Reformeringen av EU:s jordbrukspolitik, den s.k. Agenda 2000, kan förutses innebära att ett antal nya direktstöd tillkommer samtidigt som kopplingar till miljö- och andra uppfyllandekrav gör att komplexiteten i stödssystemet ökar ytterligare. IT-systemen kommer att behöva byggas om och i många fall kommer nyutveckling att krävas. Behovet av refor-

mering av CAP kan även därefter väntas leda till väsentliga förändringar i stödsystemen. Därutöver har arbetet med att utforma ett nytt miljöersättningsprogram startat som sannolikt kommer att gälla fr.o.m. år 2001.

De förutsedda förändringarna medför att det är nödvändigt att IT-stödet byggs flexibelt så att det utan stora problem är möjligt lägga till nya stödsystem och göra förändringar i de nu existerande.

IT utvecklas snabbt och är en viktig drivkraft för att möjliggöra mera rationella arbetsrutiner och kostnadseffektiv organisation. Det finns också en koppling mot annan teknikutveckling, t.ex. inom telefonin. En utveckling pågår t.ex. inom försäkringsbolag och olika tjänsteföretag där tjänsterna organiseras och lokaliseras på nya sätt. Även på det nu aktuella området är flera olika typer för organisation av ärendehantering tänkbara och kan existera parallellt. Bland annat kan nya samverkansformer mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna aktualiseras. Det är angeläget att IT-stödet i möjligaste mån byggs så flexibelt att det kan möjliggöra och stödja olika perspektiv på och former för organisation av administrationen.

### 8.5.6 Tillgång till statistikuppgifter

Stödsystemet innehåller en rad uppgifter som är användbara i olika sammanhang.

Information från stödsystemet måste nu hämtas direkt ur produktionsdatabasen. Detta kräver dels ofta specialbearbetningar, dels innebär det en belastning och risker för produktionen.

Det är därför angeläget att den regionala tillgången till lantbruksdata säkerställs, vilket kräver att en särskild statistikdatabas byggs upp i vilken det är möjligt att på ett enkelt sätt söka information.

### 8.5.7 Ärenderegistrering samt tillgången till regionala data

Enligt svensk förvaltningslag skall ankomstregistrering ske utan dröjsmål när ett ärende inkommer till myndigheten, vilket i praktiken innebär att ansökan bör registreras samma dag som den kommer in. Uppgiftsmässigt skall t.ex. ankomstregistrering av SAM-blanketten innehålla följande uppgifter:

- Datum då SAM-blanketten kom in.
- Identitet på ärendet, t.ex. kundnummer eller diarienummer.
- Från vem handlingen kommit in.

- Vad handlingen SAM-blanketten rör, dvs. vilka stöd som söks.  
Förutom detta gäller att ansökan skall vara tillgänglig för allmänheten samt att en kopia skall kunna lämnas till den som så önskar.

Registrering av ankommande ärenden sker i dag generellt i länsstyrelsernas diarie/ärendehanteringssystem Diabas.

EU:s krav på ett homogent stödsystem etc. talar även i fortsättningen för att ankomstregistrering skall ske i de centrala stödsystemen (IAKS). För att detta helt skall uppfylla de krav som ställs på ankomstregistrering bör systemet vara tillgängligt för allmänheten, vilket också är under utveckling.

Länsstyrelserna har krav på att kunna se inkomna ärenden på ett enhetligt sätt, dvs. alla ärenden skall vara tillgängliga för länsstyrelserna via Diabas. Det är därför angeläget att Jordbruksverket gör alla relevanta ärende- och ansökningsdata tillgängliga för länsstyrelserna med samma krav på uppgifter och registreringstid som ankomstregistreringen ställer. Denna fråga blir särskilt viktig i de fall ansökningar ges in elektroniskt. Länsstyrelsen måste i dessa fall få en elektronisk indikering till Diabas att ett ärende inkommit, så fort detta tekniskt sett är möjligt.

### 8.5.8 Former för samråd

Jordbruksverket är ansvarigt för det centrala IT-systemet. Samtidigt berör IT-stödets funktionssätt ingående länsstyrelserna och lantbrukarna. Det är därför viktigt att intressenterna har insyn och inflytande över IT-utvecklingen. Detta är särskilt motiverat med den föreslagna långsiktiga inriktningen mot att främja elektroniska ansökningar direkt från brukarna.

Ett särskilt utvecklingsråd med representanter för olika intressenter – i första hand länsstyrelserna och lantbrukarna – skulle bidra till insyn och inflytande. Rådet, som bör vara under Jordbruksverkets ledning, skulle hantera frågor såsom utveckling och anpassning av administrativa regler, rutiner, standards, säkerhet och IT-stöd. Fokus bör sättas på ett effektivt flöde för EU-administrationen.

För att få en djup insikt i systemen och därmed också kunna påverka systemens funktionssätt i mer tekniskt hänseende och säkerhetsaspekter, är det ofta nödvändigt att personal under en längre tid aktivt deltar i systemutvecklingsarbetet. Personal från länsstyrelserna har vid något tillfälle deltagit på detta sätt men möjligheterna har varit små på grund av resursbrist. Det är dock angeläget att länsstyrelserna framöver kan avdela erfaren personal för att under en längre tid delta i olika systemutvecklingsprojekt.

### 8.5.9 Sammanfattande bedömning

Förslaget till en ny jordbrukspolitik för EU – Agenda 2000 – indikerar omfattande förändringar, vilket kan kräva ett utvecklingsbehov i två steg.

Steg 1 avser tiden fram till dess att det närmare regelverket för Agenda 2000 är känt och de administrativa förberedelserna för detta måste inledas. Steg 2 avser uppbyggnad av systemstöd för Agenda 2000.

#### Steg 1 Stabilisering

Grundläggande i stabiliseringen är att de nya formerna för samråd, utvecklingsrådet och att ett utvecklat samarbete med länsstyrelserna etableras.

I avvaktan på att bilden klarnar om det nya regelverket för Agenda 2000 föreslås IT-resurserna koncentreras på att stabilisera nuvarande IT-stöd. En ombyggnad av IT-stödet för nuvarande stödsystem bör därför avvaktas. Viktiga delar i en sådan stabilisering är övergången till Unix som teknisk plattform, en avstämning mot EU-kommissionens nya riktlinjer för IT-säkerhet; att lägga system i förvaltning, säkerhetsgenomgångar i fråga om sårbarhet samt att föra ut de nyutvecklade datafångstmetoderna utan utveckling av nya funktioner. I stabiliseringen bör ingå utveckling av en statistikdatabas för att inte belasta produktionsdatabasen samt vissa av de justeringar som har föreslagits i handläggarstödet i den s.k. förändringsanalysen. Detta gäller särskilt miljöersättningarna.

Resurser för en sådan stabilisering under år 1998 bedöms rymmas inom ramen för de resurser som Jordbruksverket erhållit på myndighetsanslaget tillsammans med anslagsposten för administrationen av miljöersättningarna m.m.

#### Steg 2 Systemstöd för Agenda 2000

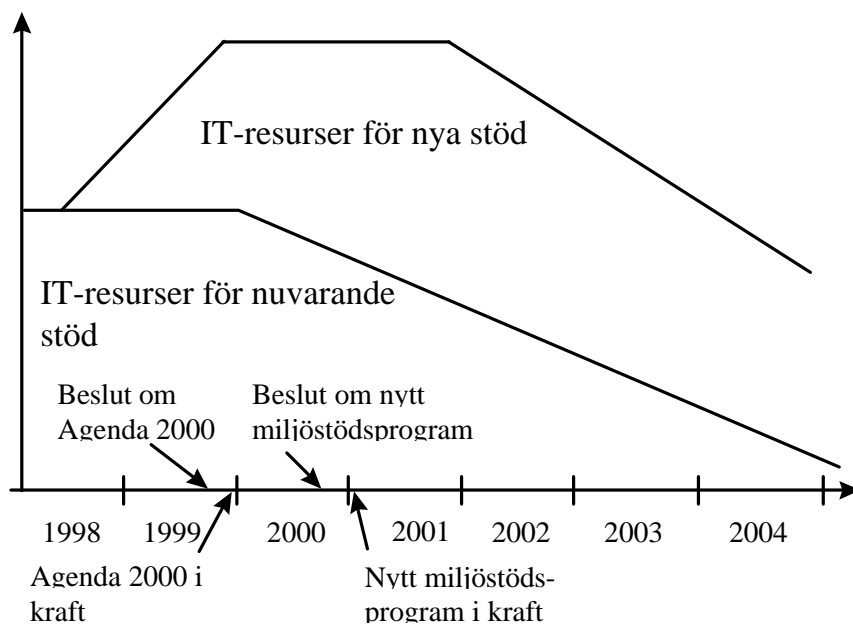
Agenda 2000 kommer med all sannolikhet att kräva en omfattande ombyggnad och nyutveckling av IT-stödet. Därtill kommer omarbetningar av IT-stödet för handläggningen av miljöersättningarna. Dessutom behöver en ny grund läggas för systemutvecklingen för att möjliggöra utbyggnaden av IT-stödet. Eftersom regelverket inte preciserats är det för tidigt att nu kunna bedöma resursbehovet.

