

# Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 4 oktober 2007 (Dir. 2007:138) att tillkalla en särskild utredare för att analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd, dvs. information, handläggning, utbetalning, kontroll samt utveckling och drift av IT-system gällande stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik.

Den 19 oktober 2007 utsåg regeringen generaldirektören Dag von Schantz till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 17 januari 2008 avdelningschefen Hans Andersson, avdelningsdirektören Rickard Broddvall, länsrådet Anne-Li Fiskesjö, lantbruksdirektören Maggie Javelius, kanslirådet Camilla Lehorst, jordbrukspolitiska chefen Lars-Erik Lundkvist samt departementssekreteraren Hans Mildemberger. Den 22 november 2007 förordnades Erland Karlsson som sekreterare i utredningen.

Genom tilläggsdirektiv (Dir. 2008:122 och Dir. 2008:150) har utredningstiden förlängts till den 31 januari 2009. I enlighet med regeringens beslut (Dir. 2008:65) behöver utredningen inte lämna något delbetänkande. Utredningen har dock i skrivelse till regeringen den 4 juli 2008 lämnat en beskrivning av bakgrunden till den situation jordbruksadministrationen befinner sig i och pekat på ett antal åtgärder som bör övervägas på kort sikt.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om jordbruksadministrationen (Jo 2007:02).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Den svenska administrationen av jordbruksstöd* (SOU 2009:7). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2009

*Dag von Schantz*

*/Erland Karlsson*

# Innehåll

<b>Ord och begrepp .....</b>	<b>9</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>15</b>
1.1 Uppdraget.....	15
1.2 Kortfattad beskrivning av stödsystem och administration .....	15
1.3 Tidigare utredningar .....	20
1.4 Beskrivning av utredningsarbetet.....	22
1.5 Skrivelsen ”Vissa frågor rörande jordbruksadministrationen” .....	23
1.6 Utvecklingen under andra halvåret 2008 .....	25
<b>2 Omvärldsanalys .....</b>	<b>29</b>
<b>3 Problemanalys .....</b>	<b>31</b>
<b>4 Specifika frågeställningar i direktivet.....</b>	<b>33</b>
4.1 Redovisa och analysera kostnader.....	33
4.2 Utvärdera Samverkansrådet och indelningen i samordningsregioner .....	36
4.3 Föreslå lämplig modell för finansiering av kontrollverksamheten.....	40

4.4	Föreslå förbättringar för att uppnå mer enhetlig hantering av kontrollverksamheten.....	42
4.5	Bedöma möjligheterna till ”en ingång” samt minskad administrativ börda och bättre service till företagen.....	43
4.6	Utreda privat utförande av framför allt fältkontrollerna.....	44
4.7	Konflikter mellan behovet av kontroll ur ett jordbruks- respektive folkhälsopolitiskt perspektiv.....	46
<b>5</b>	<b>Övriga förslag.....</b>	<b>49</b>
<b>6</b>	<b>Stödadministrationen i närliggande EU-länder.....</b>	<b>51</b>
6.1	Danmark.....	51
6.2	Finland.....	53
6.3	Kortfattat om skillnader och likheter mellan Danmark, Finland och Sverige.....	56
<b>7</b>	<b>Tänkbara förändringar i den övergripande organisationen.....</b>	<b>59</b>
7.1	Inledning.....	59
7.2	Alternativa organisationsmodeller.....	61
7.3	Tänkbara besparingar.....	66
7.3.1	Koncentrationsmodell.....	67
7.3.2	Centraliseringsmodell.....	69
7.3.3	Enmyndighetsmodell.....	70
7.4	Omställningskostnader vid en koncentration eller centralisering av administrationen.....	70
7.4.1	Personal och lokaler.....	70
7.4.2	Handläggnings- och IT-system.....	72
7.5	Sammanfattande bedömning av besparingsmöjligheter och omställningskostnader.....	73
7.6	Vissa kvalitativa aspekter.....	74
7.7	Författningar och regelverk.....	76

**8 Förslag till organisationsmodell, ikraftträdande och finansiering ..... 77**

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommitté- och tilläggsdirektiv .....	81
Bilaga 2	Skrivelse till jordbruksdepartementet .....	93
Bilaga 3	Analysgruppens rapport .....	115
Bilaga 4	Samordningsregioner inom jordbruksadministrationen.....	157
Bilaga 5	Enkät till Jordbruksverket och samtliga länsstyrelser ...	159
Bilaga 6	Administrationn av EU:s jordbruksstöd i Sverige, Finland och Danmark. Schematisk skiss över huvuddragen i processen .....	163
Bilaga 7	Inläga till utredningen från länsstyrelserna .....	165

# Ord och begrepp

Nedan ges korta förklaringar till några ord och begrepp med koppling till jordbruksstöden som används i detta betänkande.

*GJP (den engelska förkortningen är CAP)*. EU:s gemensamma jordbrukspolitik Politiken vilar på två huvuddelar, med varsin del av budgeten, Europeiska Garantifonden för Jordbruket (EGFJ) och Europeiska Jordbruksfonden för landsbygdens utveckling (EJFLU). Den första delen (pelare 1) omfattar huvudsakligen regleringar och stöd som gäller jordbruket. Hit hör marknadsreglerande åtgärder, gränsskydd, exportbidrag, intervention etc. samt vissa direkta stöd till jordbruket, såsom gårdsstöd, vissa djurbidrag mm. Åtgärderna finansieras helt av EU-budgeten via EGFJ. Den andra delen (pelare 2) avser åtgärder för utveckling av landsbygden. Hit hör bland annat miljöersättningar, stöd till mindre gynnade områden (kompensationsbidrag/LFA-stöd), företags- och projektstöd för att stärka näringarnas konkurrenskraft eller för att utveckla förhållandena på landsbygden. Dessa åtgärder hanteras huvudsakligen inom ramen för nationella landsbygdsprogram som är medfinansierade av EU-budgeten via EJFLU.

*Företags- och projektstöd*. Sammanfattande benämning på de stödformer, utöver miljöersättningar och kompensationsbidrag, som tillämpas i det svenska landsbygdsprogrammet. Stöden tillämpas huvudsakligen inom axlarna 1, 3 och 4 (se nedan under landsbygdsprogrammet).

*GAR-föreskrifter* (Gemensamma administrativa rutiner). Föreskrifter från Jordbruksverket som styr de handläggande organens (länsstyrelser, Skogsstyrelsen, Sametinget samt LAG) hantering av stöden så att de uppfyller bland annat EU:s krav.

*Gårdsstöd.* Reformerat jordbruksstöd inom EU som infördes i Sverige år 2005 som en väg att frikoppla stöden från den faktiska produktionen. Gårdsstöd betalas till den som brukar jordbruksmark. Stödet är inte kopplat till någon viss produktion utan till arealen. För att få gårdsstöd måste man ha stödrätter. Dessa ger rätt till utbetalning av gårdsstödet för motsvarande areal jordbruksmark.

*Hälsokontrollen.* En översyn av den reform av EU:s jordbrukspolitik som beslutades år 2003. Översynen ledde till beslut i december 2008 om vissa ändringar i politiken.

*IAKS.* Förkortning för det integrerade administrations- och kontrollsystemet som används för flertalet jordbrukarstöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik.

*Jordbruksstöd.* Används i detta betänkande som benämning på samtliga direkta stöd till jordbruk och landsbygd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik. Består av jordbrukarstöd samt företags- och projektstöd.

*Jordbrukarstöd.* Benämning på den del av jordbruksstöden som söks på SAM-blanketten och som är av ”masskaraktär”, dvs. gårdsstöd, miljöersättningar, kompensationsbidrag m.m.

*LAG.* Förkortning för Local Action Group, ett partnerskap med representanter från ideell, privat och offentlig sektor. LAG ansvarar för Lederverksamheten inom ett visst geografiskt område och bereder och fattar beslut om projektidéer utifrån en lokal utvecklingsstrategi. Det finns i dag ett 60-tal sådana grupper i Sverige (se även Leader).

*Landsbygdsprogrammet.* Sjuårigt (2007–2013) program som fungerar som instrument för genomförande av landsbygdsutvecklingsåtgärderna inom den gemensamma jordbrukspolitik. Programmet är uppbyggt kring fyra så kallade axlar avseende insatser med olika mål och inriktning. Axel 1 avser åtgärder för att stärka jord- och skogsbrukets konkurrenskraft (inklusive trädgårds- och rennärning), axel 2 avser förvaltningen av landsbygdens naturresurser, axel 3 avser utveckling av landsbygden som helhet och axel 4 avser Leader. Det svenska landsbygdsprogrammet omfattar drygt 35

miljarder kr under perioden och finansieras till ungefär hälften med nationella medel och till hälften av EU-budgeten.

*Leader.* Benämning på en metod för landsbygdsutveckling inom landsbygdsprogrammen som bygger på lokala förutsättningar och beslut inom ett geografiskt begränsat område. De utvecklingsinsatser som genomförs ska växa fram inom ramen för lokala utvecklingsstrategier som tas fram av LAG (se ovan).

*Miljöersättningar.* Ersättningar inom landsbygdsprogrammet som grundas på att femåriga åtaganden görs för vissa insatser inom jordbruks- och rennäringföretag. Åtagandena avser specifika åtgärder i syfte att främja miljön, exempelvis för att vårda odlingslandskapet eller använda miljövänliga brukningsmetoder.

*Modulering.* Benämning på en metod som infördes 2005 för att överföra medel från pelare 1 (gårdsstödet) till pelare 2 (landsbygdsprogrammen). Genom ett avdrag på gårdsstödet, utom för de minsta stödmottagarna, samlas medel in och överförs till medlemsländernas landsbygdsprogram enligt en viss fördelningsnyckel.

*SAM-blanketten.* Den i Sverige använda gemensamma ansökningsblanketten för de flesta jordbrukarstöden.

*Tvärvillkor.* Ett antal regler inom olika områden som jordbrukaren måste följa för att få full utbetalning av jordbrukarstöden. Tvärvillkoren finns inom områdena miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa. Jordbruksmarken måste också skötas så att god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden upprätthålls.

*Åtagandeplaner.* Inom miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar finns möjlighet till högre ersättning förutsatt att marken har särskilda värden och att dessa kräver särskild skötsel för att bevaras. Villkoren fastställs av länsstyrelsen i en individuell åtagandeplan för lantbrukaren.



# Sammanfattning

Huvuduppdraget för utredningen är att analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik och lägga fram förslag på en framtida svensk organisation av jordbruksadministrationen. Utredningen föreslår att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter tills vidare bibehålls. En koncentration av verksamheten med jordbruksstöden på länsstyrelsenivå bör dock åstadkommas genom att de länsstyrelser som i dag är samordningsansvariga för verksamheten inom de sju samordningsregionerna ges ett totalansvar inom respektive region. Härigenom kan stordriftsfördelar tas till vara och samordningsvinster uppnås samtidigt som den centrala myndighetens styrning av verksamheten underlättas. Förändringarna bör enligt min mening påbörjas snarast och senast från och med den 1 januari 2010.

Med hänsyn till såväl styrnings- som besparingsaspekter anser jag visserligen att den optimala lösningen på sikt vore att placera jordbruksadministrationen inom en och samma myndighet – Jordbruksverket. I avvaktan på beslut i de mera övergripande frågorna om den regionala administrativa strukturen vill jag dock i nuläget inte rekommendera en sådan lösning.

Förslaget innebär att det bör falla på den ansvariga länsstyrelsen att organisera verksamheten inom regionen på det sätt den finner mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Jag räknar med en inte obetydlig årlig besparingspotential till följd av förslaget. De engångsvisa kostnaderna för omställningen kan visserligen också bli betydande men såväl vinsterna som kostnaderna beror i hög grad på hur långt man väljer att gå i form av att faktiskt flytta verksamhet inom den enskilda regionen. De eventuella försämringarna för kunderna, dvs. stödsökande jordbrukare och landsbygdsföretag, till följd av längre geografiskt avstånd till stödmyndigheten, bedömer jag går att bemästra med hjälp av

modern teknik och en kvalificerad, för myndigheterna gemensam kundtjänst. Det är samtidigt troligt att en koncentration av verksamheten kan ge vissa fördelar för den stödsökande i form av högre kvalitet (tillgång till specialistkompetens) och större likformighet. Förslaget utesluter inte att viss verksamhet efter hand centraliseras till Jordbruksverket, för att utnyttja den tekniska utveckling som sker och det förenklingsarbete som pågår. Vilka uppgifter och på vilket sätt detta ska genomföras bör i så fall utredas av myndigheterna.

De skillnader i hanteringskostnader som i dag föreligger mellan olika länsstyrelser när det gäller kontrollverksamheten finner jag till stor del hänga samman med strukturella och naturgivna faktorer inom jordbruket i respektive län. När det gäller stödadministrationen i stort går det dock att påvisa ett tydligt samband mellan storleken på verksamheten, uttryckt som antalet utbetalningsärenden per länsstyrelse, och hanteringskostnaden per ärende.

Länsstyrelserna har under ett antal år upplevt stora svårigheter med finansieringen av verksamheten i takt med stigande kostnader. Särskilt för enskilda länsstyrelser har också variationer i kostnader till följd av mellan åren varierande kontrollbeting skapat svårigheter ur såväl planerings- som finansieringssynpunkt. Mitt förslag till koncentration av verksamheten bör ha vissa möjligheter att skapa lättnader i den finansiella situationen, dels i form av direkta besparingar genom stordrift, dels genom större möjligheter till omdisponeringar av resurser inom regionerna. Det är likväl angeläget att statsmakterna tar till vara de möjligheter som finns att skapa flexibilitet i medelstillelningen. Detta kan ske genom vidgade anslagskrediter samt, åtminstone tillfälliga, förstärkningar av resurserna genom ökning av TA-medlen inom landsbygdsprogrammet.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt direktivet (se bilaga 1) analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik och lägga fram förslag på en framtida svensk organisation av jordbruksadministrationen. Den föreslagna organisationen ska vara kostnadseffektiv, skapa goda förutsättningar för styrning av resurser och kunna fungera vid en eventuell förändrad framtida regional samhällsorganisation. Inom ramen för detta huvuduppdrag pekar direktiven på ett antal delfrågor som ska behandlas, såsom en centralisering av hanteringen av vissa stöd, en kartläggning och analys av kostnader för administrationen, särskilt kontrollkostnaderna, förslag till modell för finansiering av kontrollverksamheten samt en privatisering av fältkontrollverksamheten. Utredningen ska vidare utvärdera den sedan 2001 gällande indelningen i samordningsregioner och skapandet av samverkansrådet.

## 1.2 Kortfattad beskrivning av stödsystem och administration

I och med att EU har en gemensam jordbrukspolitik (GJP) är i stort sett all verksamhet i Sverige som innefattar stöd till jordbruket styrd eller påverkad av EU:s regelverk. Detta gäller även stödåtgärder till landsbygden inom ramen för landsbygdsprogrammet. Resonemangen och beräkningarna i det följande rör hanteringen av stöd som helt eller delvis finansieras genom Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Totalt omfattade EU:s stödordningar på jordbruksområdet bidrag och ersättningar på omkring

10 miljarder kr i Sverige år 2007, varav ungefär 8 miljarder kr finansierades via EU:s budget. Det totala produktionsvärdet inom jordbruket har under senare år uppgått till omkring 50 miljarder kr inklusive stöd och ersättningar.

De viktigaste stödsystemen är de som gäller gårdsstödet, ett antal direktstöd av typen djurbidrag eller stöd till vissa grödor samt miljöersättningar, kompensationsbidrag och andra stödordningar inom ramen för landsbygdsprogrammet. Marknadsstödjande åtgärder, såsom exportbidrag, intervention m.m., och som huvudsakligen riktar sig till leden efter produktionsledet, har fått en starkt minskad betydelse inom jordbrukspolitiken och bortses från i de fortsatta resonemangen (sammanlagt knappt 340 mnkr år 2007).

Den absoluta merparten av stöden riktar sig till företag inom de areella näringarna jordbruk, skogsbruk och rennäring men en del av medlen inom landsbygdsprogrammet har en vidare målgrupp, nämligen befolkning på landsbygden och företag med koppling till landsbygden.

Antalet företag som sökte gårdsstöd uppgick under 2007 till ca 82 000. Av dessa sökte också ungefär 62 000 ett eller flera slag av miljöersättningar eller kompensationsbidrag. Antalet ansökningar om företags- eller projektstöd inom landsbygdsprogrammet uppgick till drygt 4 000.

De myndigheter som är direkt involverade i hanteringen av EU-stöd till jordbruket och landsbygden via de två nämnda fonderna är Jordbruksverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget. För att effektivisera samordningen av länsstyrelsernas jordbruksadministration finns sju samordningsregioner (se vidare avsnitt 1.3 och 4.2). Här bör även nämnas LAG (Local Action Groups) vilka har en i vissa avseenden myndighetsliknande roll i genomförandet av Leader inom landsbygdsprogrammet. EU-stöd, via andra fonder, som mer eller mindre kan rikta sig till landsbygden administreras även av Nutek (genom åtta regionala strukturfondsprogram), Fiskeriverket, Svenska ESF-rådet m.fl. myndigheter.. Detta ställer krav på samordning, inte minst på regional nivå, för att lösa frågor som har att göra med avgränsningen mellan EU-fonderna och för att uppnå största möjliga effekt av stödinsatserna. Länsstyrelserna ska i sina regionala genomförandestrategier inom landsbygdsprogrammet beskriva hur frågor om avgränsning och samordning hanteras på den regionala nivån. På central nivå har ett samarbete initierats mellan Jordbruksverket, ESF-rådet, Fiskeriverket och Nutek för att hantera bland annat detta slag av samordningsfrågor.

Dessutom medverkar ett antal myndigheter mera indirekt i utformning och genomförande av stödordningarna på jordbruksområdet.

Ansvaret för finansieringen av administrationen ligger hos medlemsstaten. Stödmedlen får inte användas för att finansiera myndigheternas kostnader för hanteringen. Inom landsbygdsprogrammet får dock vissa medel avdelas för tekniskt stöd för programmets genomförande (s.k. TA-medel).

Jordbruksverket är Sveriges enda utbetalningsställe för stöd som finansieras via EU:s jordbruks- och landsbygdsfonder. Verket ska samordna övriga myndigheters handläggning av stöden och verka för enhetlighet och likabehandling. Jordbruksverket ska också svara för utveckling och drift av gemensamma handlägnings- och IT-system.

Organisationen kan sammanfattas enligt följande:

- Jordbruksverket är den centralt ansvariga myndigheten och ska svara för utbetalningarna av samtliga EU-stöd inom de två fonderna samt vara beslutande myndighet för marknadsstöd, djurbidrag, stödrätter inom gårdsstödet, vissa projektstöd m.m. med nationell omfattning inom landsbygdsprogrammet samt ersättning för utrotningshotade husdjursraser.
- Länsstyrelserna ska handlägga och besluta om gårdsstöd, andra direktstöd och ersättningarna inom landsbygdsprogrammet (med de undantag som anges ovan och nedan) samt svara för kontroller av de stöd som de administrerar.
- Skogsstyrelsen ska handlägga och besluta om vissa skogliga stödåtgärder inom landsbygdsprogrammet (inklusive viss kontrollverksamhet).
- Sametinget ska handlägga och besluta om vissa stöd inom landsbygdsprogrammet som riktar sig till samiska företag eller avser objekt inom samisk kultur (inklusive viss kontrollverksamhet).

Jordbruksverket har alltså, under Jordbruksdepartementet, det *övergripande* ansvaret för planering, samordning och genomförandet av stödordningarna, inklusive kontroller av EU-stöden, medan länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget kan sägas ha det *operativa* ansvaret. Jordbruksverket har också ett flertal operativa uppgifter inom stödhanteringen – t.ex. svarar verket för centralt informationsmaterial, ansökningsblanketter, ärendehandläggning

avseende bland annat stödrätter m.m. Jordbruksverket har direktiv- rätt gentemot de andra myndigheterna vad gäller verkställandet.

Den totala hanteringskostnaden för EU-stöden till jordbruk, skogsbruk, rennärning och landsbygd vid de nämnda myndigheterna år 2007 har beräknats till knappt 520 mnkr. Antalet årspersoner sysselsatta med denna hantering har uppskattats till omkring 850.

Sett i relation till utbetalat belopp skulle detta innebära att hanteringskostnaden utgör omkring 5 %. Det kan diskuteras vad ett sådant mått egentligen säger om effektiviteten i stödhanteringen. Intressantare vore i så fall att på något vis relatera kostnaden till resultat i form av måluppfyllelse i stöden. Denna måluppfyllelse handlar särskilt när det gäller stöden inom landsbygdsprogrammet inte primärt om att fördela vissa stödbelopp utan om att uppnå specifika mål beträffande miljö, sysselsättning etc. Jämförelser med andra offentliga stödsystem är också vanskliga beroende på olikheter i såväl konstruktion som syfte. Det kan dock noteras att förvaltningskostnaderna för Försäkringskassan och Centrala studie- stödsnämnden år 2007 utgjorde drygt 2 respektive knappt 4 % av totalt utbetalda förmåner/bidrag (källa: årsredovisningar och regleringsbrev för 2007).

Länsstyrelserna och Jordbruksverket svarar för den absolut största delen av administrationen och därmed hanteringskostnaderna.

**Tabell 1 Jordbruksverkets och länsstyrelsernas kostnader för administrationen av jordbruksstöden**

Stödår	Jordbruksverkets kostnader, mnkr	Länsstyrelsernas kostnader, mnkr	Sammanlagda kostnader, mnkr
2003	147	266	412
2004	174	265	439
2005	164	290	454
2006	137	302	439
2007	133	368	501

Ökningen av kostnaderna hänger tydligt samman med genomförandet av de större reformerna inom jordbruks- och landsbygdområdet. Bland annat ingår kostnader för utveckling av nya IT-system. För Jordbruksverkets del har de betydande kostnaderna för systemutveckling under senare år till stor del kunnat aktiveras som investering.

Gårdsstödet infördes i Sverige 2005. Reformen innebar betydande förändringar av administrationen. Bland annat infördes ett helt nytt system med stödrätter som grund för utbetalningarna av gårdsstöd. Reformen har även inneburit att ett flertal mindre stödformer tillkommit samtidigt som de tidigare djurstöden med undantag av handjursbidraget upphört.

Ytterligare en bidragande orsak till kostnadsökningarna är det utökade kontrollbetinget. Den stora ökningen av antalet ansökningar 2005 har inneburit en ökning av antalet kontroller påföljande år. Även kontrollfrekvenserna har ökat till följd av bl.a. större avvikelser i genomförda kontroller.

En följd av gårdsstödsreformen är vidare det successiva införandet av tvärvillkoren. För att jordbrukarna ska få fullt stödbelopp för de arealbaserade stöden och djurbidragen krävs att jordbrukaren, förutom att uppfylla stödvillkoren enligt respektive stödordning, också sköter sin jordbruksmark enligt särskilda skötselkrav samt följer vissa regler inom miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa.

Ett nytt landsbygdsprogram infördes 2007 och ska gälla till och med 2013. Programmets omfattning, drygt 35 miljarder kr, innebär en väsentlig förstärkning jämfört med föregående period. Innehållsmässigt innebär programmet också en utökning, särskilt genom stöden till landsbygdsutveckling och Leader. Ungefär hälften av budgeten för programmet finansieras via EU.

Båda dessa händelser har inneburit omfattande insatser för såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna för att anpassa den administrativa hanteringen till förändringarna i stödsystemen.

Inom länsstyrelserna uppgavs ungefär 680 årsarbetskrafter, av totalt ca 4 950 årsarbetskrafter, vara direkt sysselsatta med verksamheten lantbruk under år 2007. Ungefär 470 årsarbetskrafter avsåg verksamhet med jordbruksstöden. Om man räknar med indirekt sysselsatta inom övergripande och gemensamma funktioner uppgick antalet inom jordbruksstödsadministrationen till ungefär 660. Detta motsvarar ungefär 13 % av årsarbetskrafterna men andelen varierar betydligt mellan olika länsstyrelser (mellan 4 och 24 %). Inom Jordbruksverket beräknas ungefär 170 årsarbetskrafter vara direkt eller indirekt sysselsatta med hanteringen av jordbruksstöd. Av följande tabell framgår resursanvändningen i de olika länen:

**Tabell 2** Antal årsarbetskrafter inom EU-jordbruksstöd, lantbruk samt totalt inom respektive länsstyrelse

Län	AB	C	D	E	F	G	H	I	K <sup>1</sup>	M	N	O
Tot	457	156	201	218	220	139	206	195	129	408	141	596
EU	14	15	12	24	27	24	32	18	11	56	21	67

S	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	Samtl. ca
190	174	151	217	207	229	229	237	253	4 950
20	18	12	15	21	17	15	14	14	470

<sup>1</sup> Siffran för K län avser 2006.

Tot = Hela länsstyrelsen.

EU = Direkt sysselsatta med hanteringen av EU-stöden till jordbruk och landsbygd.

Källa: Underlag från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

### 1.3 Tidigare utredningar

Frågor om jordbruksadministrationen har, som påpekas i direktivet, berörts i flera tidigare utredningar. Nedan ges en kort sammanfattning av innehållet i de två senaste utredningarna.

*Rapport om effektivisering och finansiering av jordbruksadministrationen (arbetsgrupp inom regeringskansliet juli/augusti 2000).* Gruppens uppdrag var att redovisa förslag till den framtida organisationen och finansieringen av administrationen på jordbruksområdet. En utgångspunkt var att effektivisera verksamheten. Man tittade först på olika administrativa åtgärder inom ramen för befintlig organisation. Det gällde sådant som ändrad ambitionsnivå, användning av minimibelopp, förenklingar i miljöstöden, utvecklat IT-stöd, informationsåtgärder, ändrade ansökningsperioder m.m. men också åtgärder som påverkade kvalitet och styrning. Därefter bedömdes olika organisationsmodeller för administrationen i stort, som gällde arbetsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna, mellan länsstyrelserna inbördes och alternativ med totalt resursansvar för Jordbruksverket eller en organisation helt inom Jordbruksverket.

Arbetsgruppen gjorde bedömningen att de rationaliseringar och förenklingar som genomförts (t.ex. vad gäller regelverken samt på IT-sidan) tillsammans med pågående strukturrationalisering och allmän kunskapshöjning inom jordbruket borde medföra ytterligare effektiviseringar eller kostnadsminskningar. Man fäste också



stor vikt vid det pågående kvalitetsprojektet (SeQnd). En stor del av kostnadsvariationerna mellan olika länsstyrelser borde samtidigt kunna reduceras genom en mer likartad stödhantering. Det kan noteras att gruppen konstaterade att ”de resurser som hittills ställts till förfogande måste kunna sägas vara tillräckliga i så måtto att målsättningen att helt undvika sanktioner hittills i stort sett kunnat nås.” När det gäller organisationen i stort konstaterade arbetsgruppen att behovet av en förändring av den regionala organisationen kommer att accentueras och att en organisation med 22 fristående myndigheter inte utgör en långsiktigt stabil lösning. En organisation direkt underställd Jordbruksverket bedömdes som det mest kostnadseffektiva alternativet, vilket också skulle begränsa eventuella oklarheter beträffande ansvarsförhållanden och förenkla den administrativa och finansiella styrningen. Ett annat alternativ, som borde kunna prövas, skulle vara att koncentrera delar av verksamheten i likhet med vad som gäller för strukturfonderna.

*Betänkandet Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan (Utredningen Fi 2001:02).* Utredningen, i fortsättningen benämnd 2001 års utredning, hade i uppdrag att ge förslag till en effektivare jordbruksadministration genom koncentration till väsentligt färre länsstyrelser. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt konsekvenserna för miljö- och kulturmiljöarbetet. Utredningen noterade att andra studier funnit stora variationer i resursåtgång och betydande effektivitetsskillnader mellan länen. Utredningen uppmärksammade också brister i stödhanteringen som synes vara förknippade med en splittrad styrning och oklara ansvarsförhållanden. Detta gällde bland annat IT-investeringarna där Jordbruksverket fick bära kostnaderna medan besparingarna huvudsakligen föll ut inom länsstyrelserna.

Utredningen lämnade i enlighet med direktiven ett förslag där stödhanteringen koncentreras till nio länsstyrelser. Fördelarna skulle bland annat bestå i att styrningen och möjligheten till lika-behandling och jämnare kvalitet underlättas med färre enheter och att vissa besparingseffekter uppkommer. Nackdelar skulle uppstå för brukarna som i 12 län behöver ha kontakt med två länsstyrelser i stället för en i frågor om miljö och landsbygdsutveckling samt för de 12 länsstyrelser som förlorar stödadministrationen (bland annat sämre integration och samordning med t.ex. naturvård, miljö och regional utveckling). Detta skulle också innebära höga omställningskostnader och uppsägning av personal.

Med hänsyn till dessa negativa konsekvenser förordade utredaren i stället ett alternativ där dels ett antal länsstyrelser utses till samordningsansvariga för verksamheter inom jordbruksadministrationen, dels ett gemensamt samverkansorgan bildas av Jordbruksverket och länsstyrelserna för att utveckla planering och styrning. De samordningsansvariga länen skulle för sin respektive region vara kontaktyta mot Jordbruksverket i frågor rörande policy, benchmarking och erfarenhetsutbyte, föreskriftsarbete, utveckling/prioriteringar rörande IT-systemen, gemensamma projekt m.m. Inom respektive region skulle samordningen avse bl.a. benchmarking, personalsamarbete, information, kompetensutveckling, kontrollverksamhet, sanktionsskalor, rutiner, gemensam teknik m.m. Besparingsmöjligheten bedömdes till 9–10 mnkr per år. Fördelarna med detta alternativ skulle vara att den samordnade länsförvaltningen bibehålls, omställningskostnaderna blir små, närheten till brukarna bibehålls och att kontinuiteten i nuvarande system bibehålls inför kommande förändringar av EU:s jordbrukspolitik. Nackdelarna jämfört med ett koncentrationsalternativ var sämre möjligheter till styrning för Jordbruksverket och något mindre besparingar (9–10 mnkr i stället för 20 mnkr) genom stor-driftsfördelar m.m.

Regeringen beslutade år 2001 om förändringar i administrationen som i stor utsträckning byggde på förslagen i 2001 års utredning. De sju samordningsregioner som skapades i och med regeringsbeslutet finns förtecknade i bilaga 4.

#### 1.4 Beskrivning av utredningsarbetet

För att utvärdera de reformer som genomfördes år 2001 (samordningsregioner och samverkansråd) har utredningen genomfört en enkät till samtliga länsstyrelser och Jordbruksverket. Resultatet av enkäten samt mina bedömningar återfinns i avsnitt 5.2.

Utredningen har vidare lagt ned ett relativt omfattande arbete på att sammanställa och analysera statistik rörande kostnader för administrationen vid de berörda myndigheterna. För ändamålet utsågs en särskild arbetsgrupp i vilken ingick bland annat expertis från Jordbruksverket och länsstyrelserna. Arbetsgruppen har bestått av, förutom utredningens sekreterare, handläggaren Maria Hessel, Jordbruksverket, bitr. landsbygdsdirektören Sven-Gunnar Hultmark, länsstyrelsen i Västra Götalands län, lantbruksdirektö-

ren Stefan Carlsson, länsstyrelsen i Kronobergs län och lantbruksdirektören Sven Lingegård, länsstyrelsen i Västerbottens län. I arbetet har även medverkat chefsekonomen Harald Svensson, Jordbruksverket och experten Rickard Broddvall. Arbetsgruppen har huvudsakligen utnyttjat det statistiska underlag som regelbundet insamlas, bearbetas och publiceras av Jordbruksverket. Gruppen har också samlat in material genom särskilda enkäter samt genom besök på ett antal länsstyrelser. Gruppens arbete har resulterat i en rapport som bland annat utgör underlag för de konstateranden och bedömningar som görs i avsnitt 4.1. Rapporten återfinns som bilaga 3 till betänkandet.

Som ett led i utredningens arbete med att analysera alternativa organisationsmodeller och för att få uppslag till effektiviseringar och förenklingar genomfördes ett seminarium i juni 2008. Vid seminariet deltog utredningens experter samt särskilt inbjuden expertis.

Utredningen ska enligt direktivet göra jämförelser med närliggande EU-länder. Kontakt har därför tagits med representanter för jordbruksadministrationen i Danmark och Finland. I avsnitt 6, samt i bilaga 6 redovisar jag resultatet av dessa jämförelser och mina bedömningar i sammanhanget.

I enlighet med regeringens beslut (Dir. 2008:65) bortföll den del av uppdraget som gällde att avge delbetänkande. Jag har dock i skrivelse till regeringen i juli 2008 lämnat en beskrivning av bakgrunden till den situation jordbruksadministrationen befinner sig i och pekat på ett antal åtgärder som bör övervägas på kort sikt. Skrivelsen sammanfattas nedan under avsnitt 1.5 samt bifogas betänkandet som bilaga 2.

Regeringen har beslutat (Dir. 2008:122 samt 2008:150) om förlängd tid för slutredovisning av uppdraget till den 31 januari 2009.

## **1.5 Skrivelsen "Vissa frågor rörande jordbruksadministrationen"**

I skrivelsen redogörs för bakgrunden, så som jag uppfattar den, till den oroväckande situation som jordbruksadministrationen befinner sig i. Skrivelsen utmynnar i ett antal förslag till åtgärder som bör övervägas på kort sikt. I skrivelsen pekas på de återkommande problemen med finansiering av länsstyrelsernas hantering av jordbruksstöden som till största delen tycks hänga samman med över

tiden varierande och på senare år kraftigt stigande kontrollkostnader. Samtidigt noteras EU-organens allt allvarigare invändningar mot delar av den svenska stödhanteringen, som tagit sig uttryck i revisionsanmärkningar och hot om stora s.k. finansiella korrigeringar (sanktioner).

Myndigheternas sammanlagda kostnader för hantering av jordbruksstöden har ökat under den senaste femårsperioden, och särskilt mellan 2006 och 2007 (i samband med införandet av det nya landsbygdsprogrammet). Kostnaderna för den del av hanteringen som avser kontrollverksamheten har ökat kraftigt framför allt mellan 2005 och 2006 (jfr avsnitt 4.1 samt bilaga 3). Detta är en direkt följd av ändringar i jordbrukspolitiken och en ökad kontrollvolym till följd av stigande kontrollfrekvenser och ökat antal stödansökningar i samband med att gårdsstödet infördes.

I skrivelsen pekar jag också på de trögheter som finns i administrationssystemet och som jag anser vara av både teknisk och psykologisk natur. De tekniska trögheterna hänger samman med att det är svårt att snabbt anpassa kontrollresurserna när kontrollfrekvenserna varierar mellan åren och till och med kan ändras under löpande budgetår. De psykologiska är mer relaterade till styrningen och har att göra med att det är olika organisationer med från varandra fristående budgetar som är inblandade. Det är också min uppfattning att de komplicerade stödsystemen, särskilt när det gäller miljöersättningar, bidrar till att kostnaderna, särskilt för kontroller, har ökat och till att brister i systemet uppdagats med sanktionshot som följd. Bristerna i styrningsmöjligheter är också en av huvudorsakerna till att säkerheten i Sveriges hantering av EU-stöden ifrågasätts av EU-kommissionen. Till bristerna i styrningen bidrar den komplexa myndighetsstrukturen och den därtill hörande splittrade finansieringsbilden.

Även om myndigheterna tagit tag i problemen bland annat genom snabb igångsättning av ett omfattande projekt för att revidera blockdatabasen är det stor risk för att Sverige kommer att drabbas av sanktioner. Jag betonar i skrivelsen att det behövs en mer genomgripande förändring av organisationen, sannolikt med inslag av centralisering på vissa områden. I avvaktan på mina förslag härom redovisar jag i skrivelsen ett antal åtgärder, nämligen:

- tydligare ansvar åt "samordningslänen" i de sju samordningsregionerna

- bättre möjligheter att flytta ärenden mellan länsstyrelserna i syfte att utnyttja de samlade resurserna på ett bättre sätt
- tydligare ansvarsfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna vad gäller IT-stöd
- uppdrag åt Jordbruksverket och länsstyrelserna om effektivisering av kontrollprocessen
- ökad anslagskredit för Jordbruksverket och länsstyrelserna
- svenskt agerande för större möjligheter att höja minimigränsen för stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken

## 1.6 Utvecklingen under andra halvåret 2008

EU:s ministerråd beslutade i december 2008 om ett antal förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Förändringarna är resultatet av den översyn, den s.k. hälsokontrollen, av 2003 års reform av GJP som förberetts en längre tid. Beslutet innebär bland annat att den frikoppling av stöden som påbörjades i och med 2003 års reform fortsätter, att moduleringen, dvs. överföringen av medel från gårdsstödet till åtgärder för landsbygdsutveckling, ökar och att vissa åtgärder i förenklingssyfte vidtas. Nedan redogörs kortfattat för de beslut som bedöms kunna få störst betydelse för administrationen av jordbruksstöden i Sverige.

Den viktigaste åtgärden sett i förhållande till jordbruksadministrationen torde vara beslutet att höja den lägsta gränsen för stödutbetalningar inom gårdsstödet och samtidigt möjliggöra för medlemsländerna att sätta en högre lägsta gräns, inom ramen för vissa nationella "takvärden". För Sveriges del kan gränsen sättas vid maximalt 200 euro eller 4 hektar. I dagsläget gäller generellt 100 euro eller 0,3 hektar. Ur administrativ synvinkel öppnar detta vissa möjligheter till besparingar i och med att omkring 13 000 ansökningar därmed kan falla bort. Eftersom såväl gårdsstödet som miljöersättningarna söks på SAM-blanketten skulle dock även miljöersättningarna behöva ändras på samma sätt för att så många ansökningar skulle bortfalla. Inom landsbygdspolitiken finns ingen minimigräns fastställd på EU-nivå utan detta regleras inom ramen för landsbygdsprogrammet för respektive medlemsstat. Enligt vad jag erfarit analyseras för närvarande inom myndigheterna tänkbara

konsekvenser för Sveriges del vid olika alternativ för en lägsta stödnivå.

Beslutet om ökning av den s.k. moduleringen innebär att 10 % av stödbeloppen inom gårdsstödet genom successiva årliga ökningar överförs till landsbygdsprogrammet. En nationell medfinansiering om 25 % krävs därutöver. Eftersom hanteringen av stöden inom landsbygdsprogrammet, och särskilt företags- och projektstöden, är betydligt mer resurskrävande än hanteringen av gårdsstödet riskerar varje sådan förskjutning att innebära ett ökat tryck på administrationen och en ökning av kostnaderna.

Hälsokontrollen innebär också att det öppnas en möjlighet att föra över medel från gårdsstödet till s.k. särskilt stöd för vissa specificerade ändamål (bland annat av miljöskäl eller för att åtgärda problem inom vissa sektorer eller områden eller för premier vid skörde försäkring m.m.). Detta kan ses som en fortsättning och utvidgning av det s.k. nationella kuvertet som tillämpas för närvarande.

Förändringar i förenklande syfte genomförs också i tvärvillkoren bland annat genom borttagande av vissa verksamhetskrav. Det är för ögonblicket inte helt klart hur dessa och andra förändringar i tvärvillkoren totalt sett kommer att påverka administrationen i Sverige.

I anslutning till överenskommelsen om hälsokontrollen har kommissionen också gjort vissa förtydliganden angående betesmarksbegreppet i syfte att tillmötesgå Sveriges önskemål om större flexibilitet. Det återstår att se vilken betydelse detta kommer att få för den administrativa bördan för myndigheter och företagare. Det kan emellertid inte uteslutas att det kommer att medföra fortsatta betydande komplikationer för såväl myndigheter som företagare.

Några avgörande beslut tycks ännu inte ha tagits med anledning av de två utredningar som särskilt berör länsstyrelserna och som är av stor vikt för denna utredning, nämligen Ansvarskommittén och Koncentrationsutredningen.

Länsstyrelserna har sedan en tid beskrivit sin ekonomiska situation som alltmer ansträngd till följd av bland annat ökande kontrollkostnader, blockdataprojektet med efterarbete och ökat inslag av hanteringsmässigt komplicerade företags- och projektstöd i landsbygdsprogrammet. Man hänvisar till att TA-medlen samtidigt minskar och har därför hemställt om ytterligare medel för att finansiera administrationen. Regeringen har med anledning härav i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2009 anvisat en ökning av

TA-medlen till 83 mnkr (föregående år 72 mnkr). För år 2009 har också länsstyrelsernas förvaltningsanslag ökat med 20 mnkr för arbetet med kontroller av jordbruksstöden.

Som framgår av min skrivelse finns behov av och pågår också en rad samverkansaktiviteter inom myndigheterna i syfte att förbättra och effektivisera stödhanteringen. Enligt en sammanställning som gjorts inom Jordbruksverket fanns i december 2008 ett 25-tal sådana permanenta eller tidsbegränsade aktiviteter. Länsstyrelserna har på uppdrag av regeringen lagt ned mycket arbete på att utveckla gemensamma funktioner och former för styrning och ledning av gemensamma stödverksamheter. Här ingår även utvecklingen inom området e-förvaltning. Inom IT-området har det inbördes samarbetet lett till utvecklandet av bland annat lst-net och uppbyggandet av en gemensam IT-förvaltning. Den nya förvaltningen trädde i kraft 1 januari 2009.

## 2 Omvärldsanalys

Vi har de senaste två åren fått uppleva en marknadssituation för jordbruksprodukter som har präglats av stor osäkerhet om framtiden och snabba förändringar i prisbilden. Faktorer som har bidragit till detta är som vanligt årsmånsvariationer i produktionen, men också en ökad efterfrågan i folkrika delar av världen, höjda oljepriser, sjukdomar, en ökad efterfrågan på jordbruksprodukter för energiändamål m.m.

Till bilden av osäkerhet hör också frågan om långsiktiga klimatförändringar. Även om bedömare av marknaden förutspår en stabilisering av prisnivån på en något högre nivå än vi tidigare har varit vana vid är jag övertygad om att vi fortsättningsvis måste vänja oss vid snabbare förändringar av marknaderna i alla led av livsmedelskedjan. Om kedjans olika led kommer i otakt ökar osäkerheten om framtiden, inte minst i primärledet och det finns därför ingen anledning att anta att strukturförändringarna inom jordbruket kommer att avvika från de som vi har upplevt de senaste årtiondena. De traditionella jordbruksföretagen har blivit färre och större. I Sverige kommer vi också sannolikt att få se större regionala skillnader i denna utveckling. Sverige har sedan lång tid förordat en avreglering av bl.a. jordbrukspolitiken och en öppnare världshandel. Om samhället samtidigt genom politiska beslut sätter upp mycket ambitiösa mål för utvecklingen inom olika politikområden som miljöpolitiken, regionalpolitiken och energipolitiken så kräver detta normalt någon form av regleringar för att nå dessa mål. Det är lätt att inse att denna situation kan ge upphov till mållkonflikter.

Denna situation kan också sägas återspeglas i EU:s gemensamma jordbrukspolitik där ekonomiska resurser i allt större utsträckning förs över från mer generella och marknadsreglerande åtgärder till mer riktade stöd med större bäring på regionalpolitik och miljöpolitik. Som jag tidigare har påpekat leder detta till en jordbrukspolitik med differentierade och komplexa stödsystem.



Samtidigt finns det vissa inslag i den s.k. hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken som kan möjliggöra en viss minskning av administrationen. Beslutet att tillåta en höjning av den minsta nivån för att vara berättigad till gårdsstöd kan till exempel medföra att antalet företag som söker stöd på SAM-blanketten minskar, även om man tar hänsyn till miljöersättningarna. Särskilt torde detta gälla i norra Sverige med en struktur som innebär en stor andel företag i intervallet 0–4 ha. Det är troligt att minskningen av företag inte medför motsvarande minskning av total areal.

Inom EU pågår arbetet med det finansiella perspektivet från tiden efter 2013. Några avgörande förändringar på den av EU inslagna vägen är knappast att vänta vad gäller jordbrukspolitiken. Av större betydelse för olika framtida markanvändningar kan vara förändringar vad gäller EU:s energi- och klimatpolitik. Livsmedelspolitikens krav på säkerhet och kvalitet i produktionen har också en stor betydelse för utvecklingen i jordbrukets primärled. En tendens inom den gemensamma jordbrukspolitiken som är tydligt märkbar är att landsbygdsföretagande vid sidan av det traditionella jordbruksföretagandet givits ett allt större utrymme inom stödsystemen. Även om de belopp som avdelas till sådana företag i dagsläget har en begränsad omfattning får detta naturligtvis konsekvenser för administrationen. De traditionella företagen blir färre men brukar i stort sett samma totalareal. Nya grupper av företag och nya stödformer tillkommer vilket uppväger den förenkling som annars skulle följa av storleksrationaliseringen i de traditionella jordbruksföretagen.

Utvecklingen av den statliga administrationen har varit och är föremål för flera utredningar. Ett stort antal förslag som berör den framtida statliga regionala organisationen är för närvarande föremål för beredning inom regeringskansliet. En förnyelse av den statliga sektorns struktur och funktion har i olika sammanhang sagts vara en målsättning. Inte minst gäller detta länsstyrelsernas roll och organisation. Inom jordbruksdepartementets område är också de centrala myndigheternas framtida organisation och verksamhet föremål för överväganden.

EU ställer samtidigt krav på medlemsstaternas tillämpning av den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa krav kan gälla såväl funktion som ansvarsförhållanden och får därmed åtminstone indirekt betydelse för organiserandet av stödhanteringen. Det finns i dagsläget ingenting som tyder på att dessa förutsättningar kommer att ändras i framtiden.

### 3 Problemanalys

Administrationen av jordbruksstöden innefattar komplicerade stödordningar och ett regelverk som är föremål för såväl täta som genomgripande ändringar och ofta återkommande tolkningsdiskussioner. Myndigheterna får sägas hittills, åtminstone under den första 10-årsperioden efter EU-inträdet, ha genomfört politiken på ett bra sätt. Måluppfyllelsen torde för denna period kunna beskrivas som tillfredsställande och inga större invändningar mot implementeringen från vare sig politiska beslutsfattare, EU-kommissionen (i form av sanktioner) eller näringen har kunnat noteras. Som framgått ovan finns det dock en rad problem som börjat torna upp sig och som i grunden har att göra med utvecklingen av jordbrukspolitiken, kostnadsutvecklingen, sanktionshoten och de planeringssvårigheter som hänger samman med styrningsmodellen och den splittrade finansieringen. Jämfört med läget vid tidpunkten för min skrivelse i juni 2008 har situationen knappast förbättrats. Länsstyrelserna beskriver själva sin ekonomiska situation som ytterst ansträngd och har under senare år fört en kontinuerlig dialog med Jordbruksverket och regeringen om finansieringen. Det är heller inte förvånande om detta i kombination med de överhängande sanktionshoten även innebär en ansträngning i relationerna mellan de inblandade myndigheterna. Det har också uppstått en osäker situation för länsstyrelserna där förändringar aviserats eller föreslagits som rör grunderna för länsstyrelseorganisationen.

Som framgått ovan finns behov av och pågår också en rad projekt inom myndigheterna i syfte att förbättra och effektivisera stödhanteringen. Myndigheterna har ett starkt gemensamt intresse av detta och det faller sig därför naturligt att så mycket som möjligt av denna verksamhet sker i nära samarbete mellan dem. Samtidigt går det inte att bortse ifrån att myndigheterna befinner sig i en något olika situation. Det kan därmed bli en utmaning att kombinera verkets behov av tydlig och snabb styrning inom jordbruks-

stödsprocessen med länsstyrelsernas roll som länssamordnare av en rad politikområden. Inte minst inom IT-området har dessa olika behov tydliggjorts. Förändringar och ibland snabba kast i politiken leder till krav på mer resurser och kan medföra påfrestningar i samarbetet mellan myndigheterna. Blockinventeringsprojektet är ett tydligt exempel på detta. Även andra projekt, ofta kopplade till systemutveckling, har givit upphov till långvariga diskussioner om inriktning, ansvar och finansiering. Myndigheterna har dock på senare tid gjort stora ansträngningar för att komma förbi svårigheterna och kunna utveckla samarbetet.

## 4 Specifika frågeställningar i direktivet

### 4.1 Redovisa och analysera kostnader

Utredningen har låtit en särskild arbetsgrupp analysera data om kostnader för administrationen. Gruppens redovisning återfinns som bilaga 3. Nedan återges gruppens sammanfattning samt mina egna slutsatser av denna.

Gruppen har med utgångspunkt i det underlag som tagits fram genom Jordbruksverkets och länsstyrelsernas årliga rapportering gjort en fördjupad analys av kostnadsutvecklingen för jordbruksadministrationen och skillnaderna mellan länen, särskilt vad gäller kontrollkostnader.

Som framgår av Jordbruksverket rapport 2008:4 har Jordbruksverkets och länsstyrelsernas kostnader för hantering av jordbruksstöden ökat från 412 mnkr år 2003 till 501 mnkr år 2007. För länsstyrelsernas del har kostnaderna ökat från 266 mnkr till 368 mnkr, vilket innebär en ökning med 38 %. Här ingår även stöden till landsbygdsutveckling inom landsbygdsprogrammet, vilka medförde en betydande kostnadsökning i samband med att ett nytt program introducerades år 2007. Beträffande länsstyrelsernas kostnader för enbart jordbrukarstöden har dessa ökat med 30 % från 230 mnkr 2003 till 298 mnkr 2007. Bland orsakerna till ökningarna de senaste åren kan nämnas utvecklingen av stödsystemen och det nya landsbygdsprogrammet som medfört att helt nya stödformer introducerats, det ökade antalet ansökningar efter introduktion av gårdsstödet samt ökade kontrollbeting.

Skillnaderna mellan länen har undersökts dels med hjälp av statistisk analys av kostnads- och strukturdata, dels med hjälp av intervjuer på plats vid vissa länsstyrelser. På basis av dessa data har gruppen sökt belysa i vilken mån det finns stordriftsfördelar i hanteringen. Materialet visar att län med större antal ärenden tenderar

att ha lägre genomsnittliga kostnader per ärende. Att det föreligger vissa fasta kostnader i samband med administrationen (kopplade till lokaler, utrustning, grundbemanning och grundkompetens, internadministrativa funktioner etc.) är naturligt, vilket också har konstaterats i tidigare analyser. Den statistiska analysen antyder en fast kostnad i storleksordningen närmare 3 mnkr per länsstyrelse<sup>1</sup>. Sambandet mellan kostnader och antal ärenden är dock inte strikt proportionellt och det är uppenbart att även andra faktorer spelar in.

Kostnaderna styrs av ett stort antal såväl påverkbara (organisation m.m.) som icke påverkbara (strukturella och naturgivna) faktorer. I direktiven till utredningen har särskilt pekats på de stora skillnaderna mellan länen i styckkostnader för kontrollverksamheten. Gruppen har utifrån antaganden om tänkbara kostnadsdrivande faktorer studerat de statistiska sambanden mellan olika strukturella faktorer och de redovisade kostnaderna, framför allt när det gäller kontrollverksamheten.

Analyserna visar för ett antal av länen att de faktiska kostnaderna för fältkontroller avviker påtagligt från de kostnader som (statistiskt) skulle ha förväntats med hänsyn till antalet genomförda kontroller. Inom analysgruppen råder samstämmighet om att antalet miljöersättningskontroller (inte minst avseende kulturmiljöersättningarna), användning av fjärranalys, arealen betesmarker, blockstorleken samt avstånd till kontrollföretagen har mycket stor betydelse för tidsåtgången för kontrollverksamheten. Ett försök att studera hur väl dessa strukturvariabler samvarierar med kostnaderna har gjorts.

Med hänsyn till att dataunderlaget endast avser två år, måste resultatet av beräkningarna bedömas med viss försiktighet. Resultatet av de genomförda beräkningarna indikerar att de nämnda strukturvariablerna förklarar den större delen av variationerna i kostnader för fältkontrollverksamheten mellan länen.

Någon hundraprocentig förklaringsgrad uppnås naturligtvis inte och det är uppenbart att kostnaderna och kostnadsskillnaderna mellan länen också påverkas av andra faktorer. Det är troligt att dessa faktorer dels hänger samman med organisation, styrning och planering samt kompetenssituationen på respektive länsstyrelse

---

<sup>1</sup> En enkel regressionsmodell med kostnaden som beroende variabel och antalet företag alternativt utbetalningsärenden som oberoende variabel antyder en fast kostnad på i genomsnitt 2,8 mnkr per länsstyrelse under de analyserade åren.

(påverkbara faktorer), dels har att göra med omfattningen av verksamheten.

Arbetets organisation skiljer sig dock inte avsevärt mellan länen och är tämligen styrd genom Jordbruksverkets föreskrifter. Där emot kan skillnader beträffande kompetens och kompetensförsörjning föreligga. Beträffande variationerna i kontrollkostnaderna kan t.ex. en förklaring vara behovet i vissa län att genomföra kontrollerna med en stor andel oerfaren och tillfällig personal. Det förefaller också som att de mindre enheterna av förklarliga skäl tenderar att arbeta mindre specialiserat. Gruppen har pekat på att några av de mindre enheterna förefaller att vara i minsta laget för att på egen hand kunna utnyttja möjligheter till specialisering och arbetsfördelning på samma sätt som de större enheterna.

Även om de redovisade strukturvariablerna har ett tydligt samband med kostnaderna för fältkontrollverksamheten har de en mindre inverkan på de totala kostnaderna för jordbruksstödshandlingen. Gruppen anser likväl att de samband som antyds av analysen kan vara ett skäl att modifiera den fördelningsmodell som används vid fastställandet av respektive länsstyrelses förvaltningsanslag. I denna modell representeras jordbruksadministrationen för närvarande endast genom andelen SAM-utbetalningar.

Resonemangen ovan gäller de s.k. jordbrukarstöden (SAM-blankettens stöd) vilka är av masskaraktär eller ”rättighetskaraktär”. När det gäller övriga EU-stöd, företags- och projektstöden, har gruppen, med hänsyn till att ett nytt landsbygdsprogram trädde i kraft 2007, inte ansett det ändamålsenligt att nu genomföra någon analys (se vidare bilaga 3).

Analysgruppen har funnit att länsstyrelserna i varierande grad utnyttjar de möjligheter till en utvecklad kostnadsuppföljning som ges av den gemensamma verksamhets- och ärendestrukturen (VÄS). Gruppen föreslår att länsstyrelserna i samarbete med Jordbruksverket ges i uppdrag att se över redovisningsstrukturen för att uppnå en mer enhetlig tillämpning.

*Min tolkning* av rapportens huvudbudskap är följande. Ökningen av administrationskostnaderna under senare år hänger till största delen samman med ett antal yttre omständigheter som myndigheterna haft mycket små möjligheter att påverka. Detta utesluter inte att det går att pressa kostnaderna genom effektivisering och organisatoriska förändringar. De kostnadsskillnader mellan länsstyrelserna vad gäller kontrollverksamheten som framhålls i direktivet går att till största delen förklara med strukturfaktorer

men det finns också skillnader som beror på påverkbara faktorer som till exempel arbetets uppläggning, kompetensförhållanden m.m. Det är också tydligt att det finns stordriftsfördelar i handläggningen och jag bedömer att det går att schablonmässigt räkna på besparingsmöjligheter genom koncentration eller centralisering (se nedan avsnitt 7). Om nuvarande länsorganisation består (och kanske även vid en ändrad sådan) bör man, som arbetsgruppen föreslår, pröva att ändra fördelningsmodellen för länsstyrelsernas förvaltningsanslag så att den tydligare beaktar de strukturella skillnaderna på jordbruksområdet. Eventuellt skulle en särskild "lantbruksnyckel" kunna övervägas. Vad gäller gruppens förslag om uppdrag att se över redovisningsstrukturen kan jag konstatera att regeringen har gett ett uppdrag till länsstyrelserna att under år 2009 komma med ett förslag inom detta område.

#### 4.2 Utvärdera Samverkansrådet och indelningen i samordningsregioner

Nuvarande samordningsregioner med respektive samordningsansvariga län finns förtecknade i bilaga 4. Enligt direktivet ska en utvärdering göras av indelningen i samordningsregioner och skapandet av Samverkansrådet och om detta har bidragit till att intentionerna i förslaget från 2001 års utredning har kunnat fullföljas och om önskat resultat har uppnåtts. *Intentioner och önskat resultat* beskrivs i nämnda utredning ungefär enligt följande:

- Ökad samverkan inom samordningsregionerna kan ge en besparing på uppemot 10 mnkr per år (exempelvis information till brukare, SAM-handläggningen, handläggning övriga stöd, fältkontroller, kompetensutveckling av brukare, samutnyttjande av spetskompetens).
- Lantbruksområdet kan även fortsättningsvis utgöra en betydelsefull del i den samordnade länsförvaltningen.
- Samverkan inom t.ex. det regionalekonomiska området och miljöområdet som byggts upp under senare år kan bestå och utvecklas vidare.
- Fördelarna med att den lokala anknytningen bevaras.

- Kontinuiteten i den nuvarande stödadministrationen bibehålls samtidigt som beredskap för kommande förändringar finns.
- Eftersom Jordbruksverket och länsstyrelserna är skilda myndigheter utan gemensam verksamhetsplanering och budgetberedning och dessutom sorterar under olika departement krävs särskilda åtgärder för samverkan.
- Samverkansrådet ska åstadkomma bättre samverkan kring övergripande verksamhets- och ekonomifrågor som berör både Jordbruksverket och länsstyrelserna (frågor om prestationer, kvalitet och kostnader, IT-investeringar och medelsfördelning till olika delar inom jordbruksadministrationen).
- Genom dialog med regeringskansliet skapas ett bättre underlag för budgetproposition och regleringsbrev.
- Bättre överensstämmelse mellan arbetsuppgifter och finansiering.
- Ökad effektivitet och bättre flexibilitet vid förändringar inom jordbruksadministrationen.

I utredningen redovisades även ett koncentrationsalternativ med nio ansvariga länsstyrelser. Enligt utredningen hade ett sådant alternativ fördelar i form av bättre styrningsmöjligheter, mer likabehandling och jämnare kvalitet, större möjligheter att omfördela resurser samt större besparingseffekter. Fördelarna med koncentrationsalternativet bedömdes dock vara mindre än de som gällde för det valda alternativet (bibehållen samordnad länsförvaltning, små omställningskostnader, närheten till brukarna samt bibehållen kontinuitet).

Som en viktig utgångspunkt för utvärderingen har synpunkter från länsstyrelserna och Jordbruksverket inhämtats genom en enkät. Denna enkät har sedan följts upp med ett antal mer preciserade frågor (se bilaga 5). I samband med den analys av hanteringskostnaderna som genomförs inom utredningen har också frågor ställts till ett urval länsstyrelser angående samordningsregionernas betydelse.

Svaren på den enkät som skickats till länsstyrelserna och Jordbruksverket kan sammanfattas på följande sätt.

*Samordningsregionerna:* De flesta av *länsstyrelsernas* enkätsvar ger en mycket likartad bild av erfarenheterna. För flera län är skrivningarna i långa stycken helt eller i det närmaste identiska. Den bild



som ges är över lag positiv och man framhåller ofta de dynamiska effekterna genom kompetenshöjning och erfarenhetsutbyte som lett till kvalitetsförbättring och ökad likabehandling inom och mellan regionerna. Samarbete mellan länsstyrelserna förekommer åtminstone inom någon region inom alla de ovan exemplifierade verksamhetsområdena. Svaren är dock olika detaljerade och någon fullständig bild kan inte presenteras. Det förefaller inte som om samtliga regioner utvecklat samarbetet inom samtliga områden. Ingenting tyder på att man inte kan gå längre. Någon länsstyrelse betonar dock att flera moment i stödhanteringen inte kan påverkas eller effektiviseras genom samordningsregionen.

Med undantag för någon enstaka verksamhet har länen inte kunnat kvantifiera besparingarna. I en tid av stora förändringar i stödsystemen är detta naturligtvis svårt att göra men de flesta förefaller övertygade om att samordningsregioner innebär sådana vinster. De exempel på effektiviseringar och kvalitetshöjning som ges är samtidigt ofta sådana som torde ha genomförts oavsett de nya samarbetsformerna, till exempel inom ramen för SeQnd-projektet. Även om man alltså inte kan ge några siffror understryker dock flertalet länsstyrelser den stora positiva effekten av ett förbättrat samarbetsklimat och de dynamiska effekterna av ökat erfarenhetsutbyte generellt sett. Gemensamma samordnare för vissa verksamheter (kompetensutveckling m.m.), utlåning av personal, gemensam skanning, gemensam fortbildning av personal, gemensamma planeringsträffar, gemensamma analyser i arbetet med landsbygdsstrategierna är några konkreta exempel. I vilken utsträckning allt detta hänger samman med tillkomsten av samordningsregioner råder delade meningar om. Att skillnaderna i administrationskostnader mellan länen minskat framhålls av några länsstyrelser som ett resultat av regionsamordningen. Flera länsstyrelser betonar också vikten av lokal anknytning och betydelsen av den samordnade länsförvaltningen för myndigheternas möjligheter att genomföra sitt uppdrag.

Det fåtal bekymmer som nämns gäller bland annat bristen på uttalade och tydliga beslutsbefogenheter för samordningslänet. Ett län menar att det inom dess samordningsregion borde varit möjligt att komma längre, att styrningen varit för svag och att uttalade beslutsbefogenheter skulle ha underlättat arbetet för den samordnande länsstyrelsen. Det förefaller också som om regionerna gått olika långt när det gäller att formalisera den interna samordningen/samarbetet. Vidare nämns ”svårigheten att flytta ärenden

mellan länsstyrelser”, skillnader i intern organisation mellan länen och regionuppdelning mellan olika verksamhetsområden, stora geografiska avstånd, svårigheter att koncentrera verksamheten i regioner med många län. *Jordbruksverket* menar att endast begränsade effekter uppnåtts. Jordbruksverket arbetar i huvudsak fortfarande mot 21 länsstyrelser. Effektiviseringspotentialen genom koncentration kvarstår i huvudsak. Färre regionala enheter skulle ge fördelar i form av bättre likformighet, enklare genomförande av gemensamma utvecklingsprojekt, en mer kostnadseffektiv administration samt större möjligheter att undvika sanktioner. Enligt verket utgör huvuddelen av den effektivisering som uppnåtts när det gäller hanteringen av jordbrukar- och landsbygdsstöden resultatet av gemensamma utvecklings- och kvalitetsinsatser.