I figur 1 redovisas på en tidslinje planeringsläget för systemutvecklingsarbetet under de närmaste åren. Planeringen utgår från att de förslag

som nu redovisats inom ramen för Agenda 2000 kommer att börja tillämpas från den 1 januari år 2000. Vidare är en utgångspunkt för planeringen att de beslut som krävs såväl inom EU som inom Sverige fattas först under hösten 1999. Det är sannolikt att ett nytt miljöersättningsprogram kommer att börja tillämpas från år 2001. Skulle miljöersättningsprogrammet börja tillämpas redan från år 2000 skulle detta medföra en ytterligare skärpning av behovet av systemutvecklingsresurser under åren 1999 och 2000.

Effekterna på behovet av IT-resurser är i dag inte möjliga att ange med någon rimlig grad av säkerhet eftersom regelverket ännu är oklart, inte minst i de hänseenden där medlemsländerna har möjligheter att bestämma regelverket. Figur 1 kan således inte läsas som en resursplan för de kommande åren. Utgångspunkten för figuren är att resurser för förvaltning av det nuvarande regelverket krävs åtminstone fram t.o.m. år 2004 när arbetet med ärenden inom det nuvarande miljöersättningsprogrammet kommer att vara klart. Successivt, med start under år 1998, kommer förberedelser för Agenda 2000 och senare för ett nytt miljöersättningsprogram att sätta igång. Detta arbete blir då ett tillägg till det utvecklings- och förvaltningsarbete som krävs för de nuvarande ersättningsformerna. Ett maximum kan förväntas när utvecklingsarbetet för Agenda 2000 är som störst samtidigt som förberedelser för ett nytt miljöersättningsprogram sker. Detta medför att behovet av resurser för systemutveckling och förvaltning blir högt under åren 1999–2002, när första omgången av miljöersättning enligt det nya regelverket har betalats ut. Behovet av resurser för de senare åren blir i hög grad beroende av de förändringar som sker i regelverket och hur genomarbetat utvecklingsarbetet blir vid nyutvecklingen.

**Figur 1 Schematisk bild av utvecklingen av behovet av resurser för systemutveckling och för förvaltning av IT-system för administrationen av direktstöden till jordbruket**



Den bedömning som nu kan ske för åren 1999–2002, när första omgången av miljöersättningar enligt det nya regelverket har betalats ut, är således att det årliga behovet av resurser för systemutveckling och förvaltning av jordbrukarstöden blir högre än det årliga behovet under åren 1997 och 1998.

### 8.5.10 Utredningens förslag

En vidareutveckling av IT-stödet är ett av de viktigaste medlen att underlätta hanteringen av jordbruksersättningarna. På sikt måste man kunna räkna med att hela handläggningskedjan från ifyllande av blanketter hos den enskilde lantbrukaren till EG-kommissionen är datoriserad. Därför är det viktigt att IT-stödet blir så användarvänligt och resursbesparande för samtliga användargrupper som möjligt. Med stöd av utredningens överväganden föreslår jag följande:

- Jordbruksverket bör få i uppdrag att inrätta ett utvecklingsråd för IT-frågor med företrädare också för länsstyrelserna och lantbrukarna. Rådet bör ha i uppdrag att leda förändrings- och utvecklingsarbetet på IT-området.

- Utvecklingen av IT-stödet bör ske i två etapper. Den första etappen bör omfatta åtgärder av hög prioritet som inte kräver någon mer omfattande ombyggnad av systemet. Bland annat bör man försöka säkerställa
  - full uppfyllnad av EU:s krav på IT-säkerhet,
  - utveckling av en statistikdatabas,
  - förbättrad tillgänglighet för länsstyrelserna,
  - tillgång hos länsstyrelserna till alla data som berör jordbruksföretag i det egna länet,
  - underlättande för jordbruksföretag att fylla i sin ansökan direkt i dator,
  - tillgång för sökanden till felkoder som kan undanröja oavsiktliga misstag.
- Planeringen för en mer genomgripande ombyggnad av systemet, steg 2, bör bedrivas parallellt med steg 1 och anpassas till de krav som kommer att ställas av förändringar i CAP. I det arbetet bör man prioritera ytterligare användaranpassning, tillgänglighet, säkerhet och snabbhet i systemet.

## 8.6 Resursfrågor

### 8.6.1 Bedömning av kommande resursbehov

Jag delar RRV:s uppfattning att det är för stor skillnad mellan länsstyrelsernas handläggningskostnader. Det gäller även sedan hänsyn tagits till skillnader i yttre förutsättningar för verksamheten. Därför är det nödvändigt med åtgärder och jag vill med stöd av RRV:s utredning och resursarbetsgruppens överväganden framhålla följande möjligheter.

#### 8.6.1.1 Utveckling av länsstyrelsernas rutiner

En del av problemet förefaller vara att de olika länsstyrelserna har varit hänvisade till att utveckla sina administrativa rutiner var för sig och dessutom under stor tidspress och nära nog samtidigt mellan planering och genomförande. Det har givetvis legat ett värde i att varje länsstyrelse kunnat skraddarsy lösningar utifrån de externa och interna förutsättningar som rått i varje enskilt fall. Samtidigt är det uppenbart att olika länsstyrelser kan ha varit olika framgångsrika i att hitta de mest kostnadseffektiva lösningarna. I den mån kostnadsskillnaderna, som bl.a. resurs-

arbetsgruppen framhåller, beror på olika ambitionsnivå i olika län är detta oacceptabelt, eftersom det strider på kravet på likabehandling.

Skillnaderna i resursanvändning vid länsstyrelserna skulle kunna minskas samtidigt som effektivitet och måluppfyllelse säkerställs genom att ett administrativt utvecklingsprojekt genomförs under perioden 2000–2002 under medverkan av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Ett sådant projekt bör bygga på en ansvarsfördelning enligt vilken Jordbruksverket med sin föreskriftsrätt skall upprätthålla säkerhet i handläggningssystemet, samt rättstrygghet och likabehandling för de sökande, medan det ankommer på länsstyrelserna att inom ramen för givna direktiv utveckla de mest ändamålsenliga administrativa formerna för sin verksamhet. Projektet bör ledas av ett administrativt expertorgan som RRV eller Statskontoret.

Ett sätt att minska skillnaderna i resursanvändning vid länsstyrelserna samtidigt som effektivitet och måluppfyllelse säkerställs är att ge Jordbruksverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna genomföra ett administrativt utvecklingsprojekt under perioden 1999–2002. Ett sådant utvecklingsprojekt skulle syfta till att säkerställa att

- de bästa erfarenheter av hittillsvarande handläggning tas till vara och görs tillgängliga för alla länsstyrelser,
- bästa möjliga extern och intern expertis används för att vidareutveckla de administrativa rutinerna vid länsstyrelserna och vid Jordbruksverket,
- likabehandling och en hög servicenivå tillförsäkras lantbrukarna samt att
- säkerheten i handläggning och kontroll hålls på en likvärdig och hög nivå över hela landet.

Projektet skulle också svara för ledningen av de förändringar av myndigheternas arbete som kan föranledas av den förestående reformeringen av CAP.

Projektet borde kunna använda sig av de erfarenheter och framsteg som vunnits i Jordbruksverkets Fondkoordinatorprojekt och vid den samordningsverksamhet som redan pågår bland länsstyrelserna.

Syftet med utvecklingsprojektet skulle inte vara att försöka åstadkomma en likriktning av administrationen av direktstöden till jordbruket. Det är tvärtom angeläget att bibehålla en flexibilitet och möjlighet till anpassning till förhållandena i olika län. Men projektet bör kunna vara ett viktigt stöd i länsstyrelsens strävanden att förbättra sina arbetsmetoder och säkerställa en hög och likvärdig kvalitet i verksamheten.