*Samverkansrådet*: Enligt *de flesta länsstyrelser* har detta fungerat väl. Några län redovisar ingen uppfattning. En länsstyrelse vill ha jämställdhet mellan länsstyrelserepresentanterna och Jordbruksverket genom konsensusbeslut i rådet, framför allt i tyngre, strategiska frågor. Man menar att Jordbruksverkets agerande i Samverkansrådet över huvud taget kunnat vara mera inriktat på övergripande, strategiska frågor. Jordbruksverket skall också ha visat brist på förståelse för länsstyrelsernas situation genom att maximera kraven vad gäller tid, kvalitet och resurser. Liknande synpunkter beträffande bristande helhetssyn och lyhördhet för länsstyrelsernas situation har också framkommit från ett annat län efter det att enkäten gjordes. *Jordbruksverket* framhåller den tungrodda förankringsprocessen inom länsstyrelsefären som ”inte underlättat möjligheterna att genomföra gemensamma IT-investeringar”. Verket understryker att samarbetet bygger på samråd vilket gör Jordbruksverkets roll som utbetalningsställe komplicerad på grund av de starka krav som EU ställer på styrning och kontroll av organ som utför delegerade uppgifter. Man menar att rådet bidragit till att samarbetet mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket förbättrats och kunnat utvecklas. Diskussionerna i Samverkansrådet har dock visat att resursfrågan sätter tydliga gränser för möjligheterna att genomföra förändringar. Jordbruksverket förfogar inte över de resurser som krävs för hanteringen. Man framhåller att möjligheterna för verket som utbetalningsställe att styra med den organisation som nu gäller är mindre än vad som skulle ha gällt om hanteringen ägt rum inom en och samma organisation.

De kompletterande frågor som ställts till Jordbruksverket och samtliga eller ett urval länsstyrelser har i stort bekräftat de uppfatt-

ningar som redovisas ovan. *Min egen bedömning* är att samverkansorganisationen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna inbördes har varit otillräcklig som styrinstrument för att säkerställa en enhetlig och kostnadseffektiv hantering av verksamheten. Jag finner det också tveksamt om den samordnade länsförvaltningen varit någon nämnvärd hjälp i arbetet, i betydelsen av att lätt kunna flytta resurser inom en länsstyrelse. Det är enligt min uppfattning osäkert om man kan nå så mycket längre i effektivisering med hjälp av samverkansorganisationen inom ramen för nuvarande organisationsmodell. Givet att nuvarande ordning råder framöver framstår det dock som angeläget att samordningsregionerna får en uppgift som formaliseras på ett tydligare sätt, inkluderande ett starkare mandat och tydligare ansvar för det samordningsansvariga länet att leda arbetet. Jag anser det också angeläget att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket vad gäller IT-stöd klargörs i till exempel regleringsbrev. Detta har också framhållits i min skrivelse i juli 2008.

#### **4.3 Föreslå lämplig modell för finansiering av kontrollverksamheten**

Finansieringsproblem kan i princip angripas på två sätt, antingen genom åtgärder för att minska behovet av (snabb) finansiering eller genom åtgärder för att beräkna och förse administrationen med tillräckliga ekonomiska resurser. Som framgått ovan och av min skrivelse i juli 2008 hänger finansieringsproblemen samman med såväl arbetsbehovet, dvs. arbetsinsatsens omfattning och variation, som med svårigheterna att ordna adekvat finansiering. I det följande diskuteras kortfattat åtgärder av båda slagen.

Problemen med finansieringen av kontrollverksamheten hänger enligt länsstyrelserna delvis samman med att tilldelade medel generellt sett är otillräckliga i förhållande till ökningen av kontrollbehovet under senare år. Ett annat bekymmer är de ändringar med kort varsel i kontrollfrekvenser som har förekommit vid några tillfällen. Sådana ändringar ska enligt regelverket genomföras under pågående kontrollsäsong när upptäckta fel motiverar detta. Man har i nuvarande resursläge inte kunnat budgetera för detta slag av oförutsedda utgifter och det har också varit praktiskt svårt att snabbt uppbringa den kompetens som erfordras för kontrollarbe-

tet. Man skulle kunna tänka sig att den samordnade länsförvaltningen kan ge möjlighet att på ett flexibelt sätt (om)disponera resurser för att möta variationer i arbetsbelastning. Om denna potential utnyttjats till fullo är svårt att bedöma, men det har uppenbarligen inte hittills varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt hantera de svängningar i arbetsbelastning som uppstått i kontrollprocessen. Några tydliga signaler från regeringen har heller inte getts som ger länsstyrelserna stöd för några större omprioriteringar gentemot andra arbetsuppgifter som man har att utföra.

Finansieringen av jordbruksadministrationen sker huvudsakligen via "förvaltningsanslaget" (anslaget 5.1 Länsstyrelserna m.m.), som är länsstyrelsernas dominerande intäktskälla, samt särskilt avdelade medel inom landsbygdsprogrammet (TA-medel). De senare medlen får användas för att finansiera förberedelser, administration, övervakning, utvärdering, information och kontroller inom programmet. Eftersom arbetet med jordbruksstöd endast utgör en del av länsstyrelsernas totala verksamhet (omkring 660 av totalt 4 950 årsarbetskrafter eller ca 13 % år 2007) är det svårt att utifrån utvecklingen av förvaltningsanslaget utan vidare dra slutsatser om huruvida just jordbruksadministrationen är gynnad eller missgynnad finansiellt. Anslaget uppgick till 2 345 mnkr år 2007 och år 2008 till 2 371 mnkr. För år 2009 har i budgetpropositionen anvisats en förstärkning med 20 mnkr specifikt för arbetet med kontroller av jordbruksstöd. Inom ramen för TA-medlen inom landsbygdsprogrammet avsattes för länsstyrelsernas hantering år 2007 86 mnkr. För år 2008 avsattes 72 mnkr. De ursprungliga planerna byggde på att TA-medlen skulle minska under återstående period av programmet. Regeringen har dock i regeringsbrev för år 2009 anvisat 83 mnkr.

I min skrivelse pekades på möjligheten av en ökad anslagskredit för att möta finansieringsbehovet. Jag noterade samtidigt att detta knappast kunde ses som en lösning på ett långsiktigt finansieringsproblem. För att möta kortsiktiga, eller "cykliska" svängningar i kontrollbetingen kan det dock vara ändamålsenligt. En annan metod att hantera svängningar i arbetsbelastningen kan vara att i högre grad utnyttja samarbete och arbetsfördelning mellan länsstyrelserna eller att ge Jordbruksverket ansvar för fördelning av resurser för kontrollarbetet. I det senare fallet skulle avsikten vara att styra medlen dit där de bäst behövs, med hjälp av en "reserv" som disponeras av verket. På liknande sätt skulle en hel regions budget för kontroller kunna fördelas via den samordnande länsstyrelsen

och därmed ge en större flexibilitet och utrymme för att omprioritera vid behov. En ändrad metod för att fastställa kontrollfrekvenser, baserad på större regioner, skulle också kunna minska variationerna i belastningen och därmed trycket på finansieringen. För detta fordras dock, så vitt jag kan se, att dessa större regioner även fastställs som den formella, administrativa, nivån (jämför resone-mangen i avsnitt 7 nedan).

Betydande belopp har som nämnts tillförts via TA-medlen och har haft stor betydelse genom att avlasta trycket på länsstyrelsernas förvaltningsanslag. TA-medlen, inklusive för andra ändamål än administration, uppgår totalt till 630 mnkr under programperioden och motsvarar ungefär 1,8 % av programbudgeten. EU:s regler medger att maximalt 4 % av budgeten går till TA. Möjligheter finns alltså att genom en programändring omdisponera budgeten så att ytterligare medel tillförs för att finansiera arbetet inom landsbygdsprogrammet. Detta skulle dock gå ut över andra insatser inom programmet. Samtidigt kan noteras att förslagen/besluten inom den s.k. hälsokontrollen av GJP innebär en ytterligare överföring av medel till landsbygdspolitiken, vilket i sig innebär en ökad verksamhetsvolym. Slutligen kan jag konstatera att finansieringen av kontrollverksamheten givetvis skulle underlättas om man genom rationaliseringar/effektiviseringar i administrationen kan minska kostnaderna. Mina förslag i avsnitt 7 och 8 är exempel på åtgärder av detta slag.

#### **4.4 Föreslå förbättringar för att uppnå mer enhetlig hantering av kontrollverksamheten**

Som påpekades i skrivelsen den 4 juli pågår inom myndigheterna ett kontinuerligt arbete i syfte att ensa, förenkla och effektivisera kontrollverksamheten. Jag nämnde i skrivelsen särskilt vikten av tidiga beslut om kontrollfrekvenser. Det är också med tanke på kostnader och planeringsbehov angeläget att undvika stora och snabba variationer i kontrollfrekvenserna. De förslag beträffande koncentration av verksamheten till färre länsstyrelser som jag diskuterar i avsnitt 7 och 8 borde kunna föra med sig att variationerna minskar. Förslagen bidrar också till att skapa större enhetlighet.

#### 4.5 Bedöma möjligheterna till "en ingång" samt minskad administrativ börda och bättre service till företagen

Förutsättningarna för en effektivare kundtjänst förbättras alltefter som fler företagare utnyttjar IT i sin vardag. I delbetänkande (november 2008) från utredningen Utveckling av lokal service i samverkan (SOU 2008:97) skisseras en utveckling som innebär större samordning mellan offentliga verksamheter på lokal och regional nivå i syfte att bibehålla eller förbättra servicenivån trots rationaliseringar i organisationen. Beträffande jordbruksstöden finns i dag flera ingångar till myndigheterna i och med att kunden dels kan vända sig till den ordinarie beslutande myndigheten, dvs. i normalfallet länsstyrelsen eller i vissa fall Jordbruksverket, Skogsstyrelsen eller Sametinget, dels alltid har möjlighet att kontakta den centrala förvaltningsmyndigheten, Jordbruksverket. Svårigheterna med detta upplägg ska inte överdrivas men det är ett känt faktum att många bönder/företagare inte känner till skillnaden mellan myndigheterna och är osäkra på vem man i första hand ska vända sig till vid frågor angående stöd och ersättningar. Myndigheterna har dock en vana och också skyldighet att lotsa kunden rätt i byråkratin.

En för myndigheterna gemensam kundtjänst finns med bland förenklingsförslagen som tagits fram inom Jordbruksverket och frågan övervägs nu inom verkets egen kundavdelning. Det finns där preliminära tankar om två etapper i genomförandet av en mer eller mindre gemensam kundtjänst för jordbrukarstöden. I etapp 1 skulle Jordbruksverkets kundtjänst ha möjlighet att koppla kunden direkt till rätt länsstyrelse och enhet (via anknytning som är kontinuerligt bemannad genom den ordinarie personalen mellan 8:00 och 16:30). I etapp 2 skulle man skapa en gemensam växel/kundtjänst med särskilt tillsatt personal, uppdelad regionvis och täckande samtliga stödformer i respektive region. Etapp 1 torde i enklaste fallet kunna genomföras utan egentlig kostnad genom att utnyttja befintliga "slingnummer" inom länsstyrelserna. Etapp 2 medför såväl löpande kostnader i form av löner, lokaler och underhåll som engångskostnader för införandeprojekt, teknikinvesteringar, licenser m.m. En mycket preliminär uppskattning pekar mot engångskostnader på omkring 3 mnkr och löpande kostnader i storleksordningen 5 mnkr (huvudsakligen löner för uppskattningsvis 13 personer). Vinsterna eller fördelarna för kun-

derna av en tjänst av detta slag är uppenbara, särskilt om den innehåller någon form av FAQ-lösning. Det är däremot svårare att kvantifiera dessa vinster. Förutom att underlätta för kunderna skulle en sådan lösning, särskilt etapp 2, kunna bidra till att stärka medvetenheten hos de anställda om myndigheternas gemensamma mål. Nuvarande kundtjänst inom Jordbruksverket har uppfattats mycket positivt enligt de enkäter som gjorts (senast i juni 2008).

#### **4.6 Utreda privat utförande av framför allt fältkontrollerna**

I förordningarna 2004:760 om EG:s direktstöd för jordbrukare samt 2007:481 om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder anges bland annat myndigheternas roller i jordbruksadministrationen. Jordbruksverket har som centralt ansvarig myndighet det övergripande ansvaret även för kontrollerna kopplade till jordbruksstöden. Länsstyrelserna svarar för huvuddelen av genomförandet av kontrollverksamheten. Även Skogsstyrelsen och Sametinget har uppgifter beträffande kontroller inom sina respektive ansvarsområden. Det finns i EU:s regelverk ingenting som hindrar att privata företag eller organisationer står för det praktiska utförandet av kontrollverksamheten. En förutsättning är dock att den eller de ansvariga myndigheterna står som garant gentemot EU för att kontrollerna utförs enligt gällande regler och att man kan visa att man har en tillfredsställande uppföljning av kvaliteten (regelverket framgår av EU:s förordningar som styr kontrollverksamheten, bland andra 796/2004 som avser direktstöden enligt 1782/2003 och 1975/2006 som avser landsbygdsstöden enligt 1698/2005).

Sverige har i jordbruksstödsverksamheten inte utnyttjat denna möjlighet om man med privat utförande menar att tjänsten enligt angivna specifikationer som sådan i sin helhet upphandlats av en privat entreprenör. Däremot har det, framför allt under senare år, förekommit att arbetskraft hyrts in från bemanningsföretag i syfte att medverka specifikt i arbetet med till exempel fältkontroller under länsstyrelsens ledning.

I Kalmar län genomfördes en sådan satsning under 2008 i och med att man korttidsanställde 11 personer via ett bemanningsföretag. Den utvärdering som gjorts av länsstyrelsen visar på goda erfarenheter såväl vad gäller själva rekryteringsprocessen som kvalite-

ten på utfört arbete. En viss fördyring (netto drygt 200 000 kr) kunde konstateras sedan merkostnaden för inhyrd personal ställts mot besparingar vad gäller personaladministration, semester och kostnader för rekrytering. Samtidigt framhölls ett antal positiva effekter som är svåra att värdera i pengar, t.ex. att arbetsgivaransvaret åvilar bemanningsföretaget vilket minskar den tid som måste avsättas för olika insatser såsom utvecklings- och lönesamtal m.m. Vidare noterades att inga kostnader för eventuell ersättningsrekrytering vid t.ex. sjukdom uppstår.

En synpunkt som framkommit från länsstyrelserna är att detta slag av korttidsanställningar innebär en begränsning i länsstyrelsens möjligheter att ge service åt jordbrukaren i form av information om stödverksamheten i vidare bemärkelse. Bemanningsföretagens personal är som regel specifikt (snabb)utbildade för kontrollarbetet och endast detta. Ordinarie tjänstemän har däremot normalt en större erfarenhet genom att de utöver kontrollarbetet har andra sysslor kopplade till stödhanteringen.

Inför kommande säsong uppges flera länsstyrelser överväga att anlita bemanningsföretag i kontrollverksamheten. Att möjligheten prövas framstår som naturligt i en verksamhet som präglas av relativt stora variationer i belastning, såväl under året som mellan åren till följd av varierande kontrollfrekvenser.

Sverige har som nämnts aldrig prövat att lägga ut kontrollverksamheten i samband med EU-stöden på entreprenad till privata organisationer eller företag. En del av kontrollverksamheten utgör ren myndighetsutövning (beslut med anledning av kontrollresultat) som i dagsläget inte kan och enligt min mening inte heller bör utföras av privata företag.

Ett syfte med att öppna möjligheten för privata entreprenörer skulle kunna vara att åstadkomma konkurrens för att hålla nere kostnaderna. Som nämnts ovan är det av stor vikt att den ansvariga myndigheten kan skaffa sig garantier för att en eventuell privat utförare av kontrollverksamheten kommer att utföra detta i enlighet med regelverket. Detta ställer krav på utformningen av kontrakt/avtal med utföraren, inklusive ansvarsförbindelse med sanktionsmöjlighet och på någon form av uppföljningssystem, det vill säga "kontroll av kontrollen". Det är ovisst om någon privat aktör skulle ha kapacitet eller intresse att ta på sig arbetet med till exempel fältkontrollerna för hela eller delar av landet. En sådan lösning skulle givetvis kunna innebära en stor omställning för länsstyrelsernas del och leda till ytterligare svårigheter att planera verksam-



heten. Om privata organisationer skulle ges och också utnyttja en sådan "utmaningsrätt" (jfr Förvaltningskommittén) skulle emellertid enligt min uppfattning också betydande gränsdragningsproblem kunna uppstå vad gäller begreppet myndighetsutövning. Att öka antalet aktörer inom administrationen leder inte heller till en ur företagarnas synpunkt tydligare organisation.

#### **4.7 Konflikter mellan behovet av kontroll ur ett jordbruks- respektive folkhälsopolitiskt perspektiv**

Enligt utredningens direktiv ska eventuella konflikter mellan behovet av kontroll ur ett jordbruks- respektive folkhälsopolitiskt perspektiv uppmärksammas. Direktivets skrivning är generell och kan med en lagom vid tolkning omfatta hela tvärvillkorsproblematiken. Svårigheterna i tillämpningen på detta område har dock redan uppmärksammats och lett till åtgärder. Jag uppfattar därför skrivningen i mera snäv bemärkelse till att syfta på kontrollerna av hampaodlingen. I Sverige var, enligt narkotikalagstiftningen, odling av hampa inte tillåten fram till år 2003. Från och med detta år genomfördes en ändring i lagstiftningen som möjliggör odling av sådan hampa som berättigar till stöd enligt gårdsstödsförordningen förutsatt att ansökan om stöd inlämnats till länsstyrelsen. Enligt denna förordning kan frikopplat stöd, gårdsstöd, erhållas vid odling av sådan hampa för fiberproduktion som finns angiven i en av EU godkänd sortlista. EU möjliggör även stöd till odling av hampa för industri- och energiändamål på uttagen areal samt för energiändamål på "ordinarie" åkermark. EU har också ett stöd till beredning av hampa och vissa andra fiberväxter.

Inom ramen för gårdsstödet är hampa föremål för särskilda kontrollåtgärder. Reglerna föreskriver bland annat att vederbörlig ansökan görs på SAM-blanketten, att utsädet är certifierat och sås i renbestånd och att etiketterna på utsädesförpackningarna skickas in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska underrätta polismyndigheten om varje inlämnad ansökan. Kontrollfrekvensen är i enlighet med EU-regelverket fastställd till 30 % (av ansökande företag respektive areal). Fältkontrollen som alltså genomförs av länsstyrelsen innefattar dels arealmätning, dels kontroll av stödvillkoren som bland annat innefattar insamling av prov för analys av THC-halten i grödan. Kostnaden för att analysera ett prov har uppgivits vara ca

2000–2 500 kr. Merkostnaden för hampakontrollen jämfört med en vanlig arealkontroll har av Jordbruksverket tidigare uppskattats till 2 500–4 500 kr per ha. Kostnaderna ska täckas inom ramen för länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Enligt Jordbruksverkets register fanns det år 2008 131 odlare med totalt 389 ha fördelade över samtliga län utom Norrbotten. Störst antal ansökningar hade Skåne och Västernorrland med 29 respektive 23 ansökningar. Utredningen har kontaktat de två nämnda länsstyrelserna för att få närmare information om kontrollarbetet. I Skåne bedöms kontrollerna år 2008 ha tagit i anspråk 3 arbetsdagar avseende sammanlagt 6 skiften på 4 företag. I Västernorrland bedöms kontrollerna ha krävt 10 arbetsdagar för totalt 10 skiften. I dessa två län hittades ett fall med överskridet gränsvärde. Av Jordbruksverkets rapporter för de tre senaste åren framgår att antalet prov med överskridna gränsvärden varierat mellan 4 och 30 av totalt ca 60–70 genomförda prov årligen i landet. Någon otillåten odling (otillåtna sorter etc.) uppges aldrig ha hittats i samband med hampakontrollen i de två nämnda länen. Utredningen har inte kunnat finna att det förs statistik över fall av otillåten odling upptäckta i samband med den särskilda EU-kontrollen. Jag vågar ändå dra slutsatsen att det inte är sannolikt att några sådana fall uppdagats i samband med den specifika hampakontrollen. När man upptäckt illegala odlingar i fält har det snarare skett genom anmälningar från privatpersoner eller att man ”stött på” plantor i odlingar av andra grödor, t.ex. majs, i samband med den ordinarie arealkontrollen.

Kontrollsystemet grundar sig som nämnts på EU-regelverket, bland annat gårdsstödsförordningen vars preambel nr 27 anger behovet att tillse att illegala grödor inte göms bland grödor som berättigar till samlat gårdsstöd. Man kan fråga sig om den särskilda kontrollapparaten i realiteten har någon betydelse för att tillgodose detta behov, eftersom illegal hampaodling även skulle kunna bedrivas i anslutning till vissa andra grödor eller helt utan koppling till annan odling över huvud taget. Även om kontrollerna tar en relativt liten del av länsstyrelsernas (och andra inblandade organs) resurser i anspråk så förefaller ändå kontrollsystemet mycket omfattande med tanke på riskerna. Jag bedömer att den ordinarie gårdsstödskontrollen i kombination med anmälningar från allmänheten innebär ungefär samma sannolikhet för upptäckt av illegala odlingar. Med tanke på detta vore det bättre att antingen återgå till att förbjuda odlingen av hampa över huvud taget eller att avskaffa

den särskilda kontrollen av industrihampa. I båda fallen ligger avgörandet på EU-nivå och utsikterna att få till stånd sådana ändringar bedömer jag som obefintliga eller i varje fall mycket små.

Oavsett de tvivel man sålunda kan ha vad gäller effektiviteten i EU:s nuvarande kontrollsystem har detta system snarast motiverats av politiska skäl i syfte att markera en allmänt restriktiv hållning från samhällets sida gentemot droger.

## 5 Övriga förslag

Som ansvarig myndighet för implementeringen av stödordningarna ankommer det på Jordbruksverket att vidta de åtgärder som krävs för att få till stånd en enhetlig hantering i hela landet. Samtidigt som Jordbruksverket i sitt arbete tydliggör sitt ansvar är det angeläget att verket upprätthåller den höga aktivitetsnivån vad gäller gemensamma arbetsgrupper med berörda myndigheter och organisationer i syfte att effektivisera, förenkla och utveckla verksamheten i dess olika led. Inte minst är samarbetet inom IT-området särskilt betydelsefullt. Länsstyrelserna har på regeringens uppdrag under år 2008 arbetat vidare med bland annat utvecklingen av e-förvaltningen och etableringen av en gemensam IT-funktion för länsstyrelserna. Den nya IT-organisationen trädde i kraft den 1 januari 2009. Jag anser det vara av största vikt att den vidare utvecklingen på detta område sker i nära samarbete med Jordbruksverket (och sannolikt vissa andra berörda centrala myndigheter) med tanke på de komplicerade stödsystem som finns inom jordbruksområdet och därmed stora behov att ta till vara alla möjligheter till förenklingar och rationaliseringar.

Jag vill även understryka vikten av att regeringskansliet i samband med förhandlingar inom EU om förändringar i stödsystemen mm gör sig underrättad om konsekvenserna för den svenska administrationen och de svenska företagen på ett tidigt stadium. Detsamma gäller naturligtvis vid överväganden om förändringar av regelsystem som beslutas på nationell nivå.

## 6 Stödadministrationen i närliggande EU-länder

I det följande beskrivs översiktligt administrationen av jordbruksstöd i Danmark och Finland. Vidare görs ett försök att jämföra förhållandena i Danmark, Finland och Sverige med tonvikt på styrning, regionalisering och finansiering. I bilaga 6 har administrationen av jordbruksstöden i de tre länderna skisserats schematiskt. Skissen ger en förenklad bild och tar till exempel inte hänsyn till att en central myndighet kan ha regionala kontor, så länge kontoren hör till samma myndighet. Leader-administrationen har heller inte medtagits.

### 6.1 Danmark

Administrationen styrs från Födevareministeriet, genom *FödevareErhverv* (tidigare Direktoratet för Födevareerhverv, DFFE). FödevareErhverv:s huvuduppgift är att ge stöd till produktion och avsättning av livsmedel, till utveckling av landsbygden och av fiskerisektorn och till forskning, innovation och utveckling. Direktoratet administrerar dessutom lantbruks- och jordförvärvslagstiftning, vissa kontroller m.m. FödevareErhverv är förvaltningsmyndighet och nationellt betalningsställe för EU-stöden och svarar för handläggning och beslut för alla stöd utom de som gäller skog inom axel 2 i landsbygdsprogrammet. De senare hanteras av Skov- og Naturstyrelsen som hör till Miljöministeriet. FödevareErhverv ligger i Köpenhamn men har även ett kontor på Jylland (Tönder) för hantering av miljöersättningar. De skogliga stöden handläggs vid 6 av Skov- og Naturstyrelsens 19 lokalkontor i landet. Ansökningar om stöd inges till FödevareErhverv respektive Skov- og Naturstyrelsen samt vad gäller Leader till LAG.

Man har sedan 2007 integrerat miljöersättningarna i gårdsstödsansökan. Detta skedde i samband med att FödevareErhverv tog över ansvaret för den del av miljöersättningarna som tidigare handlades på länsstyrelserna ("amterna"), när dessa lades ned.

FödevareErhverv ansvarar även för *kontrollverksamheten* när det gäller gårdsstödet (de s.k. IAKS-kontrollerna). Urval och behandling av kontrollresultat verkställs inom FödevareErhverv medan de fysiska kontrollerna utförs av *Plantedirektoratet* inom samma ministerium. Plantedirektoratet genomför fysisk kontroll från 6 lokal-kontor i landet. FödevareErhverv tar även hjälp av Århus universitet för fjärranalyserna. För verkställandet av tvärvillkorskontrollerna ansvarar Födevarestyrelsen (ingår i Födevareministeriet), Plantedirektoratet och kommunerna (före 2007 hade amterna kontrollansvaret för vissa miljöordningar men detta ansvar ligger nu hos kommunerna). Dessa myndigheter gör kontrollurvalet själva medan behandlingen av resultaten sker inom FödevareErhverv. När det gäller landsbygdsprogrammets stöd sker urval och behandling av kontrollresultat inom FödevareErhverv medan kontrollerna genomförs av Plantedirektoratet, Födevarestyrelsen och kommunerna samt Skov- og Naturstyrelsen och Miljøstyrelsen (Ökonomistyrelsen, landökonomiska konsulenter, byggnadsinspektörer, revisorer m.m. anges också ha en roll, uppenbarligen främst avseende administrativa kontroller, intyg m.m.). FödevareErhverv:s samarbete med andra myndigheter regleras genom samarbetsavtal, arbetsprogram och kontrollinstruktioner.

*Utbetalning* för huvuddelen av stöden görs av FödevareErhverv. För vissa skogliga åtgärder inom axel 2 i landsbygdsprogrammet görs utbetalningen av Skov- og Naturstyrelsen enligt avtal med och på ansvar av FödevareErhverv. Även Ökonomistyrelsen har vissa delar av administrationen av stöd enligt äldre landsbygdsprogram (etableringsstöd).

FödevareErhverv:s driftskostnader uppgick 2007 till ungefär 400 miljoner DKK för hela verksamheten. Bemanningen uppgick till 483 årspersoner (varav 242 avsåg ledning, administration och hjälpfunktioner). Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffra för år 2004 var 398 årspersoner. Uppenbarligen har arbetet med gårdsstöden och genomförandet av det nya landsbygdsprogrammet inneburit ett ökat resursbehov, på liknande sätt som i Sverige (och Finland). I FödevareErhverv:s årsberättelse pekas bland annat på utmaningar i form av stort antal ansökningar behäftade med fel, många överföringar av stödrättigheter, revider-

ring av blockdatabasen samt införande av ett nytt IT-system. Hur mycket av resurserna som avsåg arbete med jordbruksstöden, det vill säga gårdsstöd och landsbygdsprogrammets stöd, går inte att tydligt utläsa av tillgängliga rapporter. För det direkta arbetet med gårdsstödet använde man dock 69 årspersoner och för överföring av stödrätter 31 årspersoner. Med ett antagande att uppemot två tredjedelar av de totala resurserna avser jordbruksstöden skulle antalet årspersoner som direkt och indirekt ägnas åt denna verksamhet kunna uppskattas till drygt 300 och kostnaden till drygt 250 miljoner DKK. Antal ansökningar om gårdsstöd uppgick till 56 000. Antalet ansökningar om miljöstöd och ekologiska ersättningsformer uppgick sammanlagt till 13 750.

Kostnaderna för Plantedirektoratets kontrollverksamhet, inkl indirekta kostnader, uppgick år 2007 till 58,1 milj DKK (98 årspersoner) och 2006 till 40,1 miljoner DKK. De direkta kostnaderna uppgick till 44 milj DKK resp 30 milj DKK. Antalet gårdsstödskontroller var 3 957, antalet ekostödskontroller 267 samt antalet miljöstödskontroller 632.

*Kort karaktäristik:* Danmark har alltså huvudsakligen en central hantering inom en organisation (FödevareErhverv) med verksamhet på två platser i landet. Ett undantag gäller skogsstöden inom landsbygdsprogrammet vilka hanteras, inklusive utbetalas och kontrolleras, av Skov- og naturstyrelsen. FödevareErhverv har det övergripande ansvaret och är nationellt utbetalningsställe. De fysiska kontrollerna genomförs inte av FödevareErhverv själv utan har delegerats. Till största delen utförs de av Plantedirektoratet som hör till samma ministerium. Även andra myndigheter och kommuner har kontrolluppgifter, särskilt när det gäller tvärvillkor och landsbygdsprogrammets stöd. FödevareErhverv har ingen styrning över de inblandade organens budgetar för uppgifterna utan varje organisation arbetar efter sin egen budget. FödevareErhverv och Plantedirektoratet hör dock som nämnts till samma ministerium.

## 6.2 Finland

Under Skogs- och jordbruksministeriet har *Landsbygdsverket* det operativa ansvaret för såväl gårdsstödet som landsbygdsprogrammet. Verket är nationellt utbetalningsställe och vägleder de övriga myndigheterna, utformar blanketter, utbildar personal, utformar

och finansierar utveckling av IT-system samt godkänner slutligt och verkställer utbetalningar. För det direkta genomförandet, dvs. att ta emot ansökningar samt besluta i stödärenden, och därmed den direkta kontakten med stödmottagarna, svarar dels

- *TE-centralerna* (landsbygdsprogrammet exklusive miljöersättningar och inklusive Leader via LAG), dels
- *kommunerna* (jordbrukarstöden inkl miljöersättningar, LFA-stöd och nationellt stöd).

Landsbygdsverket har även det övergripande ansvaret för kontrollverksamheten, inklusive urval och riskanalyser. För utförandet av IAKS-kontrollerna, inklusive landsbygdsprogrammets axel 2 samt strukturstöd, svarar TE-centralerna medan Livsmedelsverket (EVIRA) svarar för vissa tvärvillkorskontroller. Länsveterinärerna har också en roll i kontrollen av tvärvillkor (djur-ID). I övrigt svarar Landsbygdsverket för utförandet av kontrollerna.

Funktioner som upphandlats från utomstående organisationer är teknisk drift av blockdatabasen, tryckning av brukarkartor och teknisk drift av djurdatabasen.

Landsbygdsverket sysselsätter drygt 200 personer. Av organisationsbeskrivningen att döma är dessa till allra största delen verk samma med hanteringen av jordbruksstöd inklusive stöd till landsbygden. Förvaltningsbudgeten uppgick till ungefär 12 miljoner euro år 2007 (förkortat år eftersom myndigheten bildades 1 maj 2007) och till 18 miljoner euro år 2008.

Arbetskrafts- och näringscentralerna, eller TE-centralerna är 15 till antalet och kan beskrivas som statliga regionala utvecklingsorgan som ska främja innovationsmiljöer, sköta regionala arbetskraftspolitik och främja utvecklandet av jordbruk och landsbygdsnärningar. Verksamheten finansieras av det under 2008 nybildade Arbets- och näringsministeriet men de delar som rör jordbruk och landsbygdsutveckling ”stys” av Jord- och skogsbruksministeriet via Landsbygdsverket. I framtiden kan TE-centralerna, liksom länsstyrelserna, komma att ingå som delar i en ny statlig regional administration i enlighet med ett utredningsförslag.

TE-centralernas jordbruks- och landsbygdspersonal uppgår till 630 årsarbetskrafter av en total arbetsstyrka på ca 1 500. Budgeten för jordbruks- och landsbygdsverksamheten rör sig om ca 38 miljoner euro av totalt närmare 80 miljoner euro.



I omkring 350 kommuner finns s.k. Landsbygdssekreterare med biträdande personal, totalt ungefär 410 heltidsanställda personer. Därtill kommer deltidsanställda under perioder med hög belastning (sammanlagt finns 654 som arbetar i IAKS-systemet). I Landsbygdssekreterarnas uppgifter ingår uppenbarligen mer än bara stödadministration, såsom rådgivningsverksamhet m.m. Kommunernas verksamhet finansieras via anslag från finansministeriet. Detta anslag uppgick år 2007 till 185 miljoner euro men täcker då mer än jordbruksverksamheten. Antalet stödsökande jordbrukare uppgick år 2008 till ca 65 000. Av dessa uttogs nära 4 300 till fysisk kontroll. 2007 års siffror var ungefär desamma. Ungefär 60 000 ansökte om miljöersättningar.

*Karaktäristik:* Finland uppvisar en relativt komplicerad myndighetsstruktur med två beslutsfattande myndigheter, TE-centraler respektive kommuner, beroende på typ av stöd och en utbetalande instans, Landsbygdsverket. Kontrollverksamheten är också något splittrad: Landsbygdsverket har det övergripande ansvaret med urval och riskanalyser och handhar också kontrollerna för vissa stöd (delar av axel 1 samt axel 3 och 4) medan TE-centralerna handhar kontrollerna för direktstöden, inklusive axel 2 samt strukturstöden. I tvärvillkorskontrollerna är även andra myndigheter inblandade. TE-centralerna får sin budget från Arbets- och näringsministeriet vilket ställer krav på samarbetet mellan ministerierna för att Landsbygdsverkets styrning ska bli effektiv.

Det kan noteras att en arbetsgrupp inom Skogs- och jordbruksministeriet studerat olika alternativ för att reformera administrationen genom t.ex. koncentration geografiskt eller centralisering av vissa arbetsuppgifter. Gruppen har i december 2008 i sin slutrapport föreslagit att kommunerna även i framtiden på sitt område ska svara för organiseringen av uppgifterna inom förvaltningen av jordbrukarstöden. Enligt förslaget ska kommunerna åläggas att bilda samarbetsområden för landsbygdsförvaltningen. Målet ska vara att hanteringen ska samlas på högst 80 kommuner eller samkommuner med minst 800 företag/gårdar inom respektive område. Samarbetsområdena föreslås inleda sin verksamhet i början av 2013.

### 6.3 Kortfattat om skillnader och likheter mellan Danmark, Finland och Sverige

Danmarks administration framstår som funktionellt sett mer centraliserad än Sveriges och framför allt Finlands. *En och samma* myndighet både tar emot ansökningar, fattar beslut och betalar ut stöd (dock undantag beträffande skogliga stöd). I Finland finns två beslutsfattande myndigheter beroende på typ av stöd och i Sverige har vi huvudsakligen en beslutsmyndighet, länsstyrelserna, även om såväl Jordbruksverket som Skogsstyrelsen och Sametinget tar vissa beslut. Såväl Sverige som Finland har *en* utbetalningsmyndighet som för stora delar av stöden är skild från den beslutande myndigheten.

Sett från styrningssynpunkt förefaller den danska modellen som mest renodlad i och med att beslut och utbetalningar samlats på i princip en myndighet tillsammans med det övergripande ansvaret för kontrollverksamheten. Utförandet av kontrollerna avtalas med andra myndigheter. I Sverige och Finland framstår styrningen som mer komplicerad i och med att ansvaret för beslut, utbetalningar och kontroller är splittrat på fler aktörer.

Ytligt sett borde den danska modellen vara att föredra ur kundens synvinkel med i det närmaste en ingång, oavsett stöd. Samtidigt förefaller den fysiska närheten till kunden vara mindre väl tillgodosedd i Danmark än i Finland och Sverige, låt vara att landet är betydligt mindre till ytan. Bortsett från skogsåtgärderna finns handläggande/beslutande/utbetalande myndighet för stöden på endast två platser i landet, och med ansvar för olika stödordningar.

Vad gäller kostnader och resurser kan man på basis av ovanstående redovisning beräkna att de viktigaste myndigheterna i Danmark, FödevareErhverv och Plantedirektoratet, år 2007 hade sammanlagda kostnader på drygt 300 miljoner DKK och en sysselsättning på drygt 400 årspersoner för jordbruksstödshanteringen. Det totala antalet gårdsstödsansökningar var 56 000. Antalet ansökningar om miljöstöd, inklusive för ekologiskt jordbruk, uppgick till närmare 14 000. I Sverige var den sammanlagda administrationskostnaden för Jordbruksverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget enligt Jordbruksverkets redovisning 520 miljoner kr och antalet årsarbetskrafter kan beräknas till omkring 850. Antalet gårdsstödsansökningar var 82 000, varav 62 000 innehöll ansökan om någon form av miljöersättning. För Finlands del sysselsätter Landsbygdsverket, TE-centraler och kommuner år 2008 mer än

1 200 jordbruksadministratörer, eventuellt fler vid större belastningar. I siffran ingår även landsbygdssekreterarnas verksamhet med rådgivning, det vill säga annat än ren administration av stöden. Antalet ansökningar om gårdsstöd uppgår i Finland till ca 65 000, och antalet miljöstödsansökningar till ca 60 000.

Någon djupare analys av siffermaterialet och dess underlag har inte kunnat göras för Danmark och Finland. Jämförelser av siffrorna får därför göras med viss försiktighet. Exempelvis är det känt att visst inslag av rådgivningsverksamhet ingår i de finska Landsbygdssekreterarnas uppgifter och det är också sannolikt att arbete kopplat till tvärvillkorskontroller ingår i olika utsträckning i siffrorna för de tre länderna. I Danmark utgör den centrala förvaltningen en del i ministeriet medan Finland och Sverige har separata förvaltningsmyndigheter. Detta kan möjligen innebära att administrationens omfattning underskattas något i Finland och Sverige jämfört med i Danmark i och med att departementsnivån inte har medtagits i siffrorna. Det är också ovisst om arbete med utveckling och underhåll av IT-system finns med på samma villkor i siffrorna för de tre länderna.

Det framstår ändå som att Finland är det av de tre länderna som utnyttjar mest personalresurser i förhållande till antalet stödansökningar. Det kan samtidigt noteras att Finland ännu inte har tillämpat något elektroniskt ansökningsförfarande av typen SAM/Internet. Endast ett mindre pilotprojekt har genomförts under 2008. Under år 2009 kommer dock denna möjlighet att erbjudas. Det förefaller också som att Danmarks administration drar minst resurser, även om man beaktar att antalet ansökningar inom gårdsstödet och omfattningen av miljöersättningarna är mindre än i de båda andra länderna och att jordbruket i Danmark har en annorlunda struktur och inriktning.

## 7 Tänkbara förändringar i den övergripande organisationen

### 7.1 Inledning

På senare tid har ett antal utredningar gjorts som på olika sätt berör länsstyrelseorganisationen. Av särskild betydelse är Ansvarskommitténs och Koncentrationsutredningens betänkanden. Förslagen i dessa utredningar har ännu inte resulterat i några större förändringar av rådande struktur och jag anser mig inte ha underlag att spekulera i någon sannolik utveckling på detta område. De resonemang och förslag till förändringar som jag presenterar i det följande görs därför i relation till den nuvarande regionala indelningen och strukturen, inklusive ordningen med Samordningsregioner för jordbruksstödshanteringen. Jag bedömer samtidigt att de förändringar jag anser påkallade behöver genomföras inom en snar framtid med tanke särskilt på problematiken i förhållande till EU. Att avvakta ett mera övergripande beslut avseende de ovan nämnda betänkandena, om ett sådant beslut skulle dröja, skulle enligt min mening öka risken för omfattande finansiella korrigeringar från EU:s sida vars effekter för den svenska statsbudgeten kan bli betydande.

Beskrivningen ovan, liksom min redovisning i juli-skrivelsen, har visat på ett antal problem och svårigheter i stödhanteringen som erfarits under senare år och som är av sådan dignitet att åtgärder bör vidtas. Orsakerna till dessa problem är förvisso flera. Den långa beslutskedjan i samband med EU-stöden och tendensen till "sena" beslut på EU-nivå är bara ett exempel. Min bedömning är ändå att problemen till en inte obetydlig del hänger samman med organisation och finansiering av administrationen, eller annorlunda uttryckt: med en annan modell för styrning och finansiering är det troligt att svårigheterna hade kunnat begränsas. Samtidigt visar genomgången av kostnadsbilden i administrationen att det finns en

inte obetydlig potential för effektiviseringar genom framför allt en fortsatt koncentration av åtminstone delar av administrationen.

För en koncentration talar också den fortgående strukturutvecklingen med ett minskande antal rena jordbruksföretag, även om detta skulle kunna motverkas av ett ökande antal andra landsbygdsföretag som söker företags- eller projektstöd inom ramen för landsbygdsprogrammet. Det är också möjligt att hälsokontrollen för Sveriges del kommer att leda till en höjning av minimigränsen för gårdsstödet vilket skulle medföra ett minskande antal ansökningar om gårdsstöd och även en viss minskning av det antal företag som kan komma att lämna in SAM-ansökan. Detta torde bli mest tydligt i områden med en struktur som kännetecknas av stor andel företag i arealintervallet 0–4 ha.

Detta leder mig till att i följande avsnitt diskutera ett antal alternativa modeller för organisation av stödhanteringen som bygger på olika grad av koncentration och centralisering. Frågan om utförande i offentlig eller privat regi lämnar jag till största delen utanför dessa resonemang eftersom denna fråga enklare diskuteras utan någon koppling till val av regional/central organisationsmodell (se avsnitt 4.6). Först presenteras och kommenteras kort fyra alternativa modeller, därefter redovisas alternativa beräkningar av dels besparingseffekter, dels omställningskostnader vid några olika organisationsalternativ. Slutligen kommenteras vissa kvalitativa aspekter samt berörs kortfattat författningsmässiga konsekvenser.

I en inlägga till utredningen har länsstyrelserna, samtidigt som man ställer sig bakom de förslag jag lämnat i min skrivelse i juli 2008, presenterat ett förslag till vissa förändringar inom ramen för nuvarande organisation med samordningsregioner. Länsstyrelsernas förslag innebär en viss ytterligare formalisering av dagens sju regioner innebärande avtal som garanterar samverkan och en styrgrupp som leder samordningen i respektive region. Indelningen i regioner kan behöva ses över och rollen som samordnande län (= ordförandeskap i styrgruppen) i respektive region bör kunna rotera. Styrgruppens samordningsuppgifter preciseras till att gälla bland annat SAM-ansökan, återkrav, fältkontroller, utvecklingsarbete och förslag till budget. Strukturstöd (dvs. företags- och projektstöd) berörs inte. Regionen ska vid fastställande av kontrollfrekvenser m.m. betraktas som ett kontrollområde men kontrollverksamheten ska, liksom SAM-handläggningen, utföras av respektive länsstyrelse. Ärenden ska kunna flyttas från en länsstyrelse till en annan efter beslut av ordföranden i styrgruppen (och i samråd med

berörda länsstyrelser). Inlagan innehåller ytterligare ett antal detaljförslag i syfte att effektivisera administrationen. Inlagan bifogas som bilaga 7.

## 7.2 Alternativa organisationsmodeller

Resonemangen ovan motiverar att ett av alternativen bör innefatta en centralisering av åtminstone delar av stödhanteringen. Likaså bör alternativ finnas med som innebär att hela eller delar av verksamheten koncentreras till vissa länsstyrelser. Däremot finner jag det inte motiverat att ha med något alternativ som enbart innebär en begränsad förändring inom ramen för nuvarande organisation med samordningsregioner. Ett sådant alternativ, som alltså skulle motsvara den lösning som presenteras i länsstyrelsernas inläga, bedömer jag inte skulle kunna medföra tillräckliga besparingar och förbättringar i styrningsmöjligheter. Jag har därmed valt att redovisa fyra olika alternativ vilka innebär i tur och ordning allt mer genomgripande förändringar i förhållande till nuvarande organisation.

A. Nuvarande arbetsfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna men med koncentration av handläggning och kontroller av jordbrukarstöden (SAM-blankettens stöd) till vissa på förhand angivna länsstyrelser
--

De angivna länsstyrelserna svarar för var sin region som till exempel kan sammanfalla med nuvarande sju samordningsregioner. I ett sådant exempel förutsätts att ansvaret för hanteringen av jordbrukarstöden med kontrollverksamheten förläggs till de sju samordningslänen. Alternativet fordrar att formell möjlighet ges för ett län att hantera ärenden avseende stödmottagare i annat län.

De sju ansvariga länen förutsätts ha rättigheter och skyldigheter i samband med nämnda delar av jordbruksadministrationen (inklusive tvärvillkorskontroller) och i förhållande till Jordbruksverket på samma sätt som de 21 länsstyrelserna i dag. I detta ligger alltså ett totalt personal- och budgetansvar för dessa delar av jordbruksstödsverksamheten i respektive region. De övriga 14 länsstyrelserna fråntas denna roll.

Alternativet utesluter inte att nuvarande länsstyrelser/-orter har arbetsuppgifter för denna verksamhet inom respektive region men formellt är man delar av *en och samma* organisation/myndighet (jfr Västra Götaland). Ändringar krävs i instruktioner, regleringsbrev och stödförordningar liksom i fördelningsmodellen för finansieringen. Påtagliga rationaliseringsvinster/besparingar bör kunna uppnås. Med kontrollfrekvenser beräknade regionvis bör det vara möjligt att minska variationerna mellan åren. Jordbruksverkets styrning underlättas genom färre medaktörer men den grundläggande problematiken till följd av självständiga myndigheter med egen budget kvarstår. Omställningskostnader uppstår beroende på i vilken utsträckning uppsägningar/förflyttning av personal m.m. genomförs.

Alternativet utgår från nuvarande indelning i samordningsregioner men borde kunna anpassas till och utvecklas i linje med övriga eventuella beslut om regionindelning av samhällsfunktionerna (jfr Ansvarskommittén, Koncentrationsutredningen, strukturfondernas regionala administration m.m.).

Ett genomförande torde inte kräva något riksdagsbeslut.

*Fördelar:* Påtagliga besparingsmöjligheter. Förenklad styrning.

*Nackdelar:* Den grundläggande styrningsproblematiken med självständiga myndigheter kvarstår. Risk för försämrad regional/lokal närhet. Omställningskostnader. Betydande komplikationer kan tänkas uppstå med olika ansvariga länsstyrelser för olika slag av stöd. Detta gäller såväl i förhållande till kunder/företagare som till andra myndigheter och kommuner.

B. Nuvarande arbetsfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna men med koncentration av hela jordbruksstödsverksamheten till vissa på förhand angivna länsstyrelser

I detta alternativ förutsätts att hela jordbruksstödsverksamheten, alltså även hanteringen av företags- och projektstöden, koncentreras till vissa län.

De angivna länsstyrelserna svarar för var sin region som till exempel kan sammanfalla med nuvarande sju samordningsregioner. I ett sådant exempel förutsätts att ansvaret för hela jordbruksstödsbehandlingen förläggs till de sju samordningslänen. Alternativet fordrar att formell möjlighet ges för ett län att hantera ärenden avseende stödmottagare i annat län.

De sju ansvariga länen förutsätts ha rättigheter och skyldigheter i samband med nämnda delar av jordbruksadministrationen (inklusive tvärvillkorskontroller) och i förhållande till Jordbruksverket på samma sätt som de 21 länsstyrelserna i dag. I detta ligger alltså ett totalt personal- och budgetansvar för hela jordbruksstödsverksamheten i respektive region. De övriga 14 länsstyrelserna fråntas denna roll.

Alternativet utesluter inte att nuvarande länsstyrelser/-orter har arbetsuppgifter inom jordbruksstödsadministrationen inom respektive region men formellt är man delar av *en och samma* organisation/myndighet (jfr Västra Götaland). Ändringar krävs i instruktioner, regleringsbrev och stödförordningar liksom i fördelningsmodellen för finansieringen. Regionala strategier i landsbygdsprogrammet påverkas. Påtagliga rationaliseringsvinster/besparingar bör kunna uppnås. Med kontrollfrekvenser beräknade regionvis bör det vara möjligt att minska variationerna mellan åren. Jordbruksverkets styrning underlättas genom färre medaktörer men den grundläggande problematiken till följd av självständiga myndigheter med egen budget kvarstår. Omställningskostnader uppstår beroende på i vilken utsträckning uppsägningar/förflyttning av personal m.m. genomförs.

Alternativet utgår från nuvarande indelning i samordningsregioner men borde kunna anpassas till och utvecklas i linje med övriga eventuella beslut om regionindelning av samhällsfunktionerna (jfr Ansvarskommittén, Koncentrationsutredningen, strukturfondernas regionala administration m.m.).

Ett genomförande torde inte kräva något riksdagsbeslut.

*Fördelar:* Påtagliga besparingsmöjligheter och förenklad styrning, även i förhållande till alternativ A.

*Nackdelar:* Den grundläggande styrningsproblematiken med självständiga myndigheter kvarstår. Risk för försämrad regional/lokal närhet. Omställningskostnader.

\* \* \*

I de två alternativen A och B bör det också finnas möjligheter att av till exempel effektivitetsskäl flytta viss verksamhet från länen till Jordbruksverket alternativt låta Jordbruksverket utföra viss verksamhet åt länen. Exempel på sådana verksamheter kan vara hantering av blockdatabasen, ankomsthantering/scanning av ansökningshandlingar, vissa administrativa kontroller m.m. Vilka



uppgifter och på vilket sätt detta ska genomföras bör i så fall utredas av myndigheterna i det kontinuerliga gemensamma utvecklingsarbetet.

Genom att verksamheten koncentreras till 7 regioner underlättas verkets styrning. För att ytterligare förbättra möjligheterna till styrning bör effektiva lednings- och styrningssystem utnyttjas. I samband med blockinventeringsprojektet har Jordbruksverket utvecklat ett nytt styrnings- och ledningssystem (Cocos) för att styra och följa upp verksamhet som utförs på olika platser i landet men som styrs centralt. Erfarenheterna hittills av detta system är goda. Systemet som är organisationsoberoende ger möjlighet att ge behörigheter för att arbeta i verkets centrala system samtidigt som det innehåller stora möjligheter att fördela ut arbetsuppgifter samt att följa upp verksamheten i enskilda ärenden/tjänster ända ner på individuell handläggarnivå. Genom att utnyttja detta eller liknande system kan de ansvariga länen lätt styra och följa upp arbetet på olika platser. Ett sådant system ger också Jordbruksverket goda möjligheter att följa upp det arbete som utförs i regionerna.

C. Ändrad arbetsfördelning med centralisering av hanteringen av jordbrukarstöden (SAM-blankettens stöd) till Jordbruksverket
--

Handläggningen av jordbrukarstöden läggs på Jordbruksverket. Länsstyrelserna behåller rollen beträffande företags- och projektstöden (handläggning, kontroller, beslut) och beträffande utförande av kontroller för samtliga stöd, eventuellt i konkurrens efter upphandling. Länsstyrelsernas verksamhet koncentreras samtidigt i övrigt i enlighet med alternativ B. Länsstyrelserna kan också ha en roll vid stödutredningar som kräver lokal kännedom och "närhet".

Alternativet kräver ändringar i instruktioner, regleringsbrev, stödförordningar, samt i landsbygdsprogrammet (miljöersättnings, regionala strategier m.m.). IT/handläggningssystemen måste anpassas. Betydande besparingar bör kunna uppnås på sikt. Jordbruksverkets styrning av beslutsprocessen stärks i och med centraliseringen av handläggningen av jordbrukarstöden. Styrningen av kontrollgenomförandet kan påverkas av om länsstyrelserna och eventuellt andra myndigheter (exempelvis Skogsstyrelsen) får en roll i kontrollverksamheten som regleras på förhand

genom instruktion och egen budget eller om kontrollerna upphandlas. För företags- och projektstöden och för kontrollerna kan besparingar uppnås genom koncentration på länsstyrelsenivån. Vid en sådan koncentration kan Jordbruksverkets styrning också förenklas.

Ett genomförande kräver riksdagsbeslut åtminstone vad gäller anslagsfördelningen.

*Fördelar:* Påtagliga besparingsmöjligheter. Jordbruksverkets styrning stärks och förenklas.

*Nackdelar:* Betydande omställningskostnader. Risk att den regionala och lokala närheten försvagas.

D. Jordbruksverket får hela ansvaret att organisera verksamheten (enmyndighetsmodell)

Alternativet bygger på att Jordbruksverket själv får avgöra hur man vill lösa den regionala närvaron och om man vill söka samarbete med eller upphandla tjänster från andra myndigheter eller organisationer. Huruvida länsstyrelserna är en möjlig samarbetspartner beror givetvis på hur deras uppgift formuleras i den nya situationen. Även andra myndigheter, exempelvis Skogsstyrelsen, Nutek med flera skulle kunna komma i fråga för delar av stödhanteringen.

Ett genomförande kräver riksdagsbeslut.

*Fördelar:* Möjligheter till besparingar och effektiviseringar. Styrningsproblematiken med olika, självständiga, myndigheter elimineras.

*Nackdelar:* Risk att den regionala och lokala närheten och samordningen försvagas. Betydande omställningskostnader.

\* \* \*

Man kan också tänka sig ett antal kombinationer av ovan skisserade alternativ, liksom olika grader av koncentration. Det bör också påpekas att alla fyra alternativen kan komma att ställa nya krav på formerna för samverkan mellan jordbruksstödsverksamheten och andra verksamheter som fortsatt bedrivs på länsstyrelsenivån.

För den fortsatta diskussionen är det önskvärt att få ett bättre grepp om besparingspotentialen i de olika alternativen. Här kan man utnyttja det underlag som tagits fram i samband med kostnadsanalyserna, bland annat resonemanget om fasta kostnader samt

i någon mån jämförelserna mellan länen. Dessa frågor behandlas nedan under avsnitt 7.3. Vidare behöver man se närmare på vilka förändringar i regelverk (stödförordningar, instruktion, regleringsbrev, landsbygdsprogram, genomförandestrategier etc.) som erfordras och möjliga tidplaner för detta. Behov av anpassningar av handläggningsrutiner och IT-system måste bedömas, såväl kostnadsmissigt som tidsmissigt. Övriga omställningskostnader (personal m.m.) behöver också beräknas. En sådan översiktlig beräkning gjordes i 2001 års utredning och jag har i avsnitt 7.4 gjort en enkel uppdatering och anpassning av denna beräkning för att ge en antydan om vilka kostnader det kan bli fråga om.

För att kunna göra en mera fullständig jämförelse av alternativen måste givetvis de ekonomiska bedömningarna kompletteras med bedömningar av olika kvalitativa aspekter. Hit hör framför allt effekter på måluppfyllelse, styrning och tillförlitlighet i hanteringen, likabehandling, kundservice m.m. Sådana effekter har kortfattat berörts i det föregående. Styrningsproblematiken har också belysts något mera ingående i min skrivelse i juni 2008. I avsnitt 7.6 förs ett resonemang om de kvalitativa aspekterna, bland annat med koppling till kundservicebegreppet.

### 7.3 Tänkbara besparingar

I det följande skisseras några metoder att schablonmässigt räkna på besparingseffekter vid en koncentration eller centralisering av hanteringen av jordbruksstöden eller delar av dem. Beräkningarna hänför sig till alternativen A, B och C i föregående avsnitt. Exempelen utgår från sifferunderlag i länsstyrelsernas kostnadsredovisning (jämför bilaga 3) och baseras på förenklade antaganden om hur dessa kostnader påverkas av en koncentration/centralisering. De tar till exempel inte hänsyn till eventuella dynamiska effekter som kan uppstå. Dynamiska effekter av olika slag kan uppstå exempelvis genom att stordrift kan innebära möjligheter till ökad specialisering och effektivisering av processer och rutiner. Lönsamheten i olika IT-investeringar kan också bli större. Vid en ökad koncentration av verksamheten ökar också förutsättningarna för t.ex. en samordnad kundtjänst.

### 7.3.1 Koncentrationsmodell

Verksamheten beträffande jordbruksstöden koncentreras till sju länsstyrelser, en i var och en av de sju nuvarande samordningsregionerna. Två alternativ diskuteras. Det ena (vilket kan ses som exempel på alternativ A i avsnitt 7.1) innebär att hantering och kontroller av jordbrukarstöd (SAM-blankettens stöd) blir föremål för koncentration, det andra (alternativ B) att såväl jordbrukarstöd, inklusive kontroller, som företags- och projektstöd koncentreras.

Alternativ A: Koncentration av administration och kontrollverksamhet beträffande jordbrukarstöden

*Metod 1:* En metod ungefär som i 2001 års utredning innebär att man beräknar en hypotetisk totalkostnad för regionen som baseras på styckkostnaden i det utvalda "centrallänet" (oftast länet med lägst styckkostnad per ärende) multiplicerad med det totala antalet ärenden i regionen. Denna framräknade kostnad jämförs sedan med regionens faktiska kostnad varvid man får ett mått på besparingen. Metoden tar ingen hänsyn till strukturella, opåverkbara, skillnader mellan länen och inte heller effekter av ökade avstånd mellan länsstyrelseort och brukare. I den nämnda utredningen resonerades därför om olika grader av genomslag (25 %, 75 % och 100 %) av besparingen. Metoden beaktar inte heller stor-drifts/sammanslagningseffekter. Följande räkneexempel baseras på dataunderlag till kostnadsanalysen (jämför bilaga 3).

*Exempel:* Utgå från länet med den lägsta styckkostnaden (per utbetalning) i regionen. Multiplicera dess styckkostnad med antalet utbetalningar i regionen. Jämför med verklig kostnad för hela regionen. I Jönköpingsregionen (E, F, G, H län) har F län den lägsta kostnaden per utbetalning i genomsnitt för åren 2005–2007, nämligen 842 kr/år. Antalet utbetalningar i regionen var i genomsnitt 55 862, vilket ger en beräknad idealkostnad på 47 mnkr. Detta kan jämföras med den verkliga kostnaden som var 54,5 mnkr i genomsnitt för de tre åren. Alltså en beräknad besparing på 7,5 mnkr. Om motsvarande beräkning genomförs för samtliga regioner fås en besparing på sammanlagt drygt 29 mnkr. Märk väl att beräkningen i detta fall utgår från länet med lägst styckkostnad i respektive region. Det innebär i tre fall ett annat län än det samordningsansvariga länet (C län i region U, N län i region M samt W län i region

X). Om beräkningen görs strikt utifrån respektive regions samordningslän blir besparingen ca 13 mnkr.

Beräkningen ovan beaktar inte den direkta effekten av minskat antal kontor och därmed minskade fasta kostnader. Genom att den totala styckkostnaden för centrallänet multipliceras med antal utbetalningsärenden i hela regionen kommer den fasta delen i styckkostnaden att utgöra samma andel i den uppräknade kostnaden som i kostnaden för centrallänet. Rimligen borde den andelen minska när verksamheten koncentreras.

För att beakta detta kan man i stället utgå från en beräknad rörlig styckkostnad, multiplicera med totala antalet utbetalningsärenden i regionen och som en approximation lägga till *en* fast kostnad (lika med konstanten i regressionsberäkningen = 2,8 mnkr, jfr avsnitt 4.1 samt bilaga 3).

*Exempel för "Smålandsregionen" (E, F, G, H län):* Den rörliga styckkostnaden för F län fås genom att minska den totala kostnaden, 13,3 mnkr, med konstanten 2,8 mnkr vilket ger en rörlig kostnad på 10,5 mnkr. Med 15 867 utbetalningar i länet ger detta en rörlig styckkostnad på 662 kr. Applicerat på hela regionens utbetalningar ger detta en beräknad rörlig kostnad på (662 gånger 55 862 =) 37 mnkr. Med tillägg av en fast kostnad om 2,8 mnkr blir den totala beräknade kostnaden 39,8 mnkr, att jämföra med den faktiska kostnaden i hela regionen på 54,5 mnkr, alltså en besparing på närmare 15 mnkr.

Genomförs motsvarande beräkning för samtliga regioner fås en total hypotetisk besparing på *närmare 48 mnkr* om man konsekvent utgår från koncentration till det nuvarande samordningsansvariga länet i respektive region. Om man i stället utgår från en koncentration till länet med lägst styckkostnad i respektive region blir den beräknade besparingen *61,6 mnkr*.

*Metod 2:* Utnyttja det mått på den fasta kostnaden (konstanten) som indikeras av vår regressionsanalys på länsstyrelsernas kostnader. I beräkningen sågs den totala kostnaden som den beroende variabeln och t.ex. antalet utbetalningsärenden som den oberoende, förklarande, variabeln. För åren 2005–2007 blev konstanten i genomsnitt 2,8 mnkr. Multiplicera med antalet länsstyrelser som lämnar ifrån sig jordbruksstödshandlingen (= 14) vilket ger en teoretisk besparing på *39 mnkr*. Metoden är grov och beaktar inte eventuella effektivitetsskillnader mellan länen och inte heller de kostnadsdrivande effekterna av större avstånd mellan länsstyrelse och brukare.

Beräknad maximal besparingspotential enligt alternativ A blir således ca 40–60 mnkr. Detta motsvarar 15–22 % av den faktiska hanteringskostnaden under åren 2005–2007 (i genomsnitt 268 mnkr).

Alternativ B: Koncentration av handläggning och kontroll beträffande jordbrukarstöden samt företags- och projektstöden

Besparingen vad gäller företags- och projektstöden är svårare att beräkna, framför allt eftersom sådana stöd kan vara mycket olika till inriktning och omfattning och eftersom prioriteringarna mellan olika länsstyrelser varierar i enlighet med genomförandestrategierna inom landsbygdsprogrammet. Jag anser det likväl sannolikt att det skulle gå att uppnå vissa besparingseffekter genom en koncentration av hanteringen av företags- och projektstöden. Mycket schablonmässigt skulle man därvid kunna anta att det går att uppnå samma relativa besparing i denna stödhantering som i jordbrukarstödshanteringen, det vill säga ca 15–22 % av den faktiska hanteringskostnaden. Med en hanteringskostnad på 51 mnkr i genomsnitt för åren 2005–2007 skulle besparingen för företags- och projektstöden då kunna beräknas till mellan 8 och 11 mnkr, vilket skulle innebära att alternativ B kan ge en maximal besparingspotential på 48–71 mnkr eller ungefär 50–70 mnkr.

### 7.3.2 Centraliseringsmodell

Alternativet innebär en centralisering till Jordbruksverket av jordbrukarstödshanteringen och samtidig koncentration till sju länsstyrelser av övrig stödhantering (motsvarar alternativ C ovan).