Projektet bedöms kunna utformas så att det kan finansieras inom ramen för t.ex. tillgängliga medel för utvecklingsprojekt inom länsstyr-



elserna eller de särskilda medel för att stärka kontrollfunktionerna i staten.

#### 8.6.1.2 Åtgärder för att minska felen

I avsnitt 8.4.2 har redovisats ett antal förslag på åtgärder för att minska felfrekvensen i ansökningarna. Dit hör t.ex. mer långtgående förtryckning av blanketter, ökad tillgång för länsstyrelserna till administrativa kontroller, informationsinsatser, utbildning och licensiering av konsulter, snabbare utbetalning vid korrekt ansökan samt klassning av miljöersättningsberättigande objekt genom handläggning i fält. Eftersom åtgärdande av felaktigheter i ansökningar kräver uppskattningsvis upp mot 30 procent av handläggningstiden, bör dessa åtgärder möjliggöra en betydande besparing samtidigt som de skapar en större säkerhet i systemet, vilket i sin tur bör leda till ett minskat kontrollbehov. Det är därför angeläget att Jordbruksverket och länsstyrelserna skyndsamt vidtar åtgärder i denna riktning.

#### 8.6.1.3 Förändringar i ansvar

Jag har kunnat konstatera, bl.a. med hjälp av RRV:s rapport, att vissa stöd har så låg frekvens att det är svårigheter att uppnå kostnadseffektivitet. Länsstyrelserna bör därför uppmuntras att samverka om handläggningen av vissa föga frekventa stöd som t.ex. miljöersättning för utrotningshotade husdjursraser.

Ett tydligare ansvar, inklusive budgetansvar för Jordbruksverket för kontrollverksamheten i fält, skulle förtydliga myndigheternas roller och innebära en klarare åtskillnad mellan handläggning och kontroll. Det skulle också göra det lättare att rikta kontrollinsatserna, även geografiskt, dit där de bäst behövs, vilket borde öka effektiviteten. Slutligen är det en fördel om det finns ett samband mellan uppgiften att föreskriva kontroll och att budgetera för denna. För att ekonomiskt möjliggöra denna överföring av fältkontrollansvaret krävs en överföring av resurser från länsstyrelserna till Jordbruksverket motsvarande länsstyrelsernas resursbehov för fältkontrollen efter genomförda förslag till besparingar och rationaliseringar.

Kostnaderna för fältkontrollen för år 1998 var betydligt högre än år 1997 med anledning av EU: krav om ökad kontrollfrekvens på grund av en ökad mängd smärre felaktigheter. Vid kontakter med DG 6 på EU-kommissionen har dock framkommit att EU nu har förändrat sina rutiner, vilket innebär att det framgent inte kan förväntas krav på ökad kon-

trollfrekvens med anledning av felaktigheter av smärre betydelse. Det innebär att det är realistiskt att räkna med att behovet av fältkontroller kommer att återgå till 1997 års nivå.

Om kvaliteten på länsstyrelsernas handläggning kan säkras, bl.a. genom Jordbruksverkets utökade direktivrätt, borde det bli möjligt att minska Jordbruksverkets resursbehov för utbetalningskontroll. Dessa resurser bör i stället användas för Jordbruksverkets stöd och rådgivning till länsstyrelserna.

Jordbruksverket behöver få möjlighet att utveckla sin servicefunktion gentemot länsstyrelserna och de enskilda handläggarna. I dag kan inte detta ske fullt ut på grund av att Jordbruksverket i ett senare skede kan komma att överpröva länsstyrelsens beslut. Jag förelår därför att överprövningsfunktionen förs över till annan myndighet. Första instans bör, för att garantera en hög kompetensnivå, vara en eller ett fåtal länsrätter.

#### 8.6.1.4 Avgiftsfinansiering

Som framgår av redovisningen i avsnitt 5.4 är EU:s regelsystem inte alldeles entydigt i frågan om rätten att ta ut avgift för att täcka administrationskostnaderna. Beträffande vissa ersättningar, i första hand arealerättningen och djurpremier, gäller att de skall utgå ograverat utan att belastas av förvaltningskostnader. Det framgår bl.a. av EG-domstolens dom den 22 oktober 1998 (mål C-36/97 och C-37/97). Ifråga om ersättningar som endast delvis är EU-finansierade är rättsläget något mer oklart. Detta gäller bl.a. miljöersättningarna.

I det föregående har jag föreslagit att en del av handläggningen av miljöersättningarna – klassificering av ersättningsvärda objekt – skall kunna ske på plats. Det kan finnas anledning att pröva om en självkostnadsavgift kan tas ut för en sådan handläggning. Det finns dock en risk att också detta skulle anses strida mot EU:s regelsystem. Det har av tidsskäl inte varit möjligt att inom utredningen tillräckligt analysera konsekvenserna av ovannämnda dom. Jag föreslår därför att frågan om avgift för handläggning i fält av miljöersättningar blir föremål för en ytterligare juridisk analys. Om en sådan analys leder till att det kan tillstyrkas bör länsstyrelserna få rätt att ta ut en sådan avgift enligt en av Jordbruksverket fastställd taxa. Det är viktigt att taxan utformas så att det inte motverkar stödets syfte, t.ex. genom att avskräcka lantbrukare från att medverka i systemet.

Länsstyrelserna är oförhindrade att ta ut avgifter för frivilliga utbildningsinsatser. Således bör den särskilda utbildning och kunskaps-

kontroll för konsulter som föreslås i avsnitt 8.4.2.5 vara helt avgiftsfinansierad.

#### 8.6.1.5 Besparingspotentialer och kommande resursbehov

Det är inte möjligt att säkert avgöra vilka besparingar dessa åtgärder leder till innan de genomförts på ett mer systematiskt sätt. En rimlig bedömning är dock att det borde vara möjligt att åstadkomma generella besparingar vid länsstyrelserna, räknat på nuvarande verksamheter, motsvarande tio procent av handläggningskostnaderna (exklusive fältkontrollverksamheten). Det motsvarar ca 20 miljoner kronor.

Också inom Jordbruksverket bör det finnas en besparingspotential, främst genom kvalitetssäkring av länsstyrelsernas beslut så att behovet av Jordbruksverkets efterkontroller minskar. Totalt används i dag cirka tio årspersoner vid Jordbruksverket för utbetalningsadministration (inklusive återkravshantering), som därmed delvis skulle kunna sparas in. De inbesparade resurserna föreslås dock i sin helhet användas till att förstärka Jordbruksverkets stöd och rådgivning till länsstyrelserna.

De resurser som i dag används för Jordbruksverkets prövning av överklagade ärenden, vid beslut fattade av länsstyrelserna, bör överföras till den eller de länsrätter som föreslås överta överprövningen.

Vissa länsstyrelser bör rimligen ha en större besparingspotential än andra. RRV har angivit en besparingsmöjlighet på ca 23 miljoner kronor per år givet att samtliga länsstyrelser blir lika bra eller bättre än "medianlänet" för vardera stödformen. Länsstyrelserepresentanterna i resursarbetsgruppen har framfört sin uppfattning och reviderat vissa av siffrorna. Givetvis beror många av avvikelserna som redovisas av RRV på omständigheter som de olika länsstyrelserna inte råder över. Det borde dock vara en rimlig ambitionsnivå att de länsstyrelser som ligger över medianvärdet, under åren 1999 och 2000 skall kunna eliminera åtminstone 1/3 av mellanskillnaden i förhållande till 1997 års siffror. Detta motsvarar ca tio miljoner kronor på årsbasis.

Den nuvarande anslagsordningen gör det inte möjligt för statsmakterna att föreskriva vilka resurser varje enskild länsstyrelse skall använda för handläggningen av direktstöden och det går att anföra många skäl mot att återinföra en sådan detaljstyrning. De resurstal och besparingspotentialer som anges i detta betänkande får därför ses dels som ett underlagsmaterial när statsmakterna bedömer resursbehovet för stödverksamheten, dels som ett underlag vid länsstyrelsernas interna resursfördelning.

I tabell 8 redovisas länsstyrelsernas resursförbrukning samt justeringar på grund av tillkommande verksamhet under åren 1998–2001 samt

bedömda effekter av föreslagna rationaliseringsåtgärder och riktade besparingar för länsstyrelserna.