Jämfört med alternativ B innebär detta ett ytterligare steg mot storleksrationalisering i och med att delar av verksamheten (jordbrukarstödshanteringen exklusive kontrollverksamhet) antas komma att handläggas på endast ett ställe. De fasta kostnaderna bör således kunna minska ytterligare. Därav drar jag slutsatsen att ytterligare besparingar går att uppnå jämfört med alternativet B. Det går tekniskt sett med vissa antaganden att överföra analyserna beträffande en koncentration på länsnivå till att avse en centralisering till Jordbruksverket genom att utnyttja samma dataunderlag som använts i exemplen ovan. Det är emellertid knappast realistiskt

att grunda sådana slutsatser på dessa analyser som avser kostnads-sambanden på länsnivå, det vill säga betydligt mindre enheter än Jordbruksverket. Om alternativ B kan bedömas ge potentiella besparingar på i storleksordningen 50–70 mnkr förefaller det dock inte orimligt att anta att besparingspotentialen i alternativ C kan vara åtminstone något tiotal mnkr större och kanske ligga *mellan 65 och 90 mnkr per år*.

### 7.3.3 Enmyndighetsmodell

De besparingar som skulle kunna uppnås genom en organisation enligt alternativ D som helt får läggas upp av och inom ramen för en myndighet, Jordbruksverket, bedömer jag som *ännu större än vid alternativ C*. Jag avstår dock från att försöka närmare bedöma storleken på den potentiella besparingen.

## 7.4 Omställningskostnader vid en koncentration eller centralisering av administrationen

### 7.4.1 Personal och lokaler

Den belastning som själva omställningen till en ny organisation innebär kan bestå i t.ex. behov att ändra i författningar och regelverk, att anpassa handläggnings- och IT-system samt givetvis i de direkta och indirekta kostnader som uppstår på grund av uppsägning av personal och lokaler, nyanskaffning, nyrekryteringar och andra omställningskostnader. I det följande görs ett försök att uppskatta omställningskostnaderna vad gäller personal och lokaler. Att uppskatta omställningskostnaderna är givetvis mycket svårt om man inte har mycket god kännedom om t.ex. arbetsmarknadssituation, åldersstruktur och preferenser hos personalen m.m. Man kan dock som räkneexempel laborera med olika schabloner.

I 2001 års utredning lät man Statskontoret utföra en beräkning av omställningskostnaderna vid vissa givna förutsättningar, nämligen dels en koncentration av huvuddelen av stödhanteringen till 9 länsstyrelser, dels motsvarande koncentration av hela lantbruksverksamheten (med undantag av lantbruksdirektör plus någon handläggare). I beräkningarna ingick kostnader avseende personal, lokaler, s.k. indirekta avvecklingskostnader (kopplade till informa-

tion, kvalitetsförluster, förseningar, upplärningstid, rehabiliteringsinsatser etc.) och etableringskostnader (rekrytering, inventarier, flyttning etc.).

Beräkningen byggde på en rad schablonmässiga antaganden baserade på erfarenheter av liknande omställningar. En enkel anpassning av siffrorna till den situation som vi nu diskuterar skulle kunna innebära att man räknar om beloppen dels till att avse det antal personer som skulle beröras av "våra" alternativ, dels för att ta hänsyn till kostnadsutvecklingen.

*Exempel: Ett genomförande av alternativ B*, som innebär en koncentration av hela jordbruksstödshandlingen till, förslagsvis, de 7 samordningslänen, torde utifrån 2007 års statistik beröra ca 360 årsarbetskrafter, dvs. samtliga direkt och indirekt sysselsatta med EU-stödshandlingen i de 14 län som upphör med handläggningen.<sup>1</sup> Med den genomsnittliga omställningskostnaden på 600 000 kr enligt 2001 års utredning skulle detta resultera i en total kostnad på 216 mnkr, vilket efter prisomräkning med hjälp av PLO-index för år 2007 (med produktivitetsavdrag) skulle ge  $1,13 \times 216 = 244$  mnkr. Siffran får, med tanke på hur den har tagits fram, ses som en mycket grov uppskattning av omställningskostnaden. Beräkningen tar till exempel inte hänsyn till att kostnadsmixen m.m. kanske har ändrats. Siffran bygger också på att *all* jordbruksstödsadministration omedelbart flyttas från de gamla orterna. I beräkningen förutsätts att all personal – även de som arbetar med kontrollverksamheten – flyttas. Om det är lönsamt (främst på grund av resekostnader) att behålla kontrollpersonal på flera orter blir omställningskostnaderna lägre. Sammantaget tyder detta på att de sammanlagda omställningskostnaderna troligen kommer att bli lägre än vad sifferuppgifterna indikerar.

Kommentar: Beräkningen ovan gäller alltså alternativ B (en total koncentration). För att motsvara *alternativ A* skall beräkningen omfatta enbart jordbrukarstöden samt kontrollerna av dessa. Då får man enligt samma sätt att räkna en total omställningskostnad på 200 mnkr.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se tabell 4.2 samt bilaga 1.2 och 1.3 i Jordbruksverkets rapport 2008:4. Direkt sysselsatta enligt objektkoderna 601, 6020–6023, 6031 och 604x samt schablonmässigt 40 % tillägg för övergripande och gemensamma funktioner på basis av tabell 4.2. Dessa senare funktioner kan tas fram mer exakt med hjälp av grundmaterialet från länsstyrelserna (jfr bilaga 3).

<sup>2</sup> Denna beräkning grundar sig på enbart objektkod 601 för de 14 länen samt tillägg för den objektkodens andel av den resursförbrukning för övergripande funktioner som avser EU-stöden.



Vid en samtidig centralisering av jordbrukarstöden enligt *alternativ C* berörs ett större antal årsarbetskrafter, förutom de vid de 14 "nedläggningslänen", även de som hanterat jordbrukarstöd<sup>3</sup> vid de 7 kvarvarande länen. Den senare gruppen uppgick (uppskattning) år 2007 till ca 100 årsarbetskrafter direkt sysselsatta vilket motsvarar totalt ungefär 140 årsarbetskrafter inklusive indirekt sysselsatta. Med en genomsnittskostnad på 600 tkr per årsarbetskraft skulle det motsvara en ytterligare kostnad på  $(140 \times 0,6 \times 1,13 =) 95$  mnkr, dvs. totalt  $244 + 95$  mnkr = 339 mnkr.

Detta exempel utgår alltså från en centralisering i geografisk bemärkelse. Om Jordbruksverket väljer att placera (delar av) verksamheten regionalt kan skillnaden bli mindre gentemot koncentrationsalternativet.

Det ska nämnas att åtagandepplanerna står för en inte obetydlig del av arbetsåtgången för år 2007. Därmed är siffrorna i exemplet, som grundar sig enbart på anställningsläget år 2007, eventuellt något överdrivna jämfört med ett normalläge.

#### 7.4.2 Handläggnings- och IT-system

En koncentration av verksamheten till ett mindre antal länsstyrelser bedöms inte medföra behov av några genomgripande förändringar i IT-systemen. Dessa kan relativt enkelt anpassas till exempel med hänsyn till vilka länsstyrelser som får beslutsroll. Vid centralisering till Jordbruksverket av vissa funktioner som nu utförs av länsstyrelserna bedöms likaledes handläggnings/IT-systemen kunna anpassas utan större svårighet. Sådana anpassningar torde kunna genomföras i det stora hela som en del i de ordinarie årsanpassningarna av systemen och i stort sett inom ramen för de resurser som normalt avsätts.

Om koncentrationen avser endast delar av verksamheten kan det dock leda till ökade kostnader om detta skulle innebära att man tvingas ha olika och dubbla rutiner.

---

<sup>3</sup> Koderna 60110 och 60111.

## 7.5 Sammanfattande bedömning av besparingsmöjligheter och omställningskostnader

Resonemangen i de två föregående avsnitten bygger på delvis mycket schablonmässiga och statiska beräkningar av besparingar som kan göras årligen och omställningskostnader som är av engångskaraktär till följd av en koncentration eller centralisering av administrationen. Även om siffrorna kan ge intryck av viss exakthet kan de således endast ses som mycket ungefärliga indikationer på potentiella besparingar respektive omställningskostnader. De besparingar som räknats fram beaktar i varierande grad stordriftsfördelar samt skillnader i produktivitet mellan länsstyrelserna. Någon direkt hänsyn till strukturella skillnader i jordbruket mellan länen tas inte. Det faktum att beräkningarna utgår från kostnaden per utbetalning och inte per SAM-blankett innebär dock att viss hänsyn tas till varierande förekomst av miljöersättningar. Den särskilda kostnadsanalysen (bilaga 3) ger också vid handen att de faktiska kostnaderna i länen visar på en mycket stark samvariation med antalet utbetalningsärenden.

Vad gäller omställningskostnaderna förutsätter dessa en omedelbar omställning.

Redovisningen i föregående avsnitt är naturligtvis också begränsad i den meningen att den inte beaktar eller ger någon information om hur väl, eller med vilken kvalitet, en förändrad organisation skulle kunna utföra stödhanteringen.

De ekonomiska aspekterna, det vill säga besparingsmöjligheter respektive omställningskostnader, skulle kunna sammanfattas enligt följande tabell (avrundade siffror):

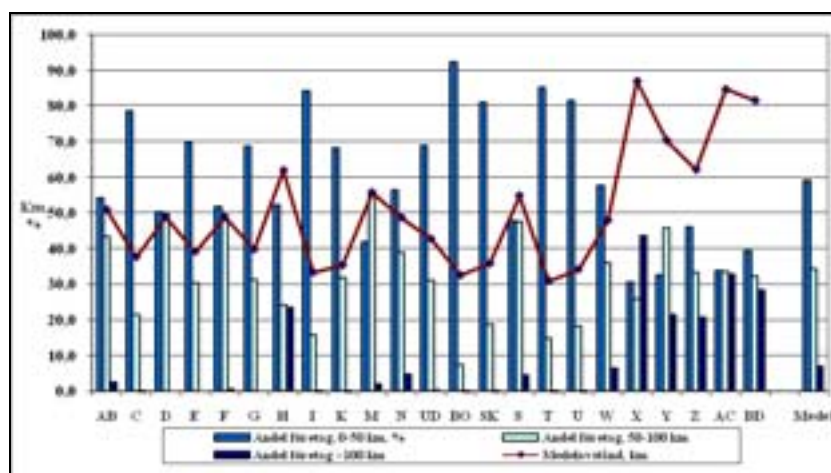
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
	Nuv. rollfördeln. + delvis koncentration	Nuv. rollfördeln. + fullständig koncentration av jbr-admin.	Delvis centr. till SJV. Länsst. utför kontroller samt hanterar föret./proj.stöd	Enmyndighetsmodell, SJV får självständigt organisera hanteringen
Besparingspotential (årlig)	40–60 mnkr	50–70 mnkr	65–90 mnkr	>65–90 mnkr
Omställningskostnad (personal, lokaler)	ca 200 mnkr	ca 250 mnkr	ca 350 mnkr	>350 mnkr

## 7.6 Vissa kvalitativa aspekter

För att kunna göra en mer fullständig jämförelse av alternativen måste givetvis de ekonomiska aspekterna kompletteras med bedömningar av olika kvalitativa aspekter. Hit hör framför allt effekter på måluppfyllelse, styrning och tillförlitlighet i hanteringen, likabehandling, kundservice m.m.

En viktig kvalitativ aspekt på valet av organisationsalternativ rör den administrativa börda som kan uppstå för kunderna, dvs. organisationer, företag och enskilda som kommer i kontakt med stödhanteringen. Med en geografisk koncentration eller centralisering av verksamheten följer naturligen ett större fysiskt avstånd mellan tjänstemän/beslutsfattare och stödsökande. Som framgår av rapporten från kostnadsanalysgruppen finns det skillnader mellan länen vad gäller såväl genomsnittligt avstånd som andel brukare på längre avstånd (se diagram nedan). Medelavståndet varierar mellan ca 30 km (Boråskontoret i V Götalands län) och närmare 90 km (Gävleborgs län). Vissa län, framför allt länen i Norrland men även Kalmar län, har relativt stor andel av företagen på längre avstånd än 100 km från länsstyrelsekontoret. I dagens läge är det alltså många jordbrukare som har en timmes bilresa eller mer till "sitt" kontor. Det är självklart att detta antal skulle öka om stödadministrationen skulle koncentreras till exempelvis sju länsstyrelser.

**Diagram** Medelavstånd samt procentuell andel jordbruksföretag inom givna avståndsintervall. För O-län är uppgifterna fördelade på respektive kontorsort, Uddevalla, Borås och Skara



I den nämnda rapporten presenteras avståndssiffrorna i ett sammanhang som gäller kostnaderna för förvaltningen i form av resor och restider för kontrollverksamhet m.m. Vad betyder då avståndet ur ett kundperspektiv? Vilken betydelse har det att genom besök på länsstyrelsen kunna ta upp frågor kring stödhanteringen, lämna in stödansökningar och kanske få viss hjälp i samband med ansökan? Några mera kvalificerade undersökningar kring dessa frågor tycks inte ha gjorts, även om svaren på olika kundenkäter kan ge någon fingervisning. Via länsstyrelserna har utredningen fått in uppgifter (bedömningar) om antal personliga besök som gjorts på lantbruksenheterna i samband med inlämning av stödansökan och i andra sammanhang. Materialet visar att sammanlagt runt 10 000 företagare bedöms ha besökt kontoren i samband med stödansökan (SAM-blanketten) år 2008. Detta motsvarar 12 % av antalet sökande. I övrigt bedöms antalet besök under året i genomsnitt per länsstyrelse vara omkring 2 per dag. Det uppgivna antalet besök varierar en hel del mellan länsstyrelserna, vilket till en del naturligtvis hänger samman med länets storlek men också med jordbrukets struktur. Även andra faktorer tycks spela in som kan ha att göra med arbetssätt på respektive länsstyrelse samt traditioner och kultur i regionen. Det största länet, Västra Götalands län, redovisar 15 besök per dag totalt vid de tre kontoren, medan några län redovisar betydligt mindre än ett besök per dag.

Om besöksfrekvensen har något samband med avståndet till myndigheten går inte att avgöra. För kunderna skulle det naturligtvis med tanke på restid och kostnader innebära en försämring om verksamheten koncentreras till färre orter. Den löpande verksamheten under året tycks av statistiken att döma med nuvarande antal kontor dock inte generera något större antal personliga besök. Det ligger därför nära till hands att dra slutsatsen att en koncentration inte skulle innebära några större förluster ur ett kundperspektiv om man ser till den löpande stödhanteringen.

Däremot tycks ett inte obetydligt antal, drygt 10 % av de stöd sökande, avlägga besök i samband med att SAM-blanketten inlämnas. I vilken utsträckning dessa besök kan ersättas med telefonkontakt el. dyl. är inte känt. Om man förutsätter att detta inte är möjligt skulle givetvis en koncentration eller centralisering av verksamheten innebära en tydlig försämring för många kunder i form av längre restider. Ett sätt att möta detta problem kan vara att upprätta tillfälliga, lokala eller regionala mottagnings/servicekontor på strategiska platser under en tid i anslutning till sista ansökningsdag.

Ett annat sätt vore att förstärka och förbättra rådgivningen per telefon eller internet, såsom vid en mer utvecklad gemensam kundtjänst (se ovan). Det är för övrigt troligt att en koncentration eller centralisering av verksamheten skulle öppna större möjligheter att på ett samordnat sätt utnyttja specialistkompetens. Det är sannolikt att detta skulle ge fördelar för den stödsökande i form av högre kvalitet och större likformighet i vägledningen.

## 7.7 Författningar och regelverk

En koncentration av stödhanteringen fordrar anpassningar av de förordningar som styr hanteringen av jordbrukarstöd och företags-/projektstöd. Således måste i förordningarna om EG:s direktstöd för jordbrukare (2004:760) och om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (2007:481) region och ansvarig länsstyrelse klart definieras. Instruktion och regleringsbrev till länsstyrelserna behöver anpassas. Ändringar i landsbygdsprogrammet aktualiseras också i den mån som dess stödordningar och regionala strategier berörs av en koncentration av hanteringen.

Vid en centralisering, liksom vid en enmyndighetsmodell, krävs också anpassningar av de nämnda stödförordningarna, instruktioner och regleringsbrev. Riksdagsbeslut erfordras för att hantera ändringar i anslagsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna.

## 8 Förslag till organisationsmodell, ikraftträdande och finansiering

En central del i mitt uppdrag är att föreslå en framtida svensk organisation av jordbruksadministrationen. Jag vill i detta sammanhang understryka att de problem med finansieringen av administrationen som vi upplevt under senare år inte i första hand beror på att nuvarande organisation skulle vara ineffektiv. Mitt intryck är snarast att administrationskostnaderna med nuvarande organisation inte ligger på en anmärkningsvärt hög nivå om man till exempel jämför med närliggande EU-länder. Detta utesluter dock inte att effektiviseringar kan och bör genomföras.

En rimlig utgångspunkt för mig är att organisationen ska vara verksamhetsstyrd, det vill säga utformad i första hand utifrån de krav som målen med verksamheten kräver. Såsom framgår av de föregående avsnitten och min skrivelse i juli 2008 är det därvid av största betydelse att det råder en från regeringen uttryckt klar och tydlig ansvarsfördelning och styrning. Detta har också understrukits i de tidigare utredningarna om jordbruksadministrationen.

En annan viktig utgångspunkt är att organisationen kan tillgoda de specifika krav som EU ställer för hantering av EU-stöd.

Med dessa krav för ögonen anser jag att det är naturligt att förorda en hantering som helt och hållet organiseras inom en myndighet. Man skulle då också ha alla möjligheter att organisera administrationen på det mest kostnadseffektiva sättet. Strävan efter kostnadseffektivitet kan visserligen i många fall stå i motsatsställning till andra krav och önskemål, såsom närhet till "kunden" och kännedom hos administrationen om lokala förhållanden. Sådana aspekter kan dock enligt min mening inte tillåtas väga tyngre än kravet på tydlighet i ledning och styrning, med tanke på riskerna för betydande merkostnader i form av sanktioner från EU på grund av felaktiga utbetalningar. Min uppfattning är också att en central hantering inte nödvändigtvis måste innebära försämringar ur ett

kundperspektiv. Den tekniska utvecklingen medger exempelvis framtagandet av en mycket kvalificerad gemensam kundtjänst. Arbete med en sådan pågår inom myndigheterna. Lokal närvaro kan också på olika sätt organiseras även inom en central myndighet.

Den regionala administrativa strukturen i Sverige är i dag föremål för överväganden i flera sammanhang. Särskilt länsstyrelsernas roll, verksamhet och arbetsfördelning är och har nyligen varit ämne för flera utredningar. Vissa beslut har tagits (körkortshantering, social tillsyn, djurskyddskontroller m.m.) medan det fortfarande återstår att besluta om mera övergripande frågor, till exempel vad gäller Ansvarskommitténs och Förvaltningskommitténs förslag.

Även om jag anser att den optimala lösningen på sikt vore att placera jordbruksadministrationen inom en och samma myndighet – Jordbruksverket – vill jag därför förorda att man i dagsläget bygger vidare på nuvarande organisation med Jordbruksverket och länsstyrelserna som huvudsakliga aktörer, i avvaktan på beslut i de mera övergripande frågorna.

Enligt vad jag erfarit kommer Utredningen (Jo 2007:04) om ansvaret inom livsmedelskedjan att i sitt betänkande även lämna förslag rörande arbetsfördelningen mellan den centrala och den regionala myndighetsnivån. Utredningen förväntas föreslå att den regionala verksamheten inom berörda centrala myndigheters område samlas till länsstyrelserna. Utredningen torde därvid förorda en koncentration av ansvaret för delar av den regionala verksamheten inom livsmedelskedjan (inom ramen för nuvarande samordningsregioner) enligt den modell som tillämpas för landets vattenmyndigheter. Detta skulle då innebära att ansvaret inom en region läggs på en jordbruksdelegation vid en utpekad länsstyrelse som biträds i arbetet av personal vid de 21 länsstyrelserna. Utredningen vill på detta sätt säkra en lokal närvaro och ta till vara möjliga samordningsvinster mellan de olika verksamheter som länsstyrelserna ska ansvara för.

Jag anser emellertid mot bakgrund av de direktiv som getts utredningen om jordbruksadministrationen att det är särskilt angeläget att så långt möjligt utnyttja den besparingspotential som kan finnas genom koncentration av länsstyrelsernas verksamhet. Hela jordbruksstödshanteringen bör alltså enligt min mening samlas vid de sju länsstyrelser som är ansvariga för samarbetet inom nu rådande samordningsregioner. Detta motsvarar alternativ B i föregående avsnitt och medför att de sju länsstyrelserna övertar hela

budget- och personalansvaret vad gäller jordbruksstödshanteringen från övriga 14 länsstyrelser.

I utgångsläget bör man alltså bygga på nuvarande samordningsregioner men detta utesluter inte att indelningen ändras framöver. Tankar om vissa sådana justeringar har framkommit i diskussioner med företrädare för länsstyrelserna. Sådana förändringar skulle också kunna aktualiseras i ljuset av andra eventuella förändringar som rör länsstyrelsernas inbördes ansvarsfördelning. Den koncentration jag förordar kan samtidigt innebära att nya krav ställs på formerna för samverkan mellan jordbruksstödsverksamheten och andra verksamhetsområden inom respektive länsstyrelse.

Det är viktigt att framhålla att mitt förslag innebär att det bör falla på den ansvariga länsstyrelsen att organisera verksamheten inom regionen på det sätt den finner mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt. I den rollen bör också ligga ett ökat krav att åstadkomma besparingar, vilka är väsentliga för att Sverige ska kunna skapa utrymme för de ökande kraven på administrationen som konstaterats under senare år. Det är betydande risk att dessa krav kommer att öka till följd av utvecklingen av jordbruks- och landsbygdspolitiken. Detta kan bero såväl på beslut inom EU i samband med eller till följd av hälsokontrollen som interna tillämpningar beslutade på svensk sida.

Min utgångspunkt är också att dessa organisatoriska förändringar inte ska utesluta att viss verksamhet efter hand centraliseras till Jordbruksverket, för att utnyttja den tekniska utveckling som sker och det förenklingsarbete som pågår. Som exempel kan nämnas delar av jordbrukarstödshanteringen enligt organisationsalternativ C ovan.

Med en koncentration av verksamheten enligt dessa tankar räknar jag med att det finns en inte obetydlig årlig besparingspotential. Beräkningsexemplen i föregående avsnitt ger en antydning om detta. De engångsvisa kostnaderna för omställningen kan också bli betydande. I vilken utsträckning vinsterna och kostnaderna materialiseras beror dock i hög grad på hur långt man väljer att gå i form av att faktiskt flytta verksamhet inom den enskilda regionen.

Med detta koncentrationsalternativ kan man anta att Jordbruksverkets styrning av verksamheten i någon mån kommer att förenklas i och med att antalet inblandade myndigheter blir mindre. Viktigare för Jordbruksverkets styrningsmöjligheter torde dock vara att alternativet innebär en större flexibilitet inom respektive region och större utrymme för omdisponeringar av resurser mellan länen i



ansträngda situationer. Organisationsmodellen löser dock inte i sig problematiken som ligger i att Jordbruksverkets styrning av länsstyrelserna fortfarande måste konkurrera med andra krav som ställs på länen. Det är därför angeläget att statsmakterna tar till vara de möjligheter som finns att skapa flexibilitet i medelstilledningen genom vidgade anslagskrediter samt att överväga, åtminstone tillfälliga, förstärkningar av resurserna genom ökning av TA-medlen inom landsbygdsprogrammet.

Det skulle kunna hävdas att organisatoriska förändringar beträffande jordbruksadministrationen över huvud taget inte bör genomföras förrän bilden klarnat vad gäller länsstyrelsernas framtida roll och funktion i stort. Jag bedömer dock att de av mig förordade förändringarna kan och behöver genomföras inom en mycket snar framtid. Att avvakta ett mera övergripande beslut avseende betänkandena från bland andra Ansvarskommittén, om ett sådant beslut skulle dröja, ökar risken för finansiella korrigeringar från EU:s sida.

Med hänsyn till det ovan sagda bör de organisatoriska förändringar jag föreslår genomföras från och med den 1 januari 2010. Detta innebär inte att alla lokaliserings- och personalförändringar behöver ske vid denna tidpunkt. Genomförandet kan snarast förutses äga rum under en period av några år. Finansieringen av omställningen bör därför, förutsatt en förhöjd anslagskredit, kunna lösas inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag. Om ytterligare TA-medel kan ställas till förfogande medför detta också en avlastning på förvaltningsanslaget som bör kunna underlätta omställningen.

För att genomföra de förändringar som med nödvändighet måste vidtas inför den 1 januari 2010 fordras således ändringar i stödförordningarna där ansvarig länsstyrelse och region preciseras samt i landsbygdsprogrammet (jfr avsnitt 7.7). Vidare måste i regleringsbrevet för länsstyrelserna regleras vilka resurser som ställs till ansvarigt läns förfogande.

# Kommittédirektiv



## Utredning av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden

Dir.  
2007:138

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2007

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd, dvs. information, handläggning, utbetalning, kontroll samt utveckling och drift av IT-system gällande stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik. Utgångspunkten i analysen ska vara att möjliga administrativa förenklingar och effektiviseringsvinster för såväl myndigheter som företagare tillvaratas. Utredaren ska lägga fram förslag på en framtida svensk organisation av jordbruksadministrationen som är kostnadseffektiv, skapar goda förutsättningar för styrning av resurser och som även kan fungera vid en eventuellt förändrad framtida regional samhällsorganisation.

Halvtidsöversynen av EU:s jordbrukspolitik och WTO-förhandlingarna kan komma att medföra förändringar av regelverket för jordbruksstöden. Den framtida organisationen av jordbruksadministrationen måste även klara av de förändrade krav som ställs på verksamheten till följd av en ny utformning av jordbruks- och landsbygdsstöden. Analysen ska omfatta hanteringen av såväl jordbruksstöd som landsbygdsstöd. Vidare ska en analys av orsakerna till regionala skillnader i kostnaderna för hanteringen göras. I utredningen ska ingå jämförelser med hur närliggande EU-medlemsstater har organiserat administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöden.

Utredaren ska även

- föreslå en finansieringsmodell för jordbruksadministrationen, särskilt kontrollerna, som bl.a. klarar av att hantera kostnader för förändrade kontrollfrekvenser av stöden,

- undersöka möjligheten att vissa delar av verksamheter, exempelvis kontrollverksamheten, utförs av privata aktörer,
- redogöra för fördelar och nackdelar med en central hantering av de mest omfattande stöden, s.k. masstöd,
- analysera hur administrationen kan effektiviseras mot bakgrund av ändringar i regelverket för jordbruksstöden,
- lämna de författningsförslag som behövs för att genomföra förslagen.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 16 april 2008 och i ett slutbetänkande senast den 15 oktober 2008.

## Bakgrund

Från 1948 till 1991 låg den regionala lantbruksadministrationen samlad i en nationell sektorsmyndighet med regionala kontor, lantbruksnämnder, i varje län. I den samordnade länsförvaltning som infördes 1991 blev lantbruksnämnderna en del av länsstyrelserna. Vid varje länsstyrelse tillsattes en länsexpert med jordbruk som ansvarsområde.

År 1995 (dir. 1995:83) tillkallades en särskild utredare med uppgift att göra en uppföljning av den gemensamma jordbrukspolitikens administrativa konsekvenser för länsstyrelserna, Jordbruksverket och andra berörda myndigheter. Som en följd av utredningen gavs Jordbruksverket rätt att föreskriva om administrativa riktlinjer för länsstyrelsernas arbete.

År 1997 (dir. 1997:125) tillkallades en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av de jordbruksstöd som berörde såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna. I betänkandet Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket (SOU 1998:147) konstaterades att det råder stora skillnader i länsstyrelsernas administrativa effektivitet vid hanteringen av EU:s jordbruksstöd.

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet konstaterade i en särskild rapport till regeringen i augusti 2000 att ett då pågående projekt inom jordbruksadministrationen, det s.k. SeQund-projektet, hade förutsättningar som kunde komma att leda till att hanteringen

av jordbruksstöden blev mer effektiv och att kvaliteten i arbetet blev bättre.

Den senast genomförda utredningen, Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan (Fi 2001:02), tog sin utgångspunkt i konsekvenserna av de strukturförändringar som hade skett inom jordbrukssektorn samt de utökade kommunikationsmöjligheterna mellan företag och myndigheter.

Utredaren kom fram till ett alternativ där dels länsstyrelser utsågs till samordningsansvariga för verksamheter inom jordbruksadministrationen, dels ett gemensamt samverkansorgan föreslogs bildas gemensamt av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Som en följd av utredningens förslag infördes 2002 regionsamverkan mellan länsstyrelser. Länen delades in i samverkansregioner i syfte att öka samarbetet mellan länsstyrelser. Dessutom bildades ett samverkansråd lett av Jordbruksverket. Samverkansrådet har nu verkat i sex år.

Genom beslut i EU 2003 genomfördes en reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Reformen innebar att de dåvarande direktstöden frikopplades från produktionen. I Sverige genomfördes reformen från 2005. Omläggningen av GJP förväntas påskynda de strukturella förändringarna inom jordbruket. Inledningsvis innebar den dock samtidigt att fler företag med mindre åkerareal, företrädesvis hästgårdar med enbart arealer för bete och vallodling, sökte stöd samt att ett antal företag delat upp sin ansökan på flera ansökningar. Reformen 2003 innebar förändringar för Jordbruksverket och länsstyrelserna. Bland annat uppstod ett behov att utveckla nya IT-system. Därutöver lades stora insatser på information och nya administrativa rutiner.

Sveriges nya landsbygdsprogram för 2007–2013 är fördelat på följande inriktningar: förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn, förbättra miljön och landskapet och förbättra diversifieringen och livskraften på landsbygden. Ett uttalat mål för det nya programmet är att det regionala och lokala inflytandet över genomförandet ska öka. Länsstyrelserna är den statliga basen för samverkan med andra regionala aktörer. Länsstyrelserna har också en viktig roll i den regionala utvecklingspolitiken och andra åtgärdsprogram, t.ex. strukturfondsprogrammen. Kraven på uppföljning och erfarenhetsåterföring är högt ställda. Målet är fler aktörer på den moderna landsbygden än jordbrukare. Jordbruksverket är den myndighet som förvaltar fonden och behöriga administrativa myndigheter i genomförandet är länsstyrelserna, Skogs-

styrelsen och Sametinget. Ett omfattande administrativt förberedelsearbete har bedrivits av berörda myndigheter. Utgångspunkten för genomförandet är lokalt och regionalt inflytande, partnerskap, förenkling för kunderna samt effektivisering och förenkling i administrationen. Förvaltnings- och administrationsstrukturerna är en del av det beslutade programmet och avser hela programperioden.

De svenska myndigheternas kostnader för hantering av från EU utbetalade stöd inom jordbruket har varierat genom åren. Till viss del har detta förorsakats av förändringar av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Vid flera tillfällen har svårigheter funnits att uppskatta resursbehoven.

Det föreligger stora skillnader i styckkostnader för kontrollverksamheten mellan länen. Som exempel kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden per arealkontroll 2006 för SAM-stöden varierar mellan 5 700 kr och 15 000 kr. Det råder osäkerhet om de stor-driftsfördelar som skulle kunna utnyttjas vid handläggning och kontroll i kombination med den samordnade länsförvaltningen fullt ut har kunnat realiserats.