**Tabell 8 Länsstyrelsernas resursförbrukning för handläggning och kontroll av EU:s direktstöd till jordbruket**

År	Kostnad och förändring. Mkr/år	Anmärkning
1997	207	Enligt RRV-rapport 1998:56
1998	+ 32	Länsstyrelsernas yrkade anslag för tillkommande uppgifter (nya stödformer, utökad kontrollverksamhet, verifiering av blockkartor, kartavgifter m.m.) Huvuddelen av merkostnaden kvarstår under år 1999
1999	+ 20	Länsstyrelsernas preliminära prognos för tillkommande arbetsuppgifter (ajourhållning av blockkartor, omprövningar och återkrav i de femåriga miljöersättningsprogrammet, IT-utveckling, datafångst m.m.). Huvudsakligen engångskostnad detta år
2000	+ 65	Agenda 2000. Nivåhöjande merkostnad fr.o.m. år 2000
Rationaliseringspotential		Efter genomförande av föreslagna åtgärder samt riktade besparingar för länsstyrelserna
2000	- 15	
2001	- 15	
Resursbehov		Beräknat efter ovanstående ingångsvärde och förändringar
1998	239	207 + 32
1999	259	207 + 32 + 20
2000	257	207 + 65 - 15
2001	242	207 + 65 - 15 - 15

Källor: Underlagsmaterial till RRV:s rapport 1998:56 samt egna beräkningar.

Med utgångspunkt i kalkylförutsättningarna beskrivna i tabell 8 är alltså besparingspotentialen år 2001 i förhållande till 1997 års verksamhet i storleksordningen ca 30 miljoner kronor.

Vilka kostnader som Agenda 2000 kan medföra är svåra att förutse. Om man antar att det är möjligt att minska administrationskostnaderna med tio procent för arealstödet, att djurstöden ökar 100 procent samt att miljöersättningarna ökar med 75 procent, ökar kostnaderna totalt med i storleksordningen 65 miljoner i förhållande till kostnaderna år 1997.

Detta innebär att, trots om de föreslagna besparingarna om totalt ca 30 miljoner kronor kan uppnås, är det rimligt att utgå från att Agenda 2000 kan komma att innebära ett ökat resursbehov i storleksordningen 35 miljoner kronor per år. Till detta kommer initiala utvecklingskostnader som kan uppskattas till i storleksordningen 100–150 miljoner kronor. Införandet av Agenda 2000 samt ett nytt nationellt miljöersättningsprogram kommer att kräva betydande utbildnings- och informationsinsatser. Kostnaderna för dessa insatser ingår inte i det resursbehov som redovisats i tabell 8.

Det är viktigt att hanteringen av de budgeteffekter som kan uppstå förbereds i god tid. Detta skulle kunna ske i en särskild budgetberedning med företrädare för Regeringskansliet, Jordbruksverket och länsstyrelserna.

#### 8.6.1.6 Finansiering

I detta betänkande föreslås endast åtgärder som innebär besparingar eller som leder till besparingar som bl.a. finansierar åtgärden. I mitt uppdrag ligger också att föreslå en finansieringsprincip för de fall Sverige nationellt inte kan påverka ambitionsnivån inom stödsystemen. Här föreligger främst två problem. Det ena gäller krav på utökade kontroller som föreskrivs av EU-kommissionen och inte alltid kan förutses av svenska myndigheter. Enligt min uppfattning bör kostnaden för kontrollverksamheten beaktas i den normala budgetprocessen. Tillfälliga kostnadsförändringar bör, i enlighet med vad jag tidigare föreslagit, täckas antingen genom ett särskilt anslag hos Jordbruksverket eller genom en anslagskredit, och finansieras inom ramen för tillgängliga medel för kontrollverksamhet.

Det andra problemet gäller de kostnadsökningar som kan förväntas av de nu diskuterade förändringarna av den gemensamma jordbrukspolitiken baserade på Agenda 2000. Utfallet där blir beroende av de politiska förhandlingarna inom EU och de nationella regelsystem som Sverige väljer för ett genomförande av den nya politiken. Förstahandsåtgärden för att förhindra eller begränsa kostnadsökningar är att påverka jordbrukspolitikens utformning. Därutöver bör man eftersträva att kompensera för kostnadsökningar genom fortsatta rationaliseringar. I detta framhålls ett antal sådana möjligheter. Däremot har jag, på grund av

gällande EU-regler, inte funnit att avgiftsfinansiering är en framkomlig väg för finansiering av någon mer betydande del av administrationskostnaderna.

## 8.6.2 Utredningens förslag

I föregående avsnitt har jag framfört ett antal förslag som syftar till att göra administrationen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i Sverige enklare och mindre resurskrävande. För att underlätta genomförandet av dylika åtgärder föreslås följande:

- Ett administrativt utvecklingsprojekt bör genomföras med medverkan av Jordbruksverket och länsstyrelserna som bl.a. skall syfta till att
  - de bästa erfarenheterna av hittillsvarande handläggning tas tillvara och görs tillgängliga för alla länsstyrelser,
  - bästa möjliga interna och externa expertis används för att vidareutveckla administrativa rutiner vid såväl länsstyrelserna som vid Jordbruksverket,
  - likabehandling och hög servicenivå tillförsäkras lantbrukarna,
  - säkerhet i handläggning och kontroll hålls på en likvärdig och hög nivå i hela landet och hos alla berörda myndigheter,
  - dubbelarbete mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna förhindras,
  - de förändringar av myndigheternas arbete som kan föranledas av den förestående förändringen av CAP analyseras och förbereds.

Projektet bedöms kunna finansieras inom ramen för t.ex. tillgängliga medel för utvecklingsprojekt inom länsstyrelserna eller särskilda medel för att stärka kontrollfunktionerna i staten.

- Länsstyrelserna bör få i uppdrag att till år 2001 genomföra besparingar på minst tio procent av handläggningskostnaderna, bl.a. med hjälp av sådana åtgärder som föreslås i detta betänkande. Detta skall ske utan att ge avkall på kvalitetsmålen i de olika stöden.
- De länsstyrelser som har handläggningskostnader som ligger över medianvärdena för olika stödtyper bör få i uppdrag att reducera dessa merkostnader med minst en tredjedel till år 2001.
- Ovanstående sparbetning bör beaktas vid dels budgetberedningen inom länsstyrelserna, dels vid Regeringskansliets beredning av länsstyrelsernas ramanslag.
- Jordbruksverket bör få i uppdrag att redovisa hur en omfördelning av resurser inom verket kan ske från bl.a. utbetalningskontroller till ökat stöd och rådgivning till länsstyrelserna.

- Länsstyrelserna bör få möjlighet att ta ut en avgift för handläggning i fält av miljöersättningar, enligt en av Jordbruksverket särskild fastställd taxa, om en ytterligare juridisk prövning visar att detta är förenligt med EU:s regelsystem.
- En särskild budgetberedning bör tillsättas med företrädare för Regeringskansliet, Jordbruksverket och länsstyrelserna för att fortlöpande analysera de budgetmässiga konsekvenserna av en reformering av CAP och förbereda budgetbehandlingen för åren 2000 och 2001.





## 9 Särskilda yttranden

*Av planeringschefen Mats Persson och avdelningschefen Hans Andersson*

Enligt direktiven är målet för utredningens arbete att skapa en organisationsmodell som är så kostnadseffektiv, ändamålsenlig och säker som möjligt, både när det gäller handläggning och betalningssystem. Härvid skall särskilt EG:s regelverk på jordbruksområdet tas i beaktande.

I utredningens direktiv läggs således tonvikten på kostnadseffektivitet. Enligt vår mening borde detta också i högre grad ha präglat utredningens överväganden och förslag. Detta gäller särskilt som utredningen haft tillgång till en rapport från RRV, där det finns ett bra underlag att arbeta utifrån.

RRV har i sin rapport Lantbruksenheternas administration av stödet till jordbruket tagit fram underlag som visar att det är tydligt att lantbruksenheter arbetar mer effektivt med större ärendevolymer. Vidare finns det enligt RRV en kritisk massa under vilken administrationen inte är effektiv. Med bl.a. detta som grund har RRV redovisat tre alternativ för att minska skillnaderna i effektivitet mellan lantbruksenheterna. De alternativ som redovisas är ett ökat kunskapsutbyte mellan lantbruksenheterna med stöd från Jordbruksverket, att ge Jordbruksverket ansvaret för att fördela resurserna till respektive lantbruksenhet samt som ett tredje alternativ en ny regional organisation vid Jordbruksverket med en reducering av antalet enheter. RRV menar att det sistnämnda alternativet ger förutsättningar för störst effektivitet medan utredningens förslag om ett utvecklingsprojekt närmast motsvarar det första alternativet.

Jordbruksverket delar RRV:s bedömning av följande skäl. RRV har påvisat stordriftsfördelar som bäst tas tillvara i en regional organisation. En regional organisation ger också bäst förutsättningar för en enhetlig tolkning av regelverket och därmed för en likabehandling av ansökningarna. Det ger därmed också förutsättningar för att uppfylla EU:s krav och undvika kostnader för svenska staten i form av sanktioner.

När det gäller utredningens invändningar mot en sådan organisation kan följande anföras. Det behov av personkontakter, som enligt utredningen talar mot en regional organisation, kan lösas genom utbyggt telefonstöd med den modell som tillämpas i andra organisationer, t.ex. försäkringsbolag. Värde av samordning med övrig verksamhet i länet kan

ifrågasättas med hänsyn till att de EU-stöd som här avses (arealstöd, djurbidrag, vissa miljöstöd) är masstöd enligt detaljerade EU-regler, som länen kan påverka endast marginellt. De kopplingar som finns mot t.ex. mer komplicerade stödformer som strukturstöd bör utredas vidare.

Det administrativa utvecklingsprojekt som förslås, kan enligt vår mening ge vissa effektivitetsvinster, men är otillräckligt för att åstadkomma en nödvändig rationalisering. Detta särskilt som syftet enligt utredningen inte skall vara att försöka åstadkomma en likriktning av administrationen mellan länen. Möjligheterna för Jordbruksverket att söka åstadkomma effektivitet i andra myndigheter är i grunden små, eftersom verket inte kan påverka personalresurserna. Vidare har verket endast rätt att föreskriva om rutiner som uppfyller EU:s regelverk och inte att styra bedömningen i enskilda ärenden. Vi delar därför inte heller bedömningen i utredningen (avsnitt 8.3) att den utökade direktivrätten till Jordbruksverket är tillräcklig för att garantera att EU:s krav tillgodoses. Det bör understrykas att ett sådant utvecklingsprojekt kommer att kräva betydande resurser från såväl Jordbruksverket som i form av extern konsult hjälp.

Enligt vår uppfattning bör det göras en fortsatt utredning och fördjupning av de alternativ RRV lämnat. Behovet av en sådan utredning understryks av de förändringar av stödformer och ökade administrationskostnader som Agenda 2000 kan väntas leda till. Administrationskostnaderna för jordbrukarstöden kan också komma att ifrågasättas mer i takt med att antalet jordbruksföretag minskar. I detta sammanhang bör kostnadsskillnaderna mellan länsstyrelserna analyseras närmare, liksom givetvis även de invändningar mot beräkningsunderlaget som länsstyrelserna redovisat. I en sådan utredning bör möjligheterna till nya tekniska lösningar närmare analyseras och organisationsfrågan prövas förutsättningslöst utifrån vilka lösningar som ger störst effektivitet. Det är vidare angeläget att göra internationella jämförelser. I Danmark är t.ex. administrationskostnaden för arealersättning ca 600 kronor per ärende, vilket kan jämföras med den svenska kostnaden som är ca 1 400 kronor per ärende (avsnitt 7.4, tabell 6 och 7). Orsaken till denna typ av skillnader bör analyseras närmare.

De förslag om effektiviseringar som framkommer får sedan vägas mot andra faktorer som bedöms viktiga, t.ex. sambandet med annan verksamhet som länsstyrelserna administrerar. Det ger därmed en tydligare bild av storleken på kostnaden för sådana andra faktorer som vägs in.

I utredningen diskuteras möjligheterna att föra över hela eller delar av ansvar och budget för fältkontroller till Jordbruksverket. Enligt vår uppfattning bör med nuvarande organisationsmodell inte någon sådan överföring ske.

*Av lantbrukaren Staffan Danielsson*

Utredningen om "Myndighetsorganisationen på jordbrukets område mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet" har gjort en värdefull genomgång av den svenska administrationen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. En rad konstruktiva förslag läggs fram avseende åtgärder för att förbättra och förenkla den administrativa hanteringen av EU-ersättningarna.

I likhet med utredningen anser jag att grunden till en mindre omfattande och kostnadskrävande byråkrati ligger i förenkling av de regelverk som styr EU-ersättningarna. Självfallet bör de generella CAP-regelverken förenklas, men Sverige måste framförallt sopa rent framför egen dörr genom att förenkla i de tillkrånglade regelverk, främst miljöersättningarna, som man själv utformat.

Regelsystemet får inte ges en sådan utformning att det i praktiken blir kontraproduktivt och hindrar att Sverige på ett effektivt sätt tillförs alla tillgängliga EU-ersättningar. Det förtjänar påpekas att innevarande år förlorar det svenska jordbruket mer än en fjärdedel, omkring 700 mkr, av anslagna medel för miljöersättningar.

För den administrativa verksamheten måste gälla att den för både jordbrukare och myndigheter görs så enkel och smidig som möjligt utan att rättssäkerheten för den enskilde minskar. I detta ligger att administrationen skall tillförsäkra lantbrukarna likabehandling och hög service-nivå.

Jag delar utredningsmannens analys i frågan om huvudmannskapet för administrationen. Utredningen visar med tyngd det värdefulla i nuvarande svenska modell och anvisar goda förslag för att komma tillrätta med dagens problem, såsom att överprövningen av beslut flyttas till en eller två länsrätter samt betydelsen av den nyligen införda direktivrätten. Jag vill överhuvudtaget understryka värdet av en decentraliserad handläggning och service nära lantbrukarna, för både näring och stat, i frågor som dessa.

Vad gäller utredarens förslag om avgift för handläggning i fält av miljöersättningar är min grundinställning att utrymmet för avgiftsfinansiering på området idag är obefintligt. Svenskt jordbruk belastas av unika och mycket betungande produktionskatter. Innan dessa tagits bort är det orimligt att ens överväga ytterligare avgifter. Nya administrativa avgifter i det svenska jordbruket bryter också tvärt mot ambitionen att förbättra näringens konkurrenskraft och går i så fall emot skrivningarna om "ett konkurrenskraftigt jordbruk" i regeringsförklaringen 1998.

Även vid likvärdiga konkurrensvillkor på skattesidan måste eventuella svenska överväganden om avgiftsuttag sättas i relation till övriga EU-länder. Såvitt känt förekommer över huvud taget inte avgifter i andra

medlemsländer av det slag förslaget avser, vilket också gör avgiftsförslaget fullständigt orealistiskt.

Den föreslagna avgiften är vidare principiellt utomordentligt tveksam.

EG-domstolens dom den 22 oktober 1998 i förenade målen C 36/97 och C 37/97, som hänvisas till, håller en hög generaliseringsgrad och innebär att administrationskostnader inte går att överföra på mottagarna av de ersättningar som de i målet aktuella rättsakterna reglerar. En självklar slutsats av domen bör vara att medlemsstaterna inte heller genom att lägga ut avgifterna på andra områden, i andra sammanhang kan bekosta den nationella administrationen på det område rättsakterna reglerar.

Det ligger nära tillhands att anta att förslag om införande av nya avgifter på EU-ersättningsområdet med nödvändighet leder till att staten på andra vägar ändå kommer att belasta de ersättningssystem som man enligt rättsakterna inte får ta ut avgifter för att hantera. Väljer staten att gå fram den konfrontationsvägen måste vi från jordbrukarhåll nagelfara eventuella avgiftsförslag och dess överensstämmelse med kostnadstäckningsprincipen.

Utöver detta vill jag understryka att miljöersättningarna bygger på att lantbrukarna erbjuder sig att mot ersättning tillhandahålla miljötjänster som staten efterfrågar. Här kan sägas råda ett marknadsliknande förhållande. Det är utifrån detta perspektiv oacceptabelt att övervältra statens olika kostnader på de lantbrukare som tillhandahåller den efterfrågade tjänsten.

Den självklara rationaliseringspotentialen på miljöersättningsområdet ligger i en förenkling av de olika miljöprogrammen. Sammanslagning av program och enklare regelverk skulle enligt min bedömning ge betydande administrativa vinster. Det är uteslutet att lantbrukarna skall bekosta hanteringen av ett regelverk som många bedömare anser vara alltför långtgående.

Förslaget att länsstyrelsens handläggare i fält klassar t.ex. betesmarker så att oklarheter undanröjs är till gagn för alla parter. Detta moment bör ingå som en del i handläggningen och skall som sådan bekostas av staten. Det är förslaget om att avgiftsbelägga detta som jag med kraft vänder mig emot.