Fältkontrollerna av jordbruksstöden och landsbygdsstöden genomförs av länsstyrelserna. Omfattningen av kontrollerna styrs av krav som ställs av EU. Enligt Jordbruksverkets instruktion ansvarar myndigheten för samordning av länsstyrelsernas handläggning av EU-stöden. I det ansvaret ingår att meddela föreskrifter om fältkontrollverksamheten och att varje år fastställa kontrollfrekvenser. I enlighet med EU:s regelverk kan konstaterade avvikelser innebära krav på ökade kontrollfrekvenser. I mars 2006 fastställde Jordbruksverket de under 2000-talet högsta kontrollfrekvenserna sedan Sverige blev EU-medlem för gårdsstödet, stöden inom miljö- och landsbygdsprogrammet och systemet för identifiering och registrering av nötkreatur samt handjursbidraget. Den kraftiga höjningen var ett resultat av de revisioner som Europeiska kommissionen genomfört i Sverige. Även 2007 höjdes kontrollfrekvenserna. När kontrollfrekvensen höjs under löpande budgetår ställs krav på ökade resurser. Om kontrollfrekvenserna inte nås uppstår ökade kostnader på statsbudgeten till följd av beslut av EU om finansiella korrigeringar. I förlängningen kan det även innebära att risken för senare utbetalning av stöd ökar.

De direkta kostnaderna för länsstyrelsernas fältkontroller av arealbaserade och djurbaserade stöd uppgick till 72 miljoner kr

2006. De totala kostnaderna inklusive indirekta kostnader var samma år 115 miljoner kr.

När Jordbruksverket enligt EU:s regelverk beslutar om ändrade högre kontrollfrekvenser skapar detta problem i länsstyrelsernas planering och utförande av framför allt kontrollverksamheten. För att kunna skapa möjlighet till planering av en effektivare och enklare verksamhet krävs flexibilitet, förutsägbarhet och likformig stödhantering inom ramen för rådande regelverk i hela landet.

### Behovet av en översyn

Det har varit nödvändigt att anpassa tillämpningen av det svenska regelverket och organisationen av jordbruksstödet till GJP. Den decentraliserade förvaltningsstruktur som Sverige har valt för administrationen av jordbruksstödet innebär att Jordbruksverket har det övergripande ansvaret och rollen som utbetalande myndighet, medan länsstyrelserna svarar för beredning och beslut i ärenden som rör från EU utbetalade stöd med anknytning till jordbruksproduktion och strukturutveckling samt miljöersättningar och olika åtgärder med syfte att främja landsbygdens utveckling. I länsstyrelsernas åtaganden ingår även den fysiska kontroll av berörda företag som är en del av EU:s stödsystem.

Även om ökat samarbete inom och mellan länsstyrelser har lett till viss effektivisering när det gäller koncentrerad handläggning, metodutveckling, IT-projekt, framtagande av gemensamma stöddokument, gemensam utbildning av personal, samverkan inom utbildningsprogrammet för lantbrukare m.m. har ännu inga stora kvantifierade ekonomiska samordningsvinster kunnat redovisas enligt Jordbruksverkets rapport "Myndigheters kostnader och åtgärder vid hanteringen av EG-stöd" (Rapport 2007:2). En möjlig effektiviseringspotential finns i form av ökad andel elektroniska ansökningar. I augusti 2007 svarade dessa för 55 procent av de samlade stödansökningarna.

Vid den kommande översynen av GJP 2008/09, den s.k. hälsokontrollen, kan ytterligare frikoppling av direktstöd bli beslutade samtidigt som den undre gränsen för vilka brukare som är berättigade till stöd kan komma att höjas.

Internationella omständigheter, som t.ex. ingångna handelsavtal och pågående WTO-förhandlingar, skapar tryck på förändringar av EG-stöden.

Sammantaget förutses fortsatta förändringar av EU-stöden. Detta tillsammans med tidigare behov av förändringar medför att organisationen och administrationen av jordbruksstödet bör ses över.

## Uppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- utvärdera indelningen i samverkansregioner och skapandet av samverkansrådet och om detta har bidragit till att intentionerna i utredningens (Fi 2001:02) förslag har kunnat fullföljas och om önskat resultat har uppnåtts,
- undersöka och redovisa alternativa organisationsmodeller för jordbruksadministrationen anpassade till svensk central förvaltningsstruktur, göra jämförelser med närliggande EU-medlemsstaters administrativa tillämpning av EU:s jordbruksstöd och bedöma de synergieffekter som kan finnas vad avser utbetalning av stöd och kontroll på ett sätt som överensstämmer med den svenska förvaltningsmodellen,
- föreslå en framtida svensk organisation av jordbruksadministrationen som ska ge förutsättningar för likformig, rättssäker och kostnadseffektiv tillämpning av gällande regelverk i landets samtliga delar med beaktande av regionala förutsättningar och regionala utvecklingsprogram, klarlägga konsekvenserna av en sådan organisation i den mån förslaget kan påverka förutsättningarna för uppfyllandet av målen i berörda regionala program och strategier,
- bedöma möjligheten för en minskad administrativ börda för företagen och myndigheterna, där så är relevant, i de förslag som presenteras, klarlägga möjligheterna för företagare att endast ha en ingång till myndighetsvärlden,
- beakta den av EU-kommissionen godkända genomförandemodellen för landsbygdsprogrammet så att ett effektivt och väl förankrat programgenomförande med hög måluppfyllelse säkerställs och utvecklas,
- kartlägga länsstyrelsernas och Jordbruksverkets administrativa kostnader,

- analysera orsaken till skillnaderna i styckkostnaderna för kontrollverksamheten mellan länen,
- undersöka och föreslå lämplig modell för finansiering av kontrollverksamheten,
- analysera hur administrationen kan effektiviseras mot bakgrund av ändringar i regelverket för jordbruksstöden,
- föreslå förbättringar för att kunna uppnå en mer enhetlig hantering över landet inom ramen för dagens kontrollsystem,
- utreda alternativet att fältkontrollverksamheten utförs av privata aktörer eller andra alternativ,
- uppmärksamma eventuella konflikter mellan behovet av kontroll ur ett jordbruks- respektive folkhälsopolitiskt perspektiv,
- lämna de författningsförslag som behövs.

### Arbetsformer

Utredaren ska i sitt arbete beakta de förslag som har lagts fram av Landsbygdskommittén i betänkandena (SOU 2005:36 och 2006:101) och av Veterinärutredningen i betänkandet (SOU 2007:24). Utredaren ska samråda med den samtalspartner vid diskussioner som förs mellan kommuner, landsting och andra berörda parter om förändrad regional indelning som har tillsatts av regeringen (regeringsbeslut den 28 juni 2007). Utredaren ska beakta och samråda med andra pågående utredningar som berör de myndigheter som administrerar jordbruksstöden, i detta bör även ingå förslaget om att överföra djurskyddskontrollerna till statlig regi.

Utredaren ska beakta de förslag om koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet som lämnades i augusti 2007 (Koncentration av länsstyrelseverksamhet, Ds 2007:28) samt samråda med kommittén som har uppdraget att analysera och lämna förslag på översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Utredaren ska även samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning om redovisning av förslagets konsekvenser för små företag.

Utredarens uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med länsstyrelserna, regioner, regionala samverkansorgan och andra



myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting, näringslivet samt övriga intressenter.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att yttra sig.

Förslagets verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser ska redovisas.

### Redovisning av uppdraget

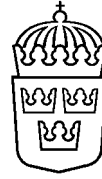
Uppdraget ska genomföras i två etapper. I den första etappen ska de förslag som kan genomföras snabbt och som inte kräver lagstiftning presenteras i ett delbetänkande. I den andra etappen ska de åtgärder som kräver lagstiftning presenteras. För åtgärder som kräver lagstiftning ska utredaren precisera vilka förordningar och lagar som föreslås ändras och lämna de författningsförslag som behövs.

Utredaren ska lämna förslag till genomförandeordning och genomförandetakt för eventuella föreslagna förändringar av den svenska jordbruksadministrationen.

Uppdragets delbetänkande ska redovisas senast den 16 april 2008. Uppdragets slutbetänkande ska redovisas senast den 15 oktober 2008.

(Jordbruksdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden (Jo 2007:02)**

**Dir.  
2008:65**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2008

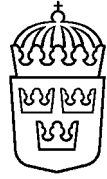
## **Förändrad redovisning av uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 oktober 2007 gav chefen för Jordbruksdepartementet en utredare i uppdrag att analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd, dvs. information, handläggning, utbetalning, kontroll samt utveckling och drift av IT-system gällande stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik. Uppdragets slutbetänkande ska redovisas senast den 15 oktober 2008.

Utredaren behöver inte lämna något delbetänkande.

(Jordbruksdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden (Jo 2007:02)** **Dir. 2008:122**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2008

## Förlängd tid för redovisning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 oktober 2007 gav chefen för Jordbruksdepartementet en utredare i uppdrag att analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd, dvs. information, handläggning, utbetalning, kontroll samt utveckling och drift av IT-system gällande stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik (dir. 2007:138 och 2008:65). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 oktober 2008.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska i stället slutredovisa uppdraget senast den 31 december 2008.

(Jordbruksdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden (Jo 2007:02)** **Dir. 2008:150**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2008

## Förlängd tid för redovisning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 oktober 2007 gav chefen för Jordbruksdepartementet en utredare i uppdrag att analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd, dvs. information, handläggning, utbetalning, kontroll samt utveckling och drift av IT-system gällande stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik. Uppdragets slutbetänkande skulle redovisas senast den 15 oktober 2008. Regeringen har därefter fattat beslut om att förlänga utredningstiden till den 31 december 2008.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska slutredovisa uppdraget senast den 31 januari 2009.

(Jordbruksdepartementet)

# Skrivelse till jordbruksdepartementet

Utredningen om  
jordbruksadministrationen  
(Jo 2007:02)

2008-07-04

## Vissa frågor rörande jordbruksadministrationen

### 1 Inledning

Utredningen om jordbruksadministrationen skall enligt direktiven redovisa ett slutbetänkande den 15 oktober 2008. Med denna skrivelse lämnas en beskrivning av bakgrunden till den situation jordbruksadministrationen befinner sig i och pekas på ett antal åtgärder som redan nu framstår som uppenbart angelägna och som bör vidtas eller förberedas redan nu.

### 2 Omvärld och bakgrund

I slutbetänkandet kommer närmare att redovisas tendenserna i "omvärlden", till exempel utvecklingen på marknaderna för jordbrukets produkter, den strukturella utvecklingen inom berörda näringar samt utvecklingen av relevanta politikområden. I detta skede vill jag bara peka på den pågående förskjutningen inom EU:s jordbrukspolitik från traditionella stödordningar för jordbruket till nationellt prioriterade landsbygdsprogram och i synnerhet satsningar på företagandet och levnadsvillkoren på landsbygden. Nämnas kan också det ökade inslaget av riktade miljöersättningar i det svenska landsbygdsprogrammet. Utvecklingen innebär en successiv förskjutning mot mer differentierade och komplexa stödssystem. Samtidigt fortsätter i Sverige utvecklingen mot allt större enheter inom jordbruksproduktionen även om man också kunnat skönja en

ökning av antalet små företag i stödsystemen i samband med gårdsstödsreformen.

Även den administrativa omgivningen eller ramen för jordbruksstödshanteringen är på vissa sätt ett ”rörligt mål” i och med beslutade förändringar och pågående översyner av länsstyrelsernas och Jordbruksverkets med flera myndigheters roller. Hit hör även den pågående diskussionen om den framtida regionala samhällsorganisationen. De slutsatser jag kommer att presentera i slutbetänkandet kommer naturligtvis att påverkas av utvecklingen på dessa områden.

Samtidigt inger erfarenheterna i vissa avseenden oro för den fortsatta utvecklingen och kräver att åtgärder vidtas snabbt. Jag syftar här för det första på de återkommande problemen med finansiering av länsstyrelsernas hantering av jordbruksstöden som till största delen tycks hänga samman med kraftigt stigande kontrollkostnader. För det andra syftar jag på EU-organens under senare år allt allvarigare invändningar mot den svenska stödhanteringen, som tagit sig uttryck i revisionsanmärkningar och hot om stora s.k. finansiella korrigeringar (sanktioner). I följande avsnitt görs ett försök att översiktligt teckna bakgrunden till denna utveckling.

### **3 Problemen med kontrollkostnaderna samt revisionssynpunkterna**

#### **3.1 Kostnadsutveckling**

Myndigheternas sammanlagda kostnader för hanteringen av jordbruksstöden har ökat under den senaste femårsperioden, och särskilt mellan 2006 och 2007. Framför allt steg kostnaderna på länsstyrelserna i samband med införandet av det nya landsbygdsprogrammet år 2007. Myndigheternas kostnader för de EU-relaterade jordbruksstöden uppgick år 2007 till 520 mnkr vilket motsvarar ca 4,5 % av det totalt utbetalade beloppet. I siffran ingår både hanteringen av jordbrukarstöd i form av gårdsstöd mm och de mer resurskrävande ersättningarna inom landsbygdsprogrammet.

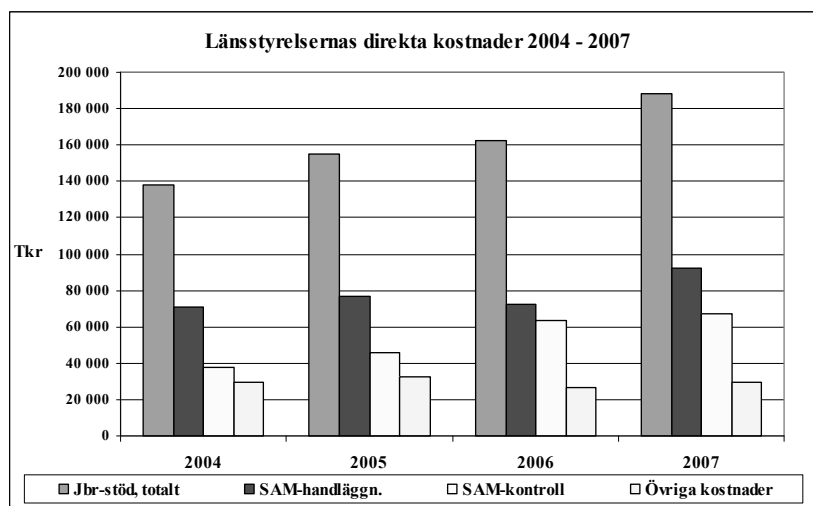
Kostnaderna för den del av hanteringen som avser kontrollverksamheten har ökat kraftigt framför allt mellan 2005 och 2006. Detta är en direkt följd av ändringar i jordbrukspolitiken och en ökad kontrollvolym till följd av stigande kontrollfrekvenser och

ökat antal stödansökningar i samband med att gårdsstödet infördes. Antalet stödansökningar (SAM-blanketter) uppgick till 67 700 år 2004 och till 82 000 år 2007. Under samma period ökade antalet kontroller (arealkontroller av SAM-blankettens stöd) från 3 843 till 6 961, dvs. med drygt 80 %. Kontrollernas komplexitet har också ökat till följd av tvärvillkoren i samband med införandet av gårdsstödet, vilket lett till en ökning av antalet villkor och kontrollpunkter. I gårdsstödet ingår numera också betesmarkerna för vilka felfrekvenserna tenderar att vara högre, särskilt vad gäller arealer men också uppfyllandet av stöd- och skötselvillkoren. Som en följd härav har antalet konstaterade fel ökat vilket lett till att antalet kontroller måste öka. Sverige har också fått allt skarpare påpekanden från EU:s revisorer om behovet av ökning av kontrollfrekvenserna. Inför 2008 års kontrollsäsong hade SJV aviserat ytterligare höjningar av kontrollfrekvenserna i flera fall. Efter det att EU-kommissionen vidtagit en förändring av regelverket (styrdocument) kunde höjningarna dock i många fall begränsas.

De direkta kostnaderna för länsstyrelsernas hantering av jordbrukarstöden uppgick enligt Jordbruksverkets rapport 2008:4 till (tkr):

	2004	2005	2006	2007
Jbr-stöd, totalt	137 961	155 289	162 463	188 067
SAM-handläggning	70 820	76 701	72 661	91 941
SAM-kontroll	37 566	45 804	63 599	66 792
Övriga kostnader	29 575	32 784	26 203	29 334

*Anm.* I SAM-handläggning ingår för år 2007 arbetet med åtagandeplaner (ca 25 mnkr). I Övriga kostnader ingår djurkontroller, arbete med blockdatabasen, informationsverksamhet, medverkan i externa arbetsgrupper m.m.



Som framgår av tabellen och diagrammet ovan svarar kontrollverksamheten för en betydande och mellan åren varierande del av länsstyrelsernas totala administrationskostnader för jordbruksstöden. Variationerna mellan länen är också stora.

En mer utförlig redovisning av kostnaderna och deras fördelning på län finns i nämnda rapport från Jordbruksverket. Utredningen har låtit en arbetsgrupp tränga djupare i materialet för att analysera kostnadsdrivande faktorer och orsaker till skillnader i kostnader mellan länen. Detta arbete kommer att redovisas i slutbetänkandet. I detta läge kan dock konstateras att analyserna bekräftar att förekomsten av vissa (s.k. blockbundna) miljöersättningar starkt påverkar tidsåtgången för fältkontrollerna och därmed kostnadsbilden. Skillnader i styckkostnader mellan länen för hantering av stöden hänger dock även samman med andra faktorer än de rent strukturella

Landsbygdsprogrammets innehåll av miljöersättningar är något som följer av målen för jordbrukspolitiken, såväl EU:s som Sveriges, och utnyttjandet styrs av hur jordbruket ser ut i vårt land. De svenska programmen på detta område fick redan vid sin första utformning kritik för att vara alltför ambitiösa och komplicerade vilket förutsågs leda till en betungande administration.

Det är närmast en självklarhet att ju fler bidrag och ju fler villkor som är kopplade till dessa bidrag, desto större administration krävs med åtföljande kontrollkostnader. En radikal förändring av



denna bild kan endast nås om EU förenklar eller avskaffar dessa bidrag och/eller om det enskilda medlemslandet där så är möjligt (t.ex. för landsbygdsprogrammet) väljer enklare stödsystem med lägre ambitionsnivå. Om detta av något skäl ej är möjligt så måste samhället också acceptera fortsatt höga administrativa kostnader och omfattande regelsystem.

För att få ned kontrollkostnaderna och minska variationerna mellan åren i det korta perspektivet ligger det emellertid närmast till hands att söka påverka antalet konstaterade fel i kontrollerna för att därigenom kunna minska och stabilisera kontrollfrekvenserna. Mera härom nedan under avsnittet om kontrollfrekvenser.

Det finns även åtskilliga andra faktorer som påverkar de totala kontrollkostnaderna. En analys av hela kontrollprocessen skulle kunna ge uppslag till förändringar som förenklar och/eller förbilligar verksamheten. Inom myndigheterna (främst länsstyrelserna) har arbetats fram en lista över åtgärder som skulle kunna förenkla kontrollverksamheten. Utredningen har tagit del av listan och kunnat konstatera att några av förslagen är sådana som direkt och utan särskilda instruktioner kan tas om hand och verkställas av respektive myndighet, medan andra kräver särskild utredning eller instruktion/bemyndigande.

### 3.2 Finansiering

Länsstyrelsernas hantering av jordbruksstöden finansieras huvudsakligen över förvaltningsanslaget. Det anslag som tilldelas respektive länsstyrelse räknas fram med hjälp av en fördelningsnyckel där bland annat antalet SAM-utbetalningar vägs in som en faktor. För att delvis täcka kostnaderna för administrationen av landsbygdsprogrammets stöd (där bland annat miljöersättningarna ingår) har erhållits medel från den s.k. TA-åtgärden (technical assistance) inom landsbygdsprogrammet. Åtgärden är en del i det sjuåriga landsbygdsprogrammet och används även för att finansiera utvärderingar, Landsbygdsnätverket mm. Den årliga tilldelningen beslutas av regeringen och de genomsnittliga årsbeloppen har hittills varit större än vad som motsvarar en sjundedel av hela sjuårsperiodens budget. Detta innebär att de genomsnittliga årsbeloppen för återstoden av perioden måste bli mindre. Jordbruksverket svarar för fördelningen mellan länen av den del som ska användas för

länsstyrelsernas administration. Fördelningen har hittills baserats på ett gemensamt förslag från länsstyrelserna.

Länsstyrelserna har tillsammans eller enskilt genom skrivelser och uppvaktningar vid flera tillfällen påtalat behovet av ytterligare medel för att klara hanteringen, särskilt vad gäller kontroller och åtagandeplaner. I några fall har dessa skrivelser formulerats i närmast ultimativa termer. Exempelvis meddelade en länsstyrelse i mars 2008 att man under 2008 inte kommer att genomföra hela sitt beting av kontroller respektive åtagandeplaner med mindre än att ytterligare medel tillförs eller att kontrollfrekvensen sänks. En annan länsstyrelse har i sin kontrollplan klargjort att kontrollbetinget inte kommer att uppfyllas inom den stipulerade tiden.

Ett intryck av dessa framställningar är, förutom att de illustrerar styrningsproblematiken i stödhanteringen, att den finansiella situationen är tämligen olika mellan länen. Även om det kan finnas många orsaker till att den finansiella situationen skiljer sig mellan länsstyrelserna, är det sannolikt att en bidragande faktor är strukturen på jordbruket i länet, förekomsten av blockbundna miljöersättningar och kontrollfrekvenserna för dessa.

Det borde kunna övervägas att förfina den ovan nämnda fördelningsnyckeln för länsstyrelsernas basfinansiering (förvaltningsanslaget) så att den tar större hänsyn till flera omständigheter som objektivt sett är kostnadsdrivande, såsom kontrollbetingen. För att underlätta en anpassning till över tiden varierande kontrollfrekvenser kan även en höjd anslagskredit vara en möjlighet som skulle underlätta myndigheternas verksamhetsplanering. Detta löser emellertid inte det grundläggande problemet vad gäller finansieringen av verksamheten.

### 3.3 Revisionssynpunkter och finansiella korrigeringar

EU-organens kritik mot den svenska stödhanteringen har huvudsakligen gällt kontrollfrekvenserna, betesmarksdefinitionen, blockdatabasen samt tvärvillkorskontrollerna. Kommissionen har uttryckt farhågor avseende den stora andelen fel i de svenska jordbrukarnas ansökningar. De revisioner som genomförts har under år 2007 lett till beslut om finansiella korrigeringar om ca 34 mnkr och förslag om sådana om ca 227 mnkr resp. knappt 4 mnkr. Förslaget (227 mnkr) motiveras av otillräckliga kontrollfrekvenser (för am/dikobidraget, handjursbidraget, slaktbidraget och extensifie-

ringsbidraget) – bl.a. orsakat av brister i det centrala djurregistret CDB – samt felaktigt godkända foderarealer (betesmark) i djurbidragssystemet. Förslaget (4 mnkr) motiveras av utbetalning av tackbidrag till företag med färre än 10 stödrätter samt otillräckliga kontroller av att djuren tillhör den jordbrukare som söker stödet. Kommissionen har vidare riktat allvarlig kritik mot tillämpningen av de arealbaserade stöden, efter revisioner som gjorts 2004 och 2007. Man har konstaterat brister bl.a. i blockdatabasens uppbyggnad och tillämpning samt i tillämpningen av betesmarksbegreppet. Även om Sverige nu vidtagit korrigerande åtgärder riskerar Kommissionens iakttagelser att leda till ytterligare sanktioner för de gångna årens brister som skulle kunna uppgå till högst betydande belopp. Kommissionen har också vid revision av tillämpningen av tvärvillkoren konstaterat brister bland annat kopplade till kommunernas arbete. Även här har Sverige vidtagit åtgärder men det utesluter inte att sanktioner kan komma att utdelas för tiden innan åtgärderna trätt i kraft.

Kommissionens under senare tid allt allvarligare invändningar mot Sveriges tillämpning står i viss kontrast mot den i Sverige ofta förekommande uppfattningen att den svenska stödhanteringen har en (enligt många alltför) hög ambitionsnivå, god kvalitet och därför innebär liten risk för sanktioner. Även om särskilt betesmarksdefinitionen i stor utsträckning är en bedömningsfråga, är det min uppfattning att den bild som ges av Kommissionen i många stycken är riktig och att brister föreligger. Sverige har hamnat i en situation där vi lider av planerings- och finansieringsproblem till följd av varierande och stigande kontrollkostnader och oklarheter i styrnings- och ledningsfunktionerna samtidigt som vi lever under starkt sanktionshot bland annat till följd av otillräckliga kontroller.

För åtgärder som finansieras av EU:s jordbruksfond ställs specifika krav på hanteringen samt hur arbetet organiseras. Detta tar sig uttryck i de regler som styr stödsystemen samt i den s.k. IAKS-förordningen (Integrerade administrations- och kontrollsystemet) liksom de s.k. ackrediteringsreglerna. De detaljerade krav som ställs på hur hanteringen skall organiseras och genomföras för åtgärder som finansieras av EU:s jordbruksfond kan ibland uppfattas som långtgående och inte stå i samklang med vad som gäller i övrigt inom svensk statsförvaltning. För att undvika finansiella korrigeringar är det emellertid nödvändigt att dessa regler accepteras och följs av berörda administrerande myndigheter, alldeles oavsett hur pressade dessa är ekonomiskt, och att krav som ställs från utbetal-

ningsstället på hur hanteringen skall organiseras och genomföras efterlevs. Detta får naturligtvis inte hindra att Sverige bör agera målmedvetet för att få till stånd ändringar i EU-regelverket i de fall detta gör tillämpningen onödigt komplicerad efter svenska förhållanden.

### 3.4 Kontrollfrekvenserna

Problemen med kontrollfrekvenserna består dels i de kraftigt stigande kostnader som följer av ökade kontrollfrekvenser, dels i svårigheten för länsstyrelserna att planera verksamheten då kontrollfrekvenserna varierar och fastställs så sent att rekrytering och utbildning av personal försvåras.

Kontrollfrekvenserna fastställs av Jordbruksverket enligt en procedur som grundar sig på EU:s regelverk samt de arbetsdokument med beräkningstabeller som Kommissionen har publicerat. De arbetsdokument som avser direktstöden har av Sverige använts även för stöden inom Landsbygdsprogrammet. Utgångspunkten är föregående års kontrollutfall: ju högre andel konstaterade fel ett visst år desto högre kontrollfrekvens nästa år. Processen är således ganska hårt styrd och kan sägas vara grundad på objektiva kriterier.

Normalt innebär detta att ett beslut om kontrollfrekvenser för ett visst år kan tas i mitten eller slutet av februari. Ett preliminärt beslut brukar skickas för kännedom till länsstyrelserna i slutet av januari och normalt presenteras/diskuteras frågan också med lantbruksdirektörgruppen (LD-gruppen) och med Samverkansrådet. Något formellt remissförfarande har dock inte tillämpats under senare år. Ett skäl till detta tycks vara att det föreligger små möjligheter att göra avsteg från Kommissionens styrdokument. Från länsstyrelserna finns av naturliga skäl önskemål om tidiga beslut om kontrollfrekvenser, helst innan arbetet med verksamhetsplaneringen avslutas i december månad. Samtidigt krävs att näst intill samtliga kontrollresultat är registrerade och bearbetade för att beslutet ska kunna tas på säker grund. Om kontrollarbetet drar ut på tiden, vilket tenderat att vara fallet i många län, försämras möjligheterna att ta ett tidigt beslut. Följaktligen skulle länsstyrelsernas planering och bedömning av resursbehov underlättas om kontrollarbetet, inklusive registrering, kunde snabbas upp. För att bedöma möjligheterna att snabba upp kontrollarbetet krävs en genomgång av hela kontrollprocessen, inklusive legala, fysiska och

tekniska förutsättningar (koppling till sista ansökningsdatum, väderbetingelser, handdatorer och IT-system, tillgång till personal etc). Som nämnts ovan har ett antal förslag till förenklingar/förbättringar sammanställts inom länsstyrelsekretsen (se även nedan).

Vad beror det på att kontrollfrekvenserna totalt sett ökat på senare år? Den direkta orsaken är givetvis att antalet konstaterade fel vid kontroller ökat. Detta gäller särskilt betesmarkerna både inom gårdsstödet och inom miljöersättningarna. De analyser som gjorts antyder att det ökande antalet fel i gårdsstödet åtminstone till viss del hänger samman med ett ökande antal mindre företag som gått in i systemet. I och med att jordbruksverksamheten för dessa företag oftast står för en marginell del av jordbrukarhushållets disponibla inkomst skulle dessa företag ha mindre erfarenhet av jordbruksstöden och tillhörande regelverk och dessutom kanske vara mindre motiverade att tillägna sig alla regler. Ändringar i regelverken, t.ex. beträffande miljöersättningarna i det nya landsbygdsprogrammet samt att betesmarkerna numera berättigar till gårdsstöd kan också ha medverkat till ökningen i antalet fel.

Vad som också bidrar till ökade kontroller eller snarare osäkerheten kring kontrollfrekvenserna, även med oförändrade nivåer på konstaterade avvikelser, är att Kommissionen från tid till annan gör förändringar i styrande dokument. En omarbetning av det aktuella arbetsdokumentet 2006 ledde till att Sverige tvingades öka kontrollfrekvenserna. En ny revidering, efter kritik från bl.a. Sverige, i början av 2008 medförde att de preliminärt angivna frekvenserna kunde sänkas.

Kontrollfrekvenserna är enligt resonemanget ovan fastställda på objektiva grunder. Hur kommer det sig då att EU-organen framfört så stark kritik mot de svenska kontrollnivåerna? När det gäller handjursbidragen kan det röra sig om en tolkningsfråga; Sverige och Kommissionen har olika uppfattning om huruvida Sverige har en fullt fungerande databas. Visserligen har Kommissionen uttryckt sitt gillande av själva konstruktionen men det är ändå ett faktum att ett relativt stort antal fel konstaterats. Det kan därför också vara en tillämpnings- eller styrningsfråga; trots att olika övervakningssystem är i bruk lyckas myndigheterna inte kvalitets-säkra inrapporteringen till CDB i den utsträckning som erfordras. Jordbruksverket skickar två gånger per år ut påminnelser till de jordbrukare som har missat att rapportera förflyttningar av nötkreatur. Dessa påminnelser baseras på att en av parterna vid en överlä-

telse har rapporterat. Inrapporteringar som görs av djurhållarna kontrolleras genom IT-systemen på drygt 50 kontrollpunkter. Detta löser dock inte problemen med att händelser inte rapporteras alls. Sverige kommer för säkerhets skull att fördubbla kontrollfrekvensen, 10 % i stället för 5 %, för handjursbidragen i avvaktan på att revisionsärendet slutligt avgörs. Även beträffande andra stöd (arealersättning, gårdsstöd) har Kommissionen och/eller Revisionsrätten haft synpunkter på kontrollfrekvenserna.

Det är rimligt att anta att det finns en inneboende ”teknisk” tröghet i systemet när det gäller att öka antalet kontroller eftersom dessa är förknippade med stora kostnader och eftersom det tar tid att få fram pengar och att rekrytera och utbilda personal. Sannolikt finns även en ”psykologisk” tröghet som hänger samman med att det är olika organisationer (Jordbruksverket respektive länsstyrelserna) med från varandra fristående budgetar som är inblandade. Denna tröghet förstärks troligen av det faktum att det kan ta lång tid från det att Kommissionen gjort sina iakttagelser till dess att en rapport färdigställts och till dess att en sanktion verkligen beslutas. Under denna tid kan en förlikningsprocess ha ägt rum där Sverige rest invändningar och då har givetvis större eller mindre osäkerhet rått om det slutliga utfallet. I väntan på detta kan det ha ansetts motiverat att avvakta med anpassningar i kontrollfrekvenserna, även om det skulle kunna innebära att den eventuella sanktionen då blir större än den skulle ha blivit om anpassningen gjorts utan dröjsmål. I det nämnda fallet med handjursbidragen har dock anpassningen gjorts omgående innan förlikningsprocessen avslutats.