Vikten av att EU-ersättningarna kommer lantbrukarna till del utan tidsutdräkt kan inte nog understrykas. Regelverket på EU-ersättningsområdet genomgår ständiga förändringsprocesser, vilket ställer höga krav på den administrativa hanteringen. Särskilt vid införandet av nya regler uppstår administrativa problem som kan inverka negativt på utbetalningstiderna.

Det är från brukarperspektiv inte acceptabelt att tillkortakommanden från myndigheternas sida i nämnda avseende skall drabba mottagarna av

ersättningarna. Lantbrukare som oförskyllt får vänta på utbetalning av ersättningarna kan hamna i mycket allvarliga likviditetsproblem. I fall av stora tidsutdräkter är rimligt att rätt till kompensation medges lantbrukare. En utgångspunkt kan här vara de tidsfrister som medlemsländerna enligt gemenskapsreglerna har att rätta sig efter ifråga om utbetalningar av EU-ersättningar. Nämnda regler tangerar även enskilda rätt. Rätt till kompensation kan säkerställas genom en enkel ersättningsregel i det nationella regelverket på EU-ersättningsområdet. Ställer man sig främmande till ett sådant förtydligande av myndigheternas ansvar, som ändå torde finnas enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer när det gäller stora tidsutdräkter, bör lantbrukarna i alla händelser medges rätt till räntekompensation i de fall pengarna inte utbetalas inom den angivna tiden. Enligt min uppfattning finns skäl att särskilt lagfästa en sådan rätt, eftersom det medverkar till att sätta ytterligare press på myndigheterna att åstadkomma ett effektivt administrativt system. Utredningen har inte i tillräcklig grad belyst denna fråga.

Förslaget om licensiering av konsulter är jag mycket tveksam till, utifrån principiella utgångspunkter. Myndigheterna har ett självklart ansvar att utan avgifter ge service och lämna erforderlig information om gällande regler till lantbrukare och konsultföretag.

Den självklara grunden måste rimligen vara att regelverken är så pass klara att myndigheternas informations- och serviceskyldighet gör det möjligt för lantbrukaren att själv kunna fylla i sin ansökan. Det är sedan upp till de lantbrukarna som så önskar att anlita professionell assistans, vilket redan sker på ett fungerande sätt. Lantbrukaren får här, liksom på andra samhällsområden, själv värdera kvaliteten på konsultföretagen. Skulle myndigheterna "examinera" vissa konsultföretag mot betalning kan inte bortses från risken att den allmänna informationen till lantbrukarna på sikt tunnans ut ju mer myndigheterna frestas att fokusera på riktad och lönsam information till vissa företag. Det är också viktigt att undvika onödiga inslag av byråkratisering och ett system med licensiering av konsulter kan snarare medverka till, än motverka, detta. Det kan vidare finnas en risk för att ett system med licensiering av konsulter påverkar handläggningen av ansökningarna negativt för de lantbrukare som inte anlitar konsult för att ansöka om EU-ersättning. Det kan heller inte uteslutas att ett sådant system innebära en risk för att drivkraften att förenkla regelverken avtar.

*Av departementsrådet Johan Krafft*

I direktiven till utredningen står bl.a. att utredaren skall "lämna förslag till sådana förändringar i myndighetsorganisation, ansvars- och arbets-

fördelning som kan främja effektiviteten i arbetet, såväl administrativt som ekonomiskt. Målet för arbetet skall vara att skapa en organisationsmodell som är så kostnadseffektiv, ändamålsenlig och säker som möjligt...".

Riksrevisionsverket har i rapporten Lantbruksenheternas administration redovisat flera alternativ för att minska skillnaderna i effektivitet mellan lantbruksenheterna. Ett av förslagen, vilket enligt RRV ger störst effektivitetsvinster, innebär att handläggningen av stödärenden skulle ske vid 8-10 regionala kontor under jordbruksverket.

Utredaren föreslår bl.a. att ett administrativt utvecklingsprojekt genomförs med medverkan av jordbruksverket och länsstyrelserna.

Enligt min uppfattning hade det varit önskvärt att utredningen mer ingående hade analyserat förslag som syftar till att skapa en så kostnadseffektiv organisationsmodell som möjligt. Det hade därför, enligt min uppfattning, varit önskvärt att bl.a. RRV:s förslag och frågorna kring det administrativa utvecklingsprojektet analyserats närmare i utredningen.

# Bilaga 1

## Utredningens direktiv

Dir nr: Dir. 1997:125

### **Myndighetsorganisation på jordbrukets område mot bakgrund av det svenska EU-medlemskapet**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 oktober 1997.

#### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av de jordbruksstöd som berör såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna. Utredaren skall analysera behovet av sådana förändringar i myndighetsorganisation och i ansvars- och arbetsfördelningen som kan främja effektiviteten i arbetet, såväl administrativt som ekonomiskt, samt som kan medverka till att ekonomiska sanktioner undviks. Utredaren skall även med utgångspunkt i den föreslagna ansvars- och arbetsfördelningen bedöma resursbehovet och föreslå en ändamålsenlig fördelning av resurser mellan myndigheterna.

#### **Bakgrund**

Riksdagen beslutade under hösten 1994 (prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:UU5, rskr. 1994/95:63 och prop. 1994/95:75, bet. 1994/95:JoU7, rskr. 1994/95:126) om den svenska tillämpningen av EG:s jordbrukspolitik vid ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen samt hur administrationen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall organiseras.

I prop. 1994/95:75 angavs som en viktig utgångspunkt för de administrativa lösningar som utformas vid ett medlemskap att de skall utgå från den traditionella svenska förvaltningsstrukturen. Vidare ansåg riksdagen det vara av central betydelse att handläggningen av olika bidrag läggs så nära bidragstagarna som möjligt. Samtidigt uttalade riksdagen det vara angeläget att åstadkomma en så enhetlig regeltillämpning som möjligt. Länsstyrelserna kom därmed att få ansvaret för den största delen av stödhandläggningen och den fysiska kontrollen, medan Statens jord-

bruksverk som central sektorsmyndighet främst fick en samordnande, stödjande och rådgivande roll. Jordbruksverket fick rollen som stödutbetalande myndighet (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

För att finansiera det ökade resursbehov som förväntades uppstå till följd av verksamheten med den gemensamma jordbrukspolitiken beslutade riksdagen (prop. 1994/95:100 bil. 14, bet. 1994/95:BoU12, rskr. 1994/95:213) att öka länsstyrelsernas förvaltningsanslag med 120 miljoner kronor (beräknat på 18 månader). Av samma skäl beslöts att Jordbruksverkets förvaltningsanslag skulle öka med 67 miljoner kronor.

Detta skedde bl.a. genom att medel som var avsedda för administrationen av det svenska omställningsprogrammet frigjordes och fördes över till verkets förvaltningsanslag (prop. 1994/95:100 bil. 10, bet. 1994/95:JoU13, rskr. 1994/95:291).

### **Tidigare utredningsuppdrag**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 april 1995 (dir. 1995:83) tillkallades en särskild utredare med uppgift att göra en uppföljning av den gemensamma jordbrukspolitiken administrativa konsekvenser för länsstyrelserna, Jordbruksverket och andra berörda myndigheter, i första hand Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Utredningen föreslog i sitt betänkande Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige (SOU 1996:65) bl.a. en fortsatt regionalisering av

beslutskompetensen. Utredaren påpekade också att det från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt är viktigt att klargöra hur befogenheten att fatta beslut är fördelad. Bakgrunden var enligt utredaren att Jordbruksverket, trots att en länsstyrelse fattat ett positivt förvaltningsbeslut, ansåg sig ha rätt att vägra att betala ut stödet om de fann att stödbeslutet strider mot EG-rätten. Utredaren påpekade vidare, i fråga om de nu gällande bestämmelserna för överklagande, att det visserligen kan vara ändamålsenligt med ett förfarande där den centrala förvaltningsmyndigheten fungerar som första besvärinstans men att principiella skäl talar för att beslut i stödärenden bör kunna överprövas av förvaltningsdomstol.