Den ”tekniska” trögheten som nämns ovan ger också en effekt i att det är svårt att tillämpa det krav som kommissionens ställer på att kontrollfrekvenserna ska utökas innevarande år om stora avvikelser konstateras. Kravet att utöka antalet kontroller innevarande år har sedan lång tid funnits i regelverket (den s.k. IAKS-förordningen) och finns också omnämnt i Kommissionens arbetsdokument om ökning av kontrollfrekvenser. Kommissionens krav innebär att vid någon tidpunkt under kontrollsäsongen ska tillgängliga data analyseras. Konstateras då stora avvikelser ska kontrollfrekvenserna utökas direkt utifrån de preliminära siffror som då finns tillgängliga. Det är alltså för sent att vänta till nästkommande år. Denna typ av utökning har inte tillämpats i Sverige. I en av de revisioner som genomfördes under 2007 av EU:s Revisionsrätt har detta krav lyfts fram och Jordbruksverket håller för närvarande på

att analysera hur detta i praktiken skulle kunna tillämpas. Klart är att detta ställer ytterligare krav på hur kontrollorganisationen är utformad och hur medel för att genomföra uppdraget tilldelas. Detta eftersom det innebär att det relativt sent på kontrollsäsongen kan komma krav på ytterligare kontroller som ska genomföras under innevarande år.

Hur ska man gå till väga för att kunna få ned kontrollfrekvenserna? I första hand måste givetvis antalet konstaterade fel fås att minska. Med det ovan antydda antagandet att de mindre företagen står för de flesta felen skulle en åtgärd kunna vara att utesluta dessa företag, dvs. höja den nedre gränsen för att erhålla stöd, uttryckt i hektar eller stödbelopp. Att höja den nedre storleksgränsen för att vara berättigad till stöd är också en väg till förenkling av stödsystemet som nu troligen blir resultatet genom EU:s "hälsokontroll", även om förändringen är marginell. Storleksgränsen för gårdsstöden är således en för medlemsstaterna obligatorisk gräns. Sverige bör i förhandlingarna om hälsokontrollen driva frågan att medlemsstaterna bör få frihet att upp till en viss nivå, t.ex. motsvarande 5 ha, besluta om vilken storleksgräns som ska tillämpas. En sådan högre gräns skulle således innebära en väsentlig administrativ förenkling för såväl myndigheter som företag. De totala administrationskostnaderna för dessa mindre stöd torde ofta överstiga bidragets storlek. Det bör också observeras att för de företag som berörs (i första hand fritidsjordbruk) dessa bidrag har synnerligen begränsad betydelse för jordbrukarhushållets totala inkomster. De medel som på detta sätt frigörs bör tillfalla den enskilda medlemsstaten för åtgärder riktade till jordbruks- och landsbygdsföretag. Motsvarande åtgärd skulle av Sverige kunna vidtas för miljöstöden inom det svenska landsbygdsprogrammet som inte har samma gemensamma regler för storleksgräns som gårdsstödet.

Här kan möjligen uppstå en målkonflikt om man på detta sätt utesluter marker som anses mycket värdefulla ur miljösynpunkt. Det kan då vara värt att pröva vilka möjligheter som finns att ge skydd av sådana marker på annat sätt än genom direkta miljöersättningar, t.ex. inom ramen för de nationella regelverk som finns för bevarandet och utvecklingen av sådana marker.

Andra tänkbara vägar att gå är att söka förenkla särskilt miljöersättningarna för att därigenom minska risken för fel som beror på rena missförstånd. Ytterligare åtgärder skulle också kunna vidtas för att öka förståelsen hos brukarna för de krav som ställs på dem genom t.ex. förbättrad information, tydligare formulerade åtagan-

den och ökad användning av åtagandeplaner eller mer kontraktliknande former för relationen mellan myndighet och jordbrukare. Detta skulle givetvis få konsekvenser i form av högre kostnader i initialskedet som då skulle kunna kompenseras av lägre kostnader därefter.

Tekniskt sett skulle sannolikt fastställande av kontrollfrekvenser på en mer aggregerad regional nivå än nuvarande länsindelning vara ett sätt att minska variationerna mellan åren och mellan områdena. Detta går dock inte att genomföra samtidigt som nuvarande indelning för det administrativa genomförandet bibehålls.

När det gäller CDB har Jordbruksverket tidigare efterlyst ett starkare sanktionssystem gentemot företagen vid sen eller felaktig rapportering. Efter samråd med Ekonomistyrningsverket införde Jordbruksverket år 2003 en differentierad avgift för rapporteringar till CDB på så sätt att händelser som rapporteras utanför tidsfristen debiteras en högre avgift motsvarande den administrativa merkostnaden till följd av förseningen. Detta hade en positiv om än inte tillräcklig effekt. Avgiften har sedermera avskaffats som ett led i arbetet med att minska företagens administrativa börda. En annan åtgärd som vidtagits är återkommande informationsinsatser genom annonser, direktutskick och pressaktiviteter. En större informationskampanj i syfte att öka medvetenheten om betydelsen av kvalitet i CDB inte bara i bekämpningen av djursjukdomar utan också för att minimera risken för minskningar i gårdsstödet för den enskilde brukaren och för att hålla nere kontrollfrekvenserna har också diskuterats.

### 3.5 Blockdatabasen

När det gäller blockdatabasen har Kommissionen riktat kritik mot det nuvarande systemet för att det innebär en blandning av fysiska block och brukarblock, för avvikelser i många fall mellan den s.k. referensarealen och den areal som konstaterats vid kontroll och för att uppdatering/genomgång inte gjorts i erforderlig omfattning. De största problemen gäller betesmarkerna. Enligt kommissionen innebär detta att Sverige inte kan garantera en korrekt stödgivning och därmed kan komma att riskera jordbruksfondens medel. Detta måste ses som ett synnerligen allvarligt påpekande.

Den areal som finns i blockdatabasen har till jordbrukarna angetts som en referensareal där det verkliga jordbruksarealen i



många fall kan ha varit såväl större som mindre. Arealen kan också felaktigt ha omfattat icke-jordbruksmark. Det har i flera fall inneburit att man vid kontroll har konstaterat att den sökta arealen har varit felaktig även om brukaren använt referensarealen vilket lett till konstaterade avvikelser som i sin tur påverkat nivån på kontrollfrekvenserna. Att det funnits kvalitetsbrister i blockdatabasen och uppdateringen av denna har delvis varit känt sedan tidigare. Sedan blockdatabasen infördes har syftet med den delvis förändrats samt kvalitetskraven ökat. Problematiken har också ökat i samband med att gårdsstöden infördes och s.k. referensarealer skapades. Betesmarkerna har också kommit in mer direkt i stödsystemet än vad som tidigare var fallet då de ingick i foderarealerna som indirekt krävdes för djurbidragen. Frågan om den svenska definitionen av betesmarker har också stor betydelse. Till detta kommer att regelverket är komplicerat och svårtolkat.

Förvaltningsmyndigheten (Jordbruksverket) har uppenbarligen till helt nyligen gjort bedömningen att bristerna legat på en acceptabel nivå utifrån den tolkning som gjorts av det bitvis komplexa regelverket. Bristerna vad gäller den eftersläpande uppdateringen kan vara resultatet av en alltför "generös" tolkning av regelverket och/eller hänga samman med resursbrist/felaktiga prioriteringar hos länsstyrelserna. I det senare fallet kan det alltså finnas svagheter i den styrning som Jordbruksverket ska utöva gentemot länsstyrelserna. Efter en större genomgång av blockdatabasen som nu krävs av EU där arealerna blir tydligare fastställda kommer rimligen denna typ av konstaterade avvikelser att minska. Det kommer i sin tur att innebära efter hand sänkta kontrollfrekvenser och minskade kontrollkostnader. En korrekt blockdatabas är också ett berättigat krav från brukarna.

Jordbruksverket har i sitt regleringsbrev för år 2008 fått i uppdrag att analysera bristerna och föreslå åtgärder. Verkets svar innehåller i korthet följande förslag: en anpassning till konceptet brukarblock genom delning av block med fler än en brukare, en engångsvis uppdatering genom tolkning, redigering och vid behov fältinventering till en sammanlagd direkt kostnad av ca 155 mnkr. Därtill föreslås en kontinuerlig ajourhållning och systematisk genomgång av databasen med 20 % per år samt utveckling av automatiska metoder för uppdatering. Myndigheternas arbete kommer också att påverkas genom de indirekta effekter som uppkommer i form av uppdateringar av beslut, utredningar om återkrav mm. Förslaget innebär att arbetet ska genomföras under perioden

maj 2008–oktober 2009, vilket möjliggör att blockdatabasen är upprättad inför stödsäsongen 2010. Såvitt kan bedömas innebär dessa åtgärder om de genomförs att sanktionshotet för 2008 och framåt vad gäller blockdatabasen i bästa fall kan undanröjas, medan sanktionerna för de föregående åren inte lär kunna påverkas. För genomförandet av det nämnda projektet har regeringen anvisat 70 mnr genom ändring av innevarande års regleringsbrev. Med anledning av de stora sanktioner som skulle kunna bli aktuella anser jag det vara en nationell angelägenhet att högsta prioritet ges åt ett fullföljande av projektet enligt Jordbruksverkets plan.

### 3.6 Betesmarksdefinitionen

När det gäller betesmarksdefinitionen har Kommissionen i samband med olika revisioner under senare år konstaterat att man i Sverige godkännt arealer som inte kan anses vara stödberättigande. Detta är en del av motiveringen för den nämnda sanktionen om 227 mnr.

Den allvarligaste kritiken kring Sveriges sätt att hantera betesmarker i jordbrukarstöden finns i en revisionsrapport från ett revisionsbesök i juni 2007. Kommissionen hittade upprepade fall där blockdatabasen innehöll icke stödberättigad areal betesmark. Man ansåg att kontrollanterna saknade tydliga riktlinjer för vad som är stödberättigad betesmark genom att inte följa arbetsdokumentet som fastställer ett maxantal träd per hektar (AGRI/60363/2005). Kommissionen anser också att Sverige godkänner betesmarker med för mycket buskar som djuren inte kommer åt att beta mellan. Man anser att ytor större än 100 kvadratmeter som är täckta av buskar ska exkluderas vilket inte hade gjorts vid revisionsbesöket.

Vidare kritiserades Sverige för att inte systematiskt använda GPS-mätning vid fältkontrollerna. I stället ritas gränserna in på ortofotokartor för hand som i efterhand förs in digitalt i ett mät-skikt i datasystemet

Jordbruksverket har till 2008 infört en ny definition av betesmark som bl.a. innefattar en gräns på 50 träd per hektar samt att områden med träd och buskar större än 100 kvadratmeter som är svåråtkomliga för djuren ska undantas. Definitionen innehåller också en rad undantag bland annat för att marker med höga biologiska värden ska kunna ingå även i fortsättningen. Marker med åta-

gandeplaner ingångna 2007 eller tidigare kan också på vissa villkor undantas.

Under 2007 genomfördes drygt en tredjedel av länsstyrelsernas arealkontroller med handdatorer med mätning på skärm direkt i fält. Handdatorerna har en GPS för positionsbestämning vilket är ett bra stöd vid arealmätningen. Inför 2008 utvecklas GPS-funktionerna ytterligare i handdatorn.

Genom de ändringar som vidtagits är förhoppningsvis problemet ur världen, bortsett från att sanktion för de gångna årens brister inte kan uteslutas. De administrativa konsekvenserna av förändringen är svåra att bedöma men det kan inte uteslutas att den i övergångsskedet kan leda till visst merarbete både på grund av ett nytt kontrollmoment (trädräkning) och på grund av att antalet konstaterade fel ökar med en höjd kontrollfrekvens som följd. I sammanhanget bör observeras att vi i några fall konstaterat problem med den faktiska tillämpningen av vår hittills gällande definition, i och med att marker som uppenbarligen inte borde ha godkänts som betesmark ändå har godkänts för ersättning.

### 3.7 Tvärvillkorskontrollerna

Som nämnts har EU-kommissionen konstaterat brister i kontrollen av tvärvillkoren bland annat kopplade till kommunernas arbete. Bristerna i kommunernas verksamhet gäller avsaknad av riskanalyser och bristande rapportering från många kommuner. Kritik har även riktats mot att vissa tvärvillkor inte har kontrollerats alls i Sverige. Denna kritik gäller såväl skötselvillkoren som vissa verksamhetskrav.

Den svenska Riksrevisionen har i en nyligen publicerad rapport (RiR 2008:11) redovisat resultatet av en granskning av hur regeringen och berörda myndigheter hanterat de s.k. tvärvillkoren i EU:s gårdsstöd under 2005 och 2006. Riksrevisionens samlade bedömning är att det finns stora brister i tvärvillkorskontrollerna. Kravet om minsta antal kontroller har till exempel inte uppfyllts. Granskningen visar också på brister i de förutsättningar som regeringen gett för kontrollerna och på brister i Jordbruksverkets ansvar som samordningsmyndighet. Regeringen beslutade i början av året att förändra organisationen av tvärvillkorskontrollerna så att länsstyrelserna nu ska göra de kontroller som kommunerna tidigare förutsattes göra. Viss rapporteringsskyldighet kvarstår dock för

kommunerna. Riksrevisionen bedömer att även efter att denna förändring genomförts behövs förtydliganden av ansvar och uppgifter för berörda statliga myndigheter och kommuner. Riksrevisionen bedömer också att vissa samordningsproblem kvarstår.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydligare precisera ansvar och roller för berörda myndigheter och att regelbundet följa upp hur systemet med tvärvillkorskontroller fungerar. Man rekommenderar Jordbruksverket att som ansvarig samordnande myndighet säkerställa att EG-bestämmelserna uppfylls, särskilt när det gäller systematiska kontroller för alla tvärvillkor, kontrollfrekvens, riskanalyser och fullständiga underlag inför stödbeslut. Jordbruksverket bör också se till att de som ska utföra tvärvillkorskontroller får tillräcklig information, vägledning och utbildning.

Inom Jordbruksverket har sedan hösten 2007 genomförts ett utvecklingsarbete med anledning av överflyttningen av tvärvillkorskontrollerna till länsstyrelserna. Detta har inneburit framtagandet av en ny sammanfattande kontrollinstruktion, ny riskanalys samt utbildningsinsatser för länsstyrelsepersonal m fl.

Statsmakterna har således åtminstone till viss del vidtagit åtgärder för att förbättra situationen. Riksdagen har dessutom nyligen beslutat att ansvaret för den operativa djurskyddskontrollen ska flyttas från kommunerna till länsstyrelserna per den 1 januari 2009.

### 3.8 Förenklningar/rationaliseringar i kontrollprocessen

I och med kontrollverksamhetens betydelse för kostnaderna och det faktum att kontrollerna stått i fokus i stor utsträckning i samband med revisioner och granskningar av administrationen är det naturligt att myndigheterna genom åren ägnat stor uppmärksamhet åt förbättringar i kontrollprocessen. Som ett exempel kan nämnas den lista med förslag till förenklningar och förbättringar som tagits fram inom myndighetskretsen. Förslagen, som är graderade efter prioritet, kan rikta sig till såväl länsstyrelserna som Jordbruksverket och departements/EU-nivån. Några av förslagen är av den karaktären att de tas om hand inom ramen för det löpande förbättringsarbete som sker inom myndigheterna. Som exempel kan nämnas översyn i syfte att minska antalet kontrollpunkter samt utökning av andelen kontroller som sker med hjälp av fjärranalys. Inom ramen för förenklingsarbetet undersöks också inom Jordbruksverket möjligheterna att kombinera kontrollen av stödet till ekologisk

produktion med den kontroll som utförs av fristående kontrollföretag avseende KRAV-produktion. Myndigheternas arbete på detta område bör fortsatt prioriteras. Enskilda län har också i år i ökad omfattning påbörjat kontrollarbetet tidigare än vad som varit brukligt.

Problemen till följd av revisionsanmärkningarna är till en del omhändertagna genom de åtgärder som vidtagits av SJV beträffande betesmarksdefinitionen och blockdatabasen. Utredningen har därför ingen anledning att gå in mer på dessa frågor. Däremot kan det finnas intresse av att överväga åtgärder beträffande kontrollfrekvenserna och processen för att fastställa dessa. Det gäller bland annat när fastställandet kan ske och möjligheterna att snabba upp och förenkla hela kontrollprocessen. Jag anser det vara befogat med en grundläggande översyn av hela kontrollprocessen. Utredningen avser återkomma till vissa frågor om kontrollverksamheten i slutbetänkandet. I detta skede vill utredningen endast peka på vikten av att finansiering säkerställs så tidigt och så korrekt som möjligt. Som nämnts i det föregående kan det behövas att fördelningsnyckeln för länsstyrelsernas basfinansiering förfinas så att omfattningen av kontrollbetinget får genomslag utöver antalet utbetalningsärenden på SAM-blanketten.

### 3.9 Övrigt förenklingsarbete

Inom ramen för regeringens arbete med en minskad administrativ börda för företagen har en rad förslag lämnats vad gäller jordbruksadministrationen. En beredning av förslagen pågår inom regeringskansliet. Samtidigt pågår ett arbete inom myndigheterna med de förenklingsförslag som kan hanteras inom ramen för myndigheternas egen kompetens.

## 4 Utvärdering av nuvarande samverkansmodell (Samverkansråd och samordningsregioner)

Enligt direktivet ska en utvärdering göras av indelningen i samordningsregioner och skapandet av Samverkansrådet och om detta har bidragit till att intentionerna i förslaget från utredningen (Fi 2001:01) har kunnat fullföljas och om önskat resultat har uppnåtts.

Intentioner och önskat resultat beskrivs i nämnda utredning ungefär enligt följande:

- ökad samverkan inom samordningsregionerna kan ge en besparing på uppemot 10 mnkr per år (exempelvis information till brukare, SAM-handläggningen, handläggning övriga stöd, fältkontroller, kompetensutveckling av brukare, samutnyttjande av spetskompetens),
- lantbruksområdet kan även fortsättningsvis utgöra en betydelsefull del i den samordnade länsförvaltningen,
- samverkan inom t.ex. det regionalekonomiska området och miljöområdet som byggts upp under senare år kan bestå och utvecklas vidare,
- fördelarna med att den lokala anknytningen bevaras,
- kontinuiteten i den nuvarande stödadministrationen bibehålls samtidigt som beredskap för kommande förändringar finns,
- eftersom SJV och länsstyrelserna är skilda myndigheter utan gemensam verksamhetsplanering och budgetberedning och dessutom sorterar under olika departement krävs särskilda åtgärder för samverkan,
- Samverkansrådet ska åstadkomma bättre samverkan kring övergripande verksamhets- och ekonomifrågor som berör både SJV och länsstyrelserna (frågor om prestationer, kvalitet och kostnader, IT- investeringar och medelsfördelning till olika delar inom jordbruksadministrationen),
- genom dialog med regeringskansliet skapas ett bättre underlag för budgetproposition och regleringsbrev,
- bättre överensstämmelse mellan arbetsuppgifter och finansiering,
- ökad effektivitet och bättre flexibilitet vid förändringar inom jordbruksadministrationen.

I utredningen redovisades även ett koncentrationsalternativ med nio ansvariga länsstyrelser. Enligt utredningen hade ett sådant alternativ fördelar i form av bättre styrningsmöjligheter, mer likabehandling och jämnare kvalitet, större möjligheter att omfördela resurser samt större besparingseffekter. Fördelarna med koncent-

rationsalternativet bedömdes dock vara mindre än de som gällde för det valda alternativet (bibehållen samordnad länsförvaltning, små omställningskostnader, närheten till brukarna samt bibehållen kontinuitet).

Som en viktig utgångspunkt för utvärderingen har synpunkter från länsstyrelserna och Jordbruksverket inhämtats genom en enkät. Denna enkät har sedan följts upp med ett antal mer preciserade frågor. I samband med den analys av hanteringskostnaderna som genomförs inom utredningen har också frågor ställts till ett urval länsstyrelser angående samordningsregionernas betydelse.

Svaren på den enkät som skickats till länsstyrelserna och Jordbruksverket kan sammanfattas på följande sätt.

**Samordningsregionerna:** De flesta av *länsstyrelsernas* enkätsvar ger en mycket likartad bild av erfarenheterna. För flera län är skrivningarna i långa stycken helt eller i det närmaste identiska. Den bild som ges är över lag positiv och man framhåller ofta de dynamiska effekterna genom kompetenshöjning och erfarenhetsutbyte som lett till kvalitetsförbättring och ökad likabehandling inom och mellan regionerna. Samarbete mellan länen inom de olika regionerna förekommer inom alla de ovan exemplifierade verksamhetsområdena. Svaren är dock olika detaljerade och någon fullständig bild kan inte presenteras. Det förefaller inte som om samtliga regioner utvecklat samarbetet inom samtliga områden. Ingenting tyder på att man inte kan gå längre. Något län betonar dock att flera moment i stödhanteringen inte kan påverkas eller effektiviseras genom samordningsregionen.

Med undantag för någon enstaka verksamhet har länen inte kunnat kvantifiera besparingarna. I en tid av stora förändringar i stödsystemen är detta naturligtvis svårt att göra, men de flesta förefaller övertygade om att samordningsregioner innebär sådana vinster. De exempel på effektiviseringar och kvalitetshöjning som ges är samtidigt ofta sådana som torde ha genomförts oavsett de nya samarbetsformerna, till exempel inom ramen för SeQnd-projektet. Även om man alltså inte kan ge några siffror understryker dock flertalet län den stora positiva effekten av ett förbättrat samarbetsklimat och de dynamiska effekterna av ökat erfarenhetsutbyte generellt sett. Gemensamma samordnare för vissa verksamheter (KULM mm), utlåning av personal, gemensam skanning, gemensam fortbildning av personal, gemensamma planeringsträffar, gemensamma analyser i arbetet med landsbygdsstrategierna är några konkreta exempel. I vilken utsträckning allt detta hänger

samman med tillkomsten av samordningsregioner råder delade meningar om. Flera län betonar också betydelsen av lokal anknytning och den samordnade länsförvaltningen. Att skillnaderna i administrationskostnader mellan länen minskat framhålls av några län som ett resultat av regionsamordningen. Flera län betonar också betydelsen av lokal anknytning och den samordnade länsförvaltningen.

Det fåtal bekymmer som nämns gäller bland annat bristen på uttalade och tydliga beslutsbefogenheter för samordningslänet. Ett län menar att det inom dess samordningsregion borde varit möjligt att komma längre, att styrningen varit för svag och att uttalade beslutsbefogenheter skulle ha underlättat arbetet för den samordnande länsstyrelsen. Det förefaller också som om regionerna gått olika långt när det gäller att formalisera den interna samordningen/samarbetet. Vidare nämns "svårigheten att flytta ärenden mellan länsstyrelser", skillnader i intern organisation mellan länen och regionuppdelning mellan olika verksamhetsområden, stora geografiska avstånd, svårigheter att koncentrera verksamheten i regioner med många län. *Jordbruksverket* menar att endast begränsade effekter uppnåtts. Jordbruksverket arbetar i huvudsak fortfarande mot 21 länsstyrelser. Effektiviseringspotentialen genom koncentration kvarstår i huvudsak. Färre regionala enheter skulle ge fördelar i form av bättre likformighet, enklare genomförande av gemensamma utvecklingsprojekt, en mer kostnadseffektiv administration samt större möjligheter att undvika sanktioner. Enligt verket utgör huvuddelen av den effektivisering som uppnåtts när det gäller hanteringen av jordbrukar- och landsbygdsstöden resultatet av gemensamma utvecklings- och kvalitetsinsatser.

**Samverkansrådet:** Enligt *de flesta län* har detta fungerat väl. Några län redovisar ingen uppfattning. Ett län vill ha jämställdhet mellan länsstyrelserepresentanterna och Jordbruksverket genom konsensusbeslut i rådet, framför allt i tyngre, strategiska frågor. *Jordbruksverket* framhåller den tungrodda förankringsprocessen inom länsstyrelsefären som "inte underlättat möjligheterna att genomföra gemensamma IT-investeringar" men menar att rådet ändå bidragit till att samarbetet mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket förbättrats. Diskussionerna i Samverkansrådet har visat att resursfrågan sätter tydliga gränser för möjligheterna att genomföra förändringar. Jordbruksverket förfogar inte över de resurser som krävs för hanteringen.



De kompletterande frågor som ställts till Jordbruksverket och samtliga eller ett urval länsstyrelser har i stort bekräftat de uppfattningar som redovisas ovan. *Min egen bedömning* är att samverkansorganisationen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna inbördes har varit otillräcklig som styrinstrument för att säkerställa en enhetlig och kostnadseffektiv hantering av verksamheten. Jag finner det också tveksamt om den samordnade länsförvaltningen varit någon nämnvärd hjälp i arbetet, i betydelsen av att lätt kunna flytta resurser. Det är enligt min uppfattning inte säkert att man kan nå så mycket längre i effektivisering med hjälp av samverkansorganisationen inom ramen för nuvarande organisationsmodell. Givet att nuvarande ordning råder framöver framstår det dock som angeläget att samordningsregionerna får en uppgift som formaliseras på ett tydligare sätt, inkluderande ett starkare mandat och tydligare ansvar för det samordningsansvariga länet att leda arbetet. Jag anser det också angeläget att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket vad gäller IT-stöd klargörs i till exempel regleringsbrev.

## 5 Förslag

Bristerna i styrningsmöjligheter är en av huvudorsakerna till att säkerheten i Sveriges hantering av EU-stöden ifrågasätts av EU-kommissionen. Till bristerna i styrningsmöjligheterna bidrar den komplexa myndighetsstrukturen och den därtill hörande splittrade finansieringsbilden. Denna situation har ytterligare förvärrats i och med EU:s beslut om tillämpning av s.k. tvärvillkor i stödgivningen. För att lösa dessa problem på ett bra sätt fordras enligt min uppfattning en mer genomgripande förändring av organisationen, sannolikt med inslag av centralisering på vissa områden. En sådan förändring kan kräva viss anpassning till vad som beslutas i övrigt angående särskilt den regionala myndighetsstrukturen. Ett genomförande kan ta viss tid. Jag avser att redovisa förslag i denna fråga i slutbetänkandet. Så länge nuvarande organisatoriska ordning är i stort sett oförändrad ser jag dock behov och fördelar av att genomföra vissa förändringar, nämligen

- ett tydligare angivet ansvar, ”uppdrag”, åt det samordningsansvariga länet, att organisera samarbetet i regionen, inklusive krav på skriftliga avtal,

- en ordning i syfte att möjliggöra överflyttning av ärenden mellan länsstyrelserna när detta skulle medföra en snabbare hantering och bättre utnyttjande av länsstyrelsernas samlade resurser. Detta kan sannolikt hanteras huvudsakligen genom en precisering i förordningarna om EG:s direktstöd för jordbrukare (2004:760) och om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (2007:481),
- ett tydliggörande i regleringsbrev el. dyl. av ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna vad gäller IT-stöd,
- ett uppdrag åt Jordbruksverket och länsstyrelserna att snarast analysera kontrollprocessen i syfte att effektivisera denna och bland annat möjliggöra tidigare beslut om kontrollfrekvenser,
- ökad anslagskredit för Jordbruksverket och länsstyrelserna,
- att Sverige i förhandlingarna om ändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken agerar för en möjlighet för medlemsländerna att sätta en högre gräns för vilka företag som ska ges stöd.

# Analysgruppens rapport

Utredningen om  
jordbruksadministrationen  
(Jo 2007:02)

2009-01-12

## 1 Sammanfattning

Gruppen har med utgångspunkt i det underlag som tagits fram genom Jordbruksverkets och länsstyrelsernas årliga rapportering gjort en fördjupad analys av kostnadsutvecklingen för jordbruksadministrationen och skillnaderna mellan länen, särskilt vad gäller kontrollkostnader.

Som framgår av Jordbruksverkets rapport 2008:4 har Jordbruksverkets och länsstyrelsernas kostnader för hantering av jordbruksstöden ökat från 412 mnkr år 2003 till 501 mnkr år 2007. För länsstyrelsernas del har kostnaderna ökat från 266 mnkr till 368 mnkr, vilket innebär en ökning med 38 %. Här ingår även företags- och projektstöden inom landsbygdsprogrammet, vilka medförde en betydande kostnadsökning i samband med att ett nytt program introducerades år 2007. Beträffande länsstyrelsernas kostnader för enbart jordbrukarstöden har dessa ökat med 30 % från 230 mnkr 2003 till 298 mnkr 2007. Bland orsakerna till ökningarna de senaste åren kan nämnas utvecklingen av stödsystemen och det nya landsbygdsprogrammet som medfört att helt nya stödformer introducerats samt det ökade antalet ansökningar efter introduktion av gårdsstödet och ökade kontrollbeting.

Skillnaderna mellan länen har undersökts dels med hjälp av statistisk analys av kostnads- och strukturdata, dels med hjälp av intervjuer på plats vid vissa länsstyrelser. På basis av dessa data har gruppen sökt belysa i vilken mån det finns stordriftsfördelar i hanteringen. Materialet visar att län med större antal ärenden tenderar att ha lägre genomsnittliga kostnader per ärende. Att det föreligger

vissa fasta kostnader i samband med administrationen (kopplade till lokaler, utrustning, grundbemanning och grundkompetens, internadministrativa funktioner etc.) är naturligt, vilket också har konstaterats i tidigare analyser. Den statistiska analysen antyder en fast kostnad i storleksordningen närmare 3 mnkr per länsstyrelse<sup>1</sup>. Sambandet mellan kostnader och antal ärenden är dock inte strikt proportionellt och det är uppenbart att även andra faktorer spelar in.

Kostnaderna styrs av ett stort antal såväl påverkbara (organisation m.m.) som icke påverkbara (strukturella och naturgivna) faktorer. I direktiven till utredningen har särskilt pekats på de stora skillnaderna mellan länen i styckkostnader för kontrollverksamheten. Gruppen har utifrån antaganden om tänkbara kostnadsdrivande faktorer studerat de statistiska sambanden mellan olika strukturella faktorer och de redovisade kostnaderna, framförallt när det gäller kontrollverksamheten.

Analyserna visar för ett antal av länen att de faktiska kostnaderna för fältkontroller avviker påtagligt från de kostnader som (statistiskt) skulle ha förväntats med hänsyn till antalet genomförda kontroller. Inom analysgruppen råder samstämmighet om att antalet miljöersättningskontroller (inte minst avseende kulturmiljöersättningarna), användning av fjärranalys, arealen betesmarker, blockstorleken samt avstånd till kontrollföretagen har mycket stor betydelse för tidsåtgången för kontrollverksamheten. Ett försök att studera hur väl dessa strukturvariabler samvarierar med kostnaderna har gjorts.

Med hänsyn till att dataunderlaget endast avser två år, måste resultatet av beräkningarna bedömas med viss försiktighet. Resultatet av de genomförda beräkningarna indikerar att de nämnda strukturvariablerna förklarar den större delen av variationerna i kostnader för fältkontrollverksamheten mellan länen.