Det första beslutet om resurstilldelning för administration på jordbrukets område fattades våren 1995 (prop. 1994/95:100 bil. 10, bet. 1994/95:JoU13, rskr. 1994/95:291). Sedan dess har ett stort antal förändringar inträffat som påverkar resursbehovet. Riksdagen har bl.a. beslutat om ytterligare utbyggnad av det svenska miljöersättningsprogrammet för jordbruket med sammanlagt 1 300 miljoner kronor (prop. 1996/97:1 utg.omr. 23, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113 och prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284). Även andra ändringar i tillämpningen av regelverken har beslutats. Det är därför oklart



om de resurser som i dag läggs på förvaltning av jordbrukspolitiken och fördelningen av dessa resurser mellan myndigheterna fortfarande motsvarar behovet och delas ut på ett effektivt sätt.

Den nyss nämnda utredaren kunde av naturliga skäl inte basera sina analyser på erfarenheter av de förändringar som skedde under utredningens gång och som skett därefter. Framför allt saknades vid detta tillfälle erfarenheter från tillämpningen av hela miljöersättningsprogrammet. Utredaren påpekade dock vissa brister i ansvars- och arbetsfördelningen mellan myndigheterna, främst mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket.

### **Nyare studier**

Riksrevisionsverket kommer inom kort att redovisa en studie över administration och regelsystem avseende EG:s arealersättningar. Syftet är att granska om myndigheterna administrerar arealersättningarna på ett kostnadseffektivt sätt samt att fastställa vilka hinder som finns för att förbättra administrationen. Härutöver finns bl.a. några studier om utveckling av det ADB-baserade handläggningsstödet.

### **Utredningsuppdraget**

Den nu aktuella särskilde utredaren skall göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet. Utredaren skall lämna förslag till sådana förändringar i myndighetsorganisation, ansvars- och arbetsfördelning som kan främja effektiviteten i arbetet, såväl administrativt som ekonomiskt. Målet för arbetet skall vara att skapa en organisationsmodell som är så kostnadseffektiv, ändamålsenlig och säker som möjligt, både när det gäller handläggning och betalningssystem. Härvid skall särskilt EG:s regelverk på jordbruksområdet tas i beaktande. Utredaren skall samtidigt lämna förslag till hur principerna för ett framtida ADB-baserat handläggningsstöd bör utformas.

När det gäller tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall utredaren vid behov lämna förslag till förändringar i ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna så att inga oklarheter uppstår. Därvid bör utredaren särskilt beakta ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som fattar beslut om stöd och de myndigheter som fattar beslut om utbetalning av stöd, i första hand gäller detta ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Dessutom skall utredaren överväga om instansordningen vid överklaganden bör förändras.

Utredaren skall bedöma behovet av resurser för den föreslagna ansvars- och arbetsfördelningen och föreslå en ändamålsenlig resursfördelning mellan myndigheterna samt en finansieringsprincip för de fall Sve-

rige nationellt inte kan påverka ambitionsnivån inom olika stödsystem. Även möjligheten till avgiftsfinansiering skall prövas.

Utredaren skall som underlag för sitt arbete ta del av, och i tillämpliga delar beakta, de utredningar som gjorts om arealersättning och ADB-baserat handlägningsstöd.

### **Övrigt**

Utredaren skall beakta regeringens direktiv om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Berörda myndigheter skall bistå utredaren. Arbetet skall vidare bedrivas i samverkan med representanter för berörda myndigheter. Utredaren bör också under arbetets gång informera berörda fackliga huvudorganisationer och i förekommande fall andra berörda arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal med om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 1998.

## Bilaga 2

Utdrag ur RRV:s rapport Lantbruksenheternas  
administration av stödet till jordbruket (RRV 1998:56)

Finns endast i den tryckta upplagan

























































































































## Bilaga 3

**EUROPEISKA KOMMISSIONEN**  
GENERALDIREKTORAT VI  
JORDBRUK

### **VI-A.I-3 Granskning och godkännande av EUGFJ:s räkenskaper**

Bryssel den  
**VI/5331/98-SV**

#### **RIKTLINJER FÖR ATTESTERINGEN AV EUGFJ:S UTBETALNINGSSTÄLLENS RÄKENSKAPER**

**Ärende: Riktlinje (98) nr 9 – Delegering av uppgifter till andra organ eller enheter**

#### **1. INLEDNING**

I denna inledning behandlas delegering av uppgifter till andra organisationer utanför utbetalningsstället eller till utbetalningsställets regional- eller lokalkontor. Riktlinjen omfattar kontroll och övervakning av att dessa andra organ eller enheter fungerar på ett lämpligt sätt. Denna kontroll och övervakning skall utföras av utbetalningsstället och det efterföljande granskningsarbetet skall utföras av attesteringsorganet.

Samtliga medlemsstater använder sig av andra organ och enheter genom att delegera hela eller delar av godkännandefunktionen och/eller den tekniska funktionen. Detta kan bero på de bidragssökandes geografiska utbredning, befintliga historiska strukturer och på behovet av specialistkunskap. I samtliga medlemsstater har användandet av andra organ och regional- eller lokalkontor orsakat problem.

Utbetalningsstället ansvarar för att det upprättas ändamålsenliga system för kontroll av de andra organ och enheter till vilka uppgifter har delegerats. I sin attesteringsrapport måste attesteringsorganet dock rapportera om den verksamhet dessa andra organ och regional- eller lokalkontor bedrivit.

## 2. FÖRORDNINGEN

Enligt artikel 3.3 i förordning (EG) nr 1663/95 skall attesteringsorganet ”ange om utbetalningsställets rutiner, **särskilt vad beträffa ackrediteringskriterierna**, kan ge tillräckliga garantier att gemenskapsreglerna följs för verksamhet som skall bekostas av fonden ...”.

I punkt 4 i bilagan till förordning nr 1663/95 anges de viktigaste villkoren rörande delegeringen av uppgifter till andra organ eller avdelningar. Vart och ett av villkoren behandlas i punkt 5 nedan.

## 3. GRUNDPRINCIP

Utbetalningsstället ansvarar för utförandet av de tre grundläggande funktionerna rörande EUGFJ:s garantisektions utgifter: godkännande, utbetalning och redovisning. Ett utbetalningsställe kan välja att delegera hela eller delar av godkännandefunktionen och/eller den tekniska funktionen, men ansvaret för dessa delegerade uppgifter kvarstår hos utbetalningsstället. Det uttalande som avges av det attesterande organet måste omfatta även den verksamhet som utövats av dessa andra organ eller enheter.

## 4. OLIKA TYPER AV DELEGERING

Uppgifter kan delegeras till:

1. Andra enheter som utgör en del av utbetalningsstället, men som ligger utanför dess olika huvudkontor. Det finns ofta sådana kontor på regional och/eller lokal nivå. Det finns en risk att rutiner inte tillämpas på ett enhetligt sätt och det är nödvändigt att huvudkontoret gör noggranna uppföljningar.
2. Andra organ som inte är direkt underställda utbetalningsstället – tredje parter. Dessa kan utgöras av organ som lyder under (andra) ministerier, under regionala eller lokala myndigheter, både när det gäller godkännandefunktionen och när det gäller tekniska funktioner. Även här måste utbetalningsstället säkerställa att de delegerade uppgifterna utförs på ett riktigt sätt.

Med förhållanden vid tullväsen det finns dokument VI/636/97 som är i bilagan.

## 5. VÄSENTLIGA PUNKTER VID UPPGIFTSDELEGERINGEN

### 5.1 (i) Dessa andra organs uppgifter och skyldigheter måste definieras tydligt, särskilt beträffande kontroll och granskning av att gemenskapsreglerna följs.

#### 5.1.1 *andra enheter*

Före regionala och lokala kontor bör utbetalningsstället utarbeta detaljerade rutiner som dessa enheter skall tillämpa, samt försäkra sig om att de verkligen följs. Ledningen vid det centrala kontoret bör under hela året genomföra kontroller, även indirekt genom den interna revisionsenhetens granskning av att riktlinjer och anvisningar följs. Det måste garanteras att tillämpningen sker på ett enhetligt sätt.

#### 5.1.1 *andra organ*

De andra organen måste veta exakt vad som krävs av dem. De måste informeras om hur samtliga relevanta förordningar skall tillämpas. Dessa organ måste även ha ändamålsenliga interna rutiner som säkerställer att samtliga instruktioner, inklusive kontroll och övervakning, utförs på ett korrekt sätt av samtlig berörd personal. Dessa rutiner bör fastställas efter överenskommelse med utbetalningsstället.

Utbetalningsstället och det andra organets ansvarsområden bör tydligt anges i ett protokoll eller annat lämpligt dokument. Informella överenskommelser kan inte godtas. Det är av avgörande betydelse att överenskommelsen garanterar att såväl utbetalningsställets enheter för intern revision som dess enheter för extern revision får tillgång till de övriga organens dokument och rutiner. Den högsta ledningen bör regelbundet – minst en gång per år, möjligen oftare – se över hur protokollet tillämpas. Utbetalningsställets ledning kommer att ha tillgång till uppgifter om de andra organens verksamhet genom den övervakning dess personal genomför och genom dess interna revisionsenhetens iakttagelser, i de fall då det har överenskommit att denna skall ha direkt tillgång till de andra organens handlingar. Om utbetalningsstället i undantagsfall inte har sådan direkt tillgång måste det i protokollet föreskrivas att en fristående granskningsenhet genom revisionsberättelser och ett uttalande för det aktuella EUGFJ-året skall lämna den nödvändiga försäkran om att det andra organet fungerar tillfredsställande med avseende på de delegerade uppgifterna. Revisorernas rekommendationer bör beaktas då ett nytt avtal förhandlas fram.

Om attesteringsorganet inte har tillgång till tillräckliga bevis för att det andra organet fungerar på ett tillfredsställande sätt, bl.a. avseende de genomförda kontrollernas antal och kvalitet, måste anmärkningar göras vid attesteringen av utbetalningsställets redovisning.

**5.2 (ii) Organen måste ha tillgång till effektiva system som kan säkerställa att de fullföljer sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.**

De enheter eller organ till vilka uppgifter har delegerats måste följa tillämpliga delar av förordning nr 1663/95, i synnerhet beträffande:

- Funktionsuppdelning.
- Skriftliga rutiner.
- Användande av checklistor.
- Ändamålsenliga datoriserade kontroller samt datorsäkerhet.
- Administrativa kontroller och fysiska undersökningar.

Det åligger utbetalningsstället att, genom de instruktioner man utfärdar och genom övervakning och kontroller (se 5.1.1), säkerställa att ändamålsenliga system har införts vid dess regionala och lokala kontor. Vidare skall utbetalningsstället genom protokollet och – om så har överenskommit – genom interna och andra revisionsenheter (se 5.1.2) säkerställa att så även är fallet vid de andra organen. Attesteringsorganen måste utvärdera hur ändamålsenliga dessa system är och i attesteringsrapporten lämna resultaten av denna utvärdering.

**5.3 (iii) Organen måste uttryckligen bekräfta för utbetalningsstället att de faktisk fullföljer sina uppgifter och beskriva sina arbetsmetoder.**

Detta bör ske genom ett årligt skriftligt intyg utfärdat av en fristående revisionsenhet. Högsta ledningen vid utbetalningsstället och vid det organ till vilket uppgifter delegerats bör, som nämnts ovan, mötas regelbundet för att se över hur verksamheten fortskrider. Det är av avgörande betydelse att intyget baseras på regelbundna (t.ex. kvartalsvisa) rapporter och att det omfattar hela EUGFJ-året. Intyget måste överlämnas i god tid, så att attesteringsorganet kan ta hänsyn till det då man bedömer utbetalningsställets förmåga att garantera att samtliga utbetalningar görs i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

Attesteringsorganen måste fastställa att de nödvändiga intygen föreligger och att de är tillräckliga för att utbetalningsstället skall kunna garantera att samtliga utbetalningar görs i enlighet med gemenskapslagstiftningen.

Observera att när det gäller uppgifter som har delegerats till regionala eller lokala kontor erhålls garantin för att de sköts på ett tillfredsställande sätt genom de normala interna rutinerna för övervakning och intern granskning.

**5.3 (iv) Utbetalningsstället måste regelbundet och i rätt tid informeras om resultaten av de utförda kontrollerna, så att hänsyn alltid kan tas till om tillräckliga kontroller har genomförts innan beslut fattas rörande en bidragsansökan. De genomförda kontrollerna skall beskrivas i detalj i en checklista eller rapport som medföljer varje bidragsansökan, grupp av bidragsansökningar eller, när så är lämpligt, i en rapport som omfattar ett regleringsår. Rapporten skall åtföljas av ett intyg av att de bidragsansökningar som bifällits är berättigade till stöd samt en redogörelse för det utförda arbetets natur, omfattning och avgränsningar. Om någon fysisk eller administrativ kontroll inte är fullständig, utan genomförs för ett urval av ansökningarna, skall de utvalda ansökningarna identifieras, urvalsmetoden beskrivas samt information lämnas om inspektionsresultaten och om åtgärder som vidtagits med anledning av avvikelser och oegentligheter. Den verifierade dokumentation som lämnas till utbetalningsstället skall vara tillräcklig för att garantera att samtliga erforderliga kontroller har utförts av att de godkända bidragsansökningarna verkligen berättigar till stöd.**

Samtliga organ till vilka uppgifter har delegerats ansvarar för att någon form av kontroller genomförs. Samtliga kontrollresultat måste redovisas, antingen i pappersform eller i ett datoriserat system. Det bör anges vem som har genomfört kontrollen.

Utbetalningsstället bör instruera sina enheter, och komma överens med de andra organen, om följande:

- Antalet kontroller som skall utföras.
- Vilka kriterier som skall användas för riskanalysen (i tillämpliga fall).
- Kontrollernas omfattning.

- Rapporteringen utformning (överenskommelser bör träffas om en standardrapport för de fall då det finns bevis för att de viktigaste kontrollerna har genomförts).
- Den tidpunkt då rapporterna skall tillställas utbetalningsstället.
- Utvärdering och uppföljning av kontrollerna.
- Rutiner för hantering av tvistefrågor.

Hur kontrollresultaten rapporteras till utbetalningsstället kommer att variera beroende på respektive medlemsstats administrativa struktur och beroende på vilken stödordning det gäller. I det ena ytterlighetsfallet kan samtliga kontrollresultat rapporteras till utbetalningsstället och i ett annat ytterlighetsfall kan det räcka med en rapport per EUGFJ-år eller per odlingssäsong. Vid diskussionerna om lämpligaste tillvägagångssätt kommer utbetalningsställets bedömning av organet att vara väsentlig. Om endast en sammanfattning av kontrollrapporterna skickas till utbetalningsstället finns det en risk att väsentlig information inte når fram till utbetalningsställena.

Det måste hållas i minnet att det är utbetalningsställets ansvar att säkerställa att utgifterna överensstämmer med gemenskapslagstiftningen. Utbetalningsstället bör därför komma överens med det andra organet om ett rapporteringsformat som är anpassat till detta ansvar.

Attesteringsorganet bör utvärdera det system som används för kontrollrapporterna och i den årliga redovisningsrapporten rapportera om sina iakttagelser.

**5.3 (v) Om de andra organen förvarar dokumentation angående de godkända bidragsansökningarna och de utförda kontrollerna skall båda dessa organ och utbetalningsstället utarbeta rutiner för att säkerställa dels att det registreras var den dokumentation befinner sig som är väsentlig för enskilda utbetalningar som utbetalningsstället har gjort och dels att denna dokumentation kan göras tillgänglig för inspektion på utbetalningsställets kontor på begäran från sådan personal eller sådana organ som normalt skulle ha rätt att inspektera sådan dokumentation. Till sådan personal och sådana organ hör:**

- Den personal på utbetalningsstället som handlägger bidragsansökan.
- Utbetalningsställets interna revisionsenhet.
- Det organ som attesterar utbetalningsställets årsredogörelse.

– **Bemyndigade tjänstemän från gemenskapen.**

Numrering och övriga referenssystem hos de andra organen bör motsvara dem som används av utbetalningsstället. Om dokumentationen inte skickas till utbetalningsstället måste det enkelt kunna konstateras var denna dokumentation befinner sig.

Utbetalningsstället är ansvarigt för samtliga utbetalningar som görs. Om så överenskommit bör personal från utbetalningsstället regelbundet besöka det andra organet för att pröva om rutinerna står i överensstämmelse med föregripande och sektoriella förordningar. Man bör även utvärdera de genomförda kontrollernas kvalitet och bekräfta att antalet kontroller verkligen motsvarar förordningskraven. Om (i undantagsfall) utbetalningsstället inte har direkt åtkomst, måste man inhämta sådana uppgifter via ett fristående revisionsorgan. Attesteringsorganet måste förvissa sig om att utbetalningsstället på ett tillfredsställande sätt utvärderar kontrollernas antal och kvalitet. Om tveksamheter föreligger måste detta anges i attesteringsrapporten.