Någon hundra procentig förklaringsgrad uppnås naturligtvis inte och det är uppenbart att kostnaderna och kostnadsskillnaderna mellan länen också påverkas av andra faktorer. Det är troligt att dessa faktorer dels hänger samman med organisation, styrning och planering samt kompetenssituationen på respektive länsstyrelse (påverkbara faktorer), dels har att göra med omfattningen av verksamheten.

---

<sup>1</sup> En enkel regressionsmodell med kostnaden som beroende variabel och antalet företag alternativt utbetalningsärenden som oberoende variabel antyder en fast kostnad på i genomsnitt 2,8 mnkr per länsstyrelse under de analyserade åren.

Arbetets organisation skiljer sig dock inte avsevärt mellan länen och är tämligen styrd genom Jordbruksverkets föreskrifter. Där-  
emot kan skillnader beträffande kompetens och kompetensförsörj-  
ning föreligga. Beträffande variationerna i kontrollkostnaderna kan  
t.ex. en förklaring vara behovet i vissa län att genomföra kontrol-  
lerna med en stor andel oerfaren och tillfällig personal. Det före-  
faller också som att de mindre enheterna av förklarliga skäl tenderar  
att arbeta mindre specialiserat. Det kan ifrågasättas om inte  
några av de mindre enheterna är i minsta laget för att på egen hand  
kunna utnyttja möjligheter till specialisering och arbetsfördelning  
på samma sätt som de större enheterna.

Även om de redovisade strukturvariablerna har ett tydligt sam-  
band med kostnaderna för fältkontrollverksamheten har de en  
mindre inverkan på de totala kostnaderna för jordbruksstödshan-  
teringen. Gruppen anser likväl att de samband som antyds av analy-  
sen kan vara ett skäl att modifiera den fördelningsmodell som  
används vid fastställandet av respektive länsstyrelses förvaltnings-  
anslag. I denna modell representeras jordbruksadministrationen för  
närvarande endast genom andelen SAM-utbetalningar.

Resonemangen ovan gäller de s.k. jordbrukarstöden (SAM-  
blankettens stöd) vilka är av masskaraktär eller ”rättighetskarak-  
tär”. När det gäller övriga EU-stöd, företags- och projektstöden,  
har gruppen, med hänsyn till att ett nytt landsbygdsprogram trädde  
i kraft 2007, inte ansett det ändamålsenligt att nu genomföra någon  
analys.

Analysgruppen har funnit att länsstyrelserna i varierande grad  
utnyttjar de möjligheter till en utvecklad kostnadsuppföljning som  
ges av den gemensamma verksamhets- och ärendestrukturen  
(VÄS). Gruppen föreslår att länsstyrelserna i samarbete med Jord-  
bruksverket ges i uppdrag att se över redovisningsstrukturen för att  
uppnå en mer enhetlig tillämpning.

## 2 Inledning

Utredningen om jordbruksadministrationen ska enligt direktivet  
bland annat kartlägga länsstyrelsernas och Jordbruksverkets admi-  
nistrativa kostnader och analysera orsakerna till regionala skillnader  
i kostnaderna för hanteringen av stöden. Utredningen gav i februari  
2008 i uppdrag åt en arbetsgrupp, analysgruppen, att ta fram ett  
underlag i dessa frågor. I arbetsgruppen har ingått Stefan Carlsson

(G län), Sven-Gunnar Hultmark (O län), Sven Lingegård (AC län), Maria Hessel (SJV) samt Erland Karlsson (utredningens sekreterare). Harald Svensson (SJV) och Rickard Broddvall (Statskontoret) har medverkat med värdefulla kvalitetssynpunkter.

### 3 Bakgrund och underlag

#### 3.1 Myndigheternas kostnadsutveckling

Regeringen har i regleringsbrev sedan EU-inträdet uppdragit åt Jordbruksverket att beräkna kostnaderna för hantering av olika EG-stöd. En jämförelse med tidigare år skall göras. Jordbruksverket skall även redovisa vilka åtgärder som Jordbruksverket tillsammans med länsstyrelserna har vidtagit för att minska kostnaderna för administrationen av EG-stöden. Rapporten (se Jordbruksverkets rapport 2008:4) redovisas i mitten av mars året efter stödåret.

I rapporten redovisas kostnaderna som läggs ner vid alla medverkande myndigheter för de stöd som Jordbruksverket ansvarar för att betala ut. Dessutom sker en fördjupad analys av kostnader vid länsstyrelserna, vars kostnader utgör en väsentlig del av de totala kostnaderna.

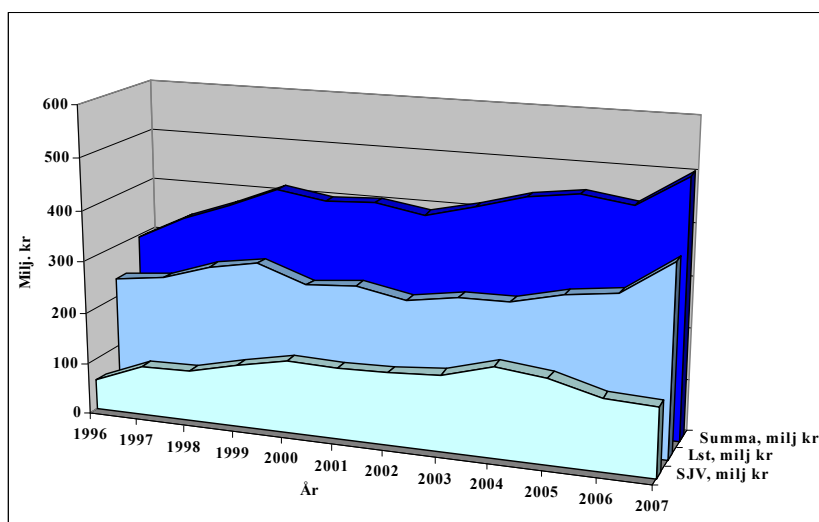
En detaljerad metodbeskrivning framgår av Jordbruksverkets rapport. Underlaget till rapporten hämtas in från respektive myndighet genom ett detaljerat frågeformulär runt årsskiftet, där nedlagd arbetstid och kostnader redovisas. Länsstyrelsernas kostnader redovisas sedan 2003 enligt en standardiserad modell, som arbetades fram gemensamt mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna inom det s.k. SeQnd-projektet. Modellen innebär att de direkta kostnaderna redovisas på gemensamma objekt-koder, som ingår som en del av länsstyrelsernas gemensamma verksamhets- och ärendestruktur (VÄS).

Från det inhämtade underlaget från länsstyrelserna kan de totala indirekta kostnaderna beräknas och fördelas mellan olika verksamheter. Den fördjupade analysen av länsstyrelsernas kostnader har hittills till övervägande del omfattat kostnaderna för jordbrukarstöden inklusive miljöersättningar och kompensationsbidrag. Fördelningen av kostnaderna har redovisats per SAM-blankett och för kontrollverksamheten per genomförd kontroll.

Redovisningen i detta avsnitt grundar sig huvudsakligen på nämnda rapport från Jordbruksverket.

Utvecklingen av de totala kostnaderna för hanteringen av jordbruksstöden har sedan EU-inträdet ökat från knappt 300 mnkr till ca 500 mnkr år 2007. Sedan EU-inträdet har de delar av landsbygdsprogrammen som avser miljöersättningar och kompensationsbidrag administrerats tillsammans med direktstöden till jordbruket och räknas bland jordbrukarstöden som söks på SAM-blanketten och ingår vid kostnadsredovisningen i objektкод 601\* (se appendix 1). Stöden till övriga landsbygdsutvecklingsåtgärder redovisas under särskilda objektкодer men ingår i nedanstående redovisning. En mer detaljerad redovisning av redovisningsstrukturen framgår av Jordbruksverkets rapport.

**Diagram 1 Jordbruksverkets och länsstyrelsernas totala kostnader för administration av jordbruksstöden åren 1996–2007**



Utvecklingen för de senaste åren framgår även av tabell 1.

**Tabell 1 Jordbruksverkets och länsstyrelsernas kostnader för administrationen av jordbruksstöden**

Stödår	Jordbruksverkets kostnader, mnkr	Länsstyrelsernas kostnader, mnkr	Sammanlagda kostnader, mnkr
2003	147	266	412
2004	174 <sup>1)</sup>	265	439
2005	164 <sup>1)</sup>	290	454
2006	137	302	439
2007	133	368	501

1) Här ingår kostnader för utveckling och drift av de gemensamma IT-systemen för jordbruksreformen som inte aktiverats som investering.

Ökningen av kostnaderna hänger tydligt samman med genomförandet av de större reformerna inom jordbruks- och landsbygdområdet. Införandet av miljöersättningsarna skedde successivt efter EU-inträdet med en större förändring i samband med införandet av miljö- och landsbygdsprogrammet 1999–2000, då ett helt nytt IT-system utvecklades och introducerades för ärendehantering.

Gårdsstödet infördes i Sverige 2005. Reformen innebar betydande förändringar av jordbrukarstödsadministrationen. Bland annat infördes ett helt nytt system med stödrätter som grund för utbetalningarna av gårdsstöd. Reformen har även inneburit att ett flertal mindre stödformer tillkommit samtidigt som de tidigare djurstöden med undantag av handjursbidraget upphört. Den stora ökningen av antalet ansökningar 2005 har inneburit en kraftig ökning av antalet kontroller påföljande år. Även kontrollfrekvenserna har ökat till följd av bl.a. större avvikelser i genomförda kontroller.

En följd av gårdsstödsreformen är vidare det successiva införandet av tvärvillkoren. För att jordbrukarna ska få fullt stödbelopp för de arealbaserade stöden och djurbidragen krävs att jordbrukaren sköter sin jordbruksmark enligt särskilda skötselkrav samt följer vissa regler inom miljö, folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa.

Det nya programmet för landsbygdsutveckling infördes 2007.

Båda dessa reformer har inneburit omfattande insatser för såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna för att anpassa den administrativa hanteringen till förändringarna i stödsystemen.

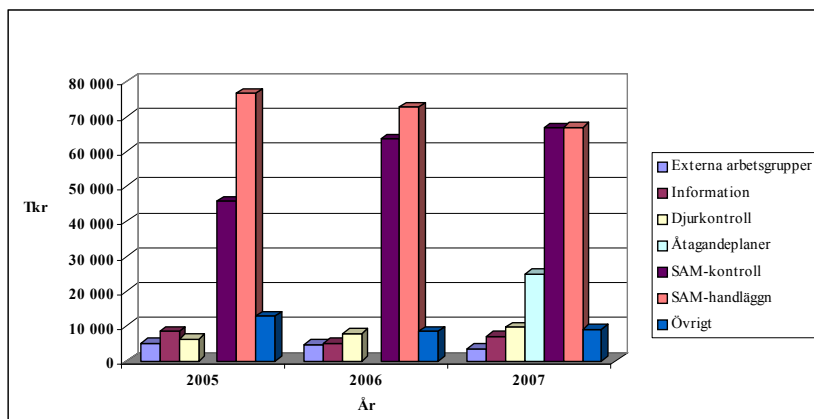


### 3.2 Länsstyrelsernas kostnader

En ingående redovisning av kostnadsutvecklingen för länsstyrelserna framgår av Jordbruksverkets rapport 2008:4.

Länsstyrelsernas kostnader fördelar sig på olika objekt-koder i enlighet med diagrammet nedan (se Appendix 1).

**Diagram 2** Länsstyrelsernas direkta kostnader för hantering av jordbrukarstöden fördelade på objekt-koder, 2005–2007



Som framgår av diagrammet har handläggningskostnaderna för SAM minskat något mellan åren medan kontrollkostnaderna skjutit i höjden samtidigt som kostnader för åtagandeplaner tillkommit under 2007. Handläggningskostnaden per SAM-blankett och kontrollkostnaden per genomförd kontroll har det senaste året minskat med 8 %. Jordbruksverkets rapport indikerar även betydande kostnadsskillnader mellan länen. Analyser av sifferunderlaget tyder på att det finns en fast kostnad i storleksordningen ca 3 mnkr per länsstyrelse.

Under 2007 gjordes en kompletterande, förenklad analys av underlaget till Jordbruksverkets rapport om kostnader för hantering av jordbrukarstöden, avseende kostnaderna för fältkontrollerna 2006. Västra Götalands län ställde vid det tillfället fyra frågor till sju länsstyrelser angående hur redovisningen av vissa kostnader för genomförandet av fältkontrollerna hade bokförts.

- På vilket konto bokför ni tid för utbildning och fortbildning av kontrollanter?

- På vilket konto bokför ni i förekommande fall kostnaden för fjärranalys?
- Hur mycket av kostnaden för fältdatorprojektet aktiverades för 2006?
- På vilket konto bokfördes dessa kostnader?
- Vilka kostnader har ni i förekommande fall aktiverat i kolumnen ”Störande” direkta kostnader för fältkontroller?

När det gällde utbildningen bokförde en del länsstyrelser den som en direkt kostnad för fältkontroller och andra som kompetensutveckling inom sakområde lantbruk. Kostnader för fjärranalysen bokfördes av en del län som direkt kostnad för fältkontroller och av något annat län som en kostnad för IT-enheten eller motsvarande. Handdatorprojektet bokfördes på motsvarande sätt. ”Störande” direkta kostnader utnyttjas av några län för avskrivningar av datorer och investeringar. En justering av kostnaderna enligt ovan till en tänkt situation där samtliga län redovisar på samma sätt resulterade i ytterligare kostnadsskillnader – i flera fall upp till 2 000 till 2 500 kronor i direkta kostnader för en fältkontroll, som i genomsnitt för landet uppgår till ca 9 500 kr per genomförd kontroll.

### 3.3 Jordbruksverkets kostnader

Jordbruksverkets verksamhet är huvudsakligen kopplad till förberedelser av regelverk, information samt utveckling av IT-system med åtföljande kravställning. Även viss ärendehantering förekommer inom verksamheterna för stödrätter, mjölkkvoter, djurbidrag, vissa stöd inom landsbygdsprogrammet och nationella stöd samt utbetalningshantering. Att kostnaderna för Jordbruksverkets del under senare år inte ökat i den omfattning som motsvarar införandet av de nya reformerna kan till stor del förklaras av att kostnaderna för IT- investeringarna budgettekniskt har kunnat aktiveras.

Fördelningen av Jordbruksverkets kostnader på olika verksamheter framgår i nedanstående tabell och avser kostnaderna för år 2006.

**Tabell 2 Jordbruksverkets kostnader fördelade på olika verksamhetsområden, 2006**

Verksamhetsområde	Mnkr
Direktstöd inkl. stödrättshantering	46,0
Mjölkkvoter	5,1
Djurbidrag	9,1
Miljöersättningar	24,7
Kompensationsbidrag	1,3
Landsbygdsutveckling	25,8
Nationella stöd	1,6
IT-utveckling, direktstöd	4,4
IT-utveckling, landsbygdsprogrammet	12,8
Marknadsbevakning, EU-kommittéer	6,8
<i>Totalt</i>	<i>137,6</i>

#### 4 Analysgruppens arbetsmetod

Analysgruppens uppdrag består bland annat i att göra en fördjupad studie av de förhållanden som påverkar kostnaderna i de olika länen. Det kan å ena sidan röra sig om icke påverkbara faktorer såsom geografiska strukturförutsättningar i form av arealer, företagsstorlekar, indelning i block och skiften, naturgivna förutsättningar för och utnyttjandet av olika stödformer m.m. Å andra sidan kan det handla om organisatoriska frågor som arbetets upplägg, planering och bemanning samt utbildningsnivå och -insatser m.m. En annan fråga som gruppen också försökt belysa är om det föreligger skillnader i länsstyrelsernas redovisning av sina kostnader enligt objektmodellen.

Gruppen har haft som utgångspunkt att få en så jämförbar statistik som möjligt utifrån den redovisning som görs i dag av myndigheterna. Utifrån antaganden om vilka strukturella faktorer som kan vara kostnadsdrivande har olika strukturdata sammanställts som underlag för jämförande analyser. Vidare har försök gjorts att översiktligt analysera organisations- och kompetensfrågor. Arbetet har innehållit följande moment:

- Ytterligare statistik av strukturdata m.m. – antal block, blockstorlek, skiften, avstånd, antal utbetalningsärenden (dvs. alla ansökningar för olika stödformer, som leder till utbetalningar), areal betesmarker, kontrollerad areal och block, lönekostnader.

- Breddad enkät angående redovisning av kostnaderna för fältkontrollerna.
- Matchning av kostnadsdata mot strukturdata för att analysera ev. samband
- Regressionsanalys som metod för att analysera sambandet med kostnadsdata och för att studera om det statistiskt går att påvisa stordriftsfördelar.
- Studier av åtta länsstyrelser med parvis någorlunda likartade förutsättningar

Gruppen har enbart studerat de kostnadsmässiga skillnaderna mellan länen och har inte analyserat det utförda arbetet i form av måluppfyllelse, kvalitet, servicegrad, avvikelser i kontrollarbetet m.m.

## 5 Strukturdata

Som bakgrund till de kostnadsanalyser som redovisas i avsnitt 6 har analysgruppen ingående analyserat strukturdata för länen för att belysa icke påverkbara faktorer som kan medverka till att förklara kostnadsskillnaderna dem emellan. Faktorer som har bedömts särskilt kostnadsdrivande har lyfts fram.

Följande strukturdata och bakgrundsfaktorer som i högre eller mindre grad kan ha betydelse för kostnadsutvecklingen för länen redovisas i det följande:

1. Grundläggande strukturförhållanden
2. Stödformsrelaterade volymuppgifter
3. Betesmarksarealen
4. Avståndsfaktorer
5. Lönekostnader
6. Genomförda kontroller och kontrollerade arealer

Underlaget till de tabeller och diagram som redovisas i det följande finns i en särskild sammanställning, DATAUNDERLAG till Analysgruppens rapport inom Utredningen om Jordbruksadministrationen Jo 2007:02 med olika flikar för respektive område. I de föl-

jande avsnitten i rapporten hänvisas till de flikar i Excel-dokumentet som behandlar respektive grunduppgifter.

**Tabell 3 Länen med bokstavsbezeichnung som används i redovisningen i tabeller och diagram**

Länsbokstav	Län	Länsbokstav	Län
AB	Stockholms län	O	Västra Götalands län
C	Uppsala län	S	Värmlands län
D	Södermanlands län	T	Örebro län
E	Östergötlands län	U	Västmanlands län
F	Jönköpings län	W	Dalarnas län
G	Kronobergs län	X	Gävleborgs län
H	Kalmar län	Y	Västernorrlands län
I	Gotlands län	Z	Jämtlands län
K	Blekinge län	AC	Västerbottens län
M	Skåne län	BD	Norrbottnens län
N	Hallands län		

### 5.1 Grundläggande strukturförhållanden

De grundläggande strukturförhållandena utgörs av antalet företag och den totalt brukade arealen, som är indelad i ett antal block och skiften. För att beräkna den genomsnittliga företagsstrukturen i länet fördelas strukturuppgifterna på antalet företagare i länet. I de fortsatta analyserna antas antalet företag motsvaras av antalet SAM-blanketter. För att ytterligare belysa företagsstrukturen i länen har antal skiften per företag beräknats liksom antal skiften och areal per block.

I Dataunderlaget, Flik: Ansökansuppgifter, redovisas de totala strukturuppgifterna för samtliga län samt uppgifterna fördelade per företag (SAM-blankett) i respektive län för åren 2005–2007. Den genomsnittliga företagsstrukturen i respektive län gör det möjligt att jämföra länen och bedöma olikheter i de faktorer som är kostnadsdrivande i ärendehantering.

**Tabell 4 Medelvärde för de olika strukturfaktorerna och hur de varierar mellan länen för år 2007**

Strukturfaktor	Medelvärde	Högsta värde	Lägsta värde
Ha/SAM	38,8	62,9 (I); 61,5 (E); 61,4 (D)	20,3 (Y); 23,5 (BD); 23,9 (AC)
Block/SAM	12,2	19,0 (F); 18,5 (G); 16,4 (H)	8,6 (M); 9,4 (BD); 9,5 (S)
Skifte/SAM	16,2	22,8 (F); 21,8 (H); 19,9 (E, G)	12,1 (BD); 12,6 (S); 13,2 (Z)
Skifte/Block	1,32	1,6 (M); 1,5 (U, C)	1,1 (G); 1,2 (AB, F, AC)
Areal/Block	3,17	5,6 (M); 5,1 (U); 4,8 (I)	1,3 (G); 1,7 (F, Y)

Som framgår av sammanställningen är skillnaderna i strukturförhållandena betydande mellan länen. Den genomsnittliga arealstorleken per företag varierar för drygt hälften av länen i ett intervall mellan 20–34 ha. Hit hör framför allt Norrlands- och Smålandsläna. För resterande län är arealvariationen 41–63 ha. Hit hör länen inom de större sammanhängande slättbygderna som Mälardalen och Skåne.

Ser man till antalet block och skiften framgår ett klart samband så tillvida att län med ett stort antal block också har många skiften. Till de län som har störst antal såväl block som skiften hör samtliga Smålandslän. Sambandet syns tydligt i kvoten mellan dessa två variabler. För slättbygdslän med förhållandevis stor genomsnittlig areal per block är sambandet något svagare, då de större blocken naturligt delas in i fler skiften.

## 5.2 Stödformsrelaterade volymuppgifter

Antalet SAM-blanketter utgör underlag för huvuddelen av de kostnadsjämförelser som redovisas i Jordbruksverkets rapport 2008:4 om kostnaderna för hanteringen av EG-stöden. I det fördjupade analysarbete som bedrivits under våren 2008 har analysgruppen konstaterat att länsstyrelsernas kostnader är beroende av

flera olika faktorer, av vilka antalet utbetalningsärenden ansetts vara ett bättre mått på ärendemängden vid länsstyrelserna än antalet SAM-blanketter. Skälet härtill är att varje SAM-blankett innehåller ansökningar för ett flertal olika stödformer, förutom gårdsstödet rör det sig framför allt om olika miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet samt kompensationsbidraget inom mindre gynnade områden. Antalet utbetalningsärenden för respektive län framgår av tabell 5.

Med hänsyn till naturgivna förutsättningar har vissa län, framför allt de betesmarksrika länen i södra Sverige en betydligt högre andel utbetalningsärenden än övriga län. Hanteringen av framförallt de blockbundna miljöersättningarna som betesmarksstödet och kulturmiljöstöden är betydligt mer resurskrävande än andra stödformer som kan hanteras som ”masstöd”.

**Tabell 5** Antal utbetalningsärenden per län 2003–2007

Län	Antal utbetalningsärenden				
	2003	2004	2005	2006	2007
AB	4 418	5 278	6 421	6 361	5 937
C	6 926	8 484	8 724	8 541	9 443
D	5 370	6 656	7 404	7 286	6 863
E	11 482	15 134	14 832	14 469	13 741
F	16 417	20 077	16 282	15 773	15 546
G	10 622	12 921	10 835	10 391	9 979
H	15 054	16 923	15 927	15 437	14 373
I	7 288	7 349	7 702	7 515	6 440
K	5 013	5 939	5 779	5 591	5 478
M	27 938	32 211	31 853	31 043	30 819
N	12 070	12 626	14 032	13 288	12 617
O	45 595	47 054	52 399	49 934	47 816
S	9 996	10 048	12 295	11 893	11 649
T	6 454	7 701	7 961	7 711	7 409
U	4 869	5 707	6 265	6 186	4 981
W	6 828	7 564	7 798	7 598	7 748
X	7 783	7 800	8 462	8 170	8 465
Y	6 415	6 041	7 360	6 689	6 645
Z	5 876	6 480	7 252	6 545	6 411
AC	6 905	7 123	7 747	7 337	7 299
BD	3 783	4 173	4 487	4 209	4 067
S:a	227 102	253 289	261 817	251 967	243 726

I tabellen framgår betydande variationer i antalet utbetalningsärenden per län, från 4 067 i BD-län till 47 816 ärenden i O-län. M-län har 30 819 ärenden. 7 län har 9 000–15 000 utbetalningsärenden. Övriga 12 län varierar mellan 4 000–9 000 ärenden.

I Dataunderlaget, Flik: Stödformer, redovisas för åren 2005–2007 en sammanställning över antalet utbetalningsärenden och de stödformer som ingår i ansökningarna för respektive län samt antalet utbetalningsärenden och blockbundna miljöersättningar per företag. I sammanställningen har de blockbundna respektive ej blockbundna miljöersättningarna redovisats i grupp. I nedanstående tabell redovisas fördelningen av miljöersättningarna på de båda grupperna.

**Tabell 6 Blockbundna respektive ej blockbundna miljöersättningar**

<b>Blockbundna miljöersättningar</b>	<b>Ej blockbundna miljöersättningar</b>
Ekologiska produktionsformer	Vallodling
Betsmarker och slätterängar	Miljöskyddsåtgärder
Våtmarker	Minskat kväveläckage
Natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet	Hotade husdjursraser (SJV)
Skyddszoner	Stöd till rasbevarande husdjursföreningar (SJV)
	Bruna bönor på Öland

I nedanstående sammanställning redovisas de län som har högst respektive lägst antal utbetalningsärenden respektive antal blockbundna miljöersättningar fördelat per SAM-blankett för år 2007. Även genomsnittet för landet redovisas. För båda parametrarna framgår det tydligt att såväl antal utbetalningsärenden som blockbundna miljöersättningar är högst för Smålandsläna samt Gotlands och Östergötlands län. Lägst antal förekommer i Norrlandsläna, men även Mälardalsläna Örebro och Västmanland har ett förhållandevis lågt antal utbetalningsärenden.



**Tabell 7** Antal utbetalningsärenden och antal blockbundna miljöersättningar per företag, 2007

	Högst antal	Lägst antal
Antal utbetalningsärenden per SAM	3,7 (F, H)	2,3 (AC)
	3,5 (I)	2,5 (Y, BD)
	3,3 (E, G)	2,6 (T, U)
	3,2 (K)	
	3,1 (N)	
Genomsnitt	3,0	3,0
Antal blockbundna miljöersättningar per SAM	1,3 (F, H)	0,3 (AC)
	1,2 (E)	0,5 (Y, BD)
	1,1 (G)	0,6 (S, X, )
	1,0 (D, I, K, N)	
Genomsnitt	0,9	0,9

I analysgruppens arbete har framförts att i synnerhet betesmarks- och kulturmiljöstöden är betydligt mer arbetskrävande än övriga stödformer. I nedanstående diagram redovisas antalet ansökningar om betesmarks- respektive kulturmiljöstöd fördelat på antalet SAM-blanketter i respektive län. Som framgår av diagrammet är andelen av stöden störst i södra Sverige, vilket får beaktas i analysen av framför allt kontrollkostnaderna i avsnitt 6.4.

**Diagram 3** Antal betesmarksstöd per SAM-blankett, 2005–2007

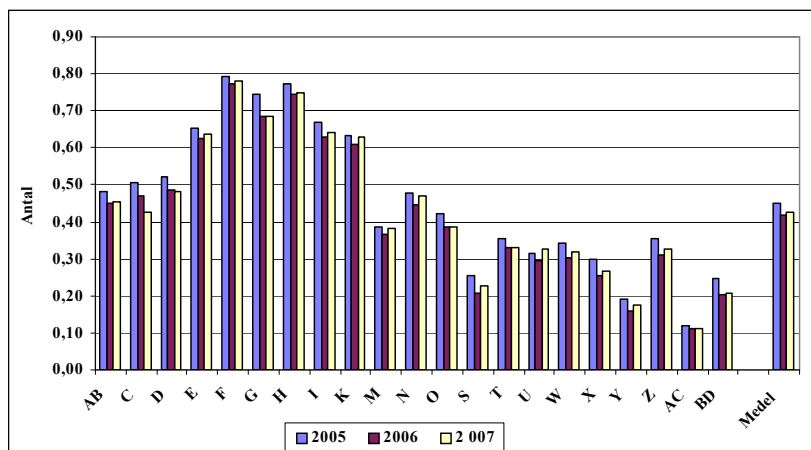
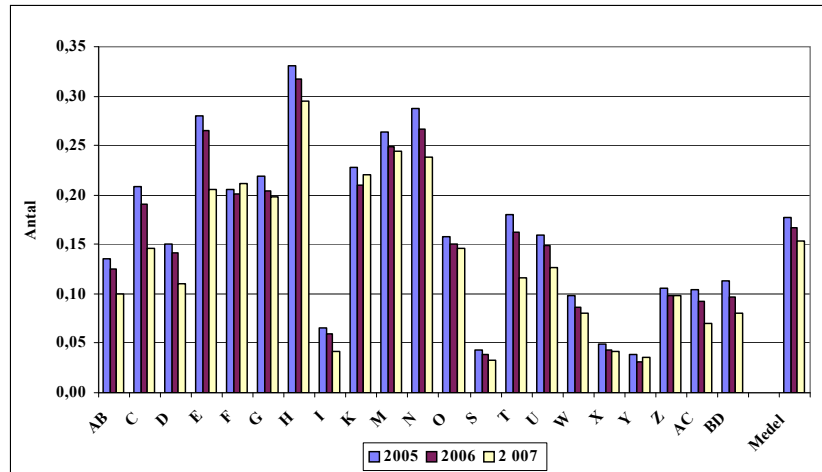


Diagram 4 Antal kulturmiljöstöd per SAM-blankett, 2005–2007



### 5.3 Betesmarksarealen

Ytterligare en faktor som bör belysas är omfattningen av betesmarksarealerna, som framgår av Dataunderlaget, Flik: Betesmark. År 2008 söktes betesmarksstöd för 509 000 ha, varav 427 800 ha utgjordes av kategorin ”betesmark, ej åker” och 81 200 ha av kategorin ”speciella betesmarker”, såsom slätteräng, skogsbete, alvarbete, fäbodbete m.m. Omfattningen varierar betydligt mellan länen, vilket framgår i nedanstående tabell där den sammanlagda betesmarksarealen redovisas liksom länets andel i förhållande till den totala arealen i länet och den genomsnittliga arealen per SAM-blankett.

**Tabell 8 Omfattningen av betesmarksarealer och fördelningen per SAM-blankett, 2008**

Ägoslag	Areal, ha	Högst andel betesmark i förhållande till ansökt areal i länet, %	Areal per SAM, ha
Betsmarker (grödkod 52)	427 800	31,6 (F)	13,9 (H)
		30,6 (G)	11,2 (E)
		28,0 (K)	10,2 (I)
		26,2 (H)	10,1 (F)
		13,4 %	5,3 ha
Genomsnitt i landet			
Speciella betesmarker	81 200	18,2 (Z)	6,6 (H)
		12,5 (H)	6,3 (I)
		10,3 (W)	4,6 (Z)
		9,9 (I)	3,1 (W)
		2,6 %	1,0 ha
Genomsnitt			
Totalt	509 000	38,7 (H)	20,5 (H)
		32,1 (F)	16,5 (I)
		31,5 (G)	11,8 (E)
		30,0 (K)	10,3 (F)
		26,0 (Z)	
		16,0 %	4,1 ha

Av sammanställningen framgår att Smålandslänen med Kalmar, Jönköpings och Kronobergs län har de högsta andelarna betesmarksareal. Detta betonas ytterligare när betesmarksarealen fördelas per företag, där även Östergötlands och Gotlands län har i stort sett dubbelt så stor betesmarksareal som genomsnittsföretaget i landet. Även de speciella betesmarksarealerna är mycket olika fördelade mellan länen, där Kalmar och Gotland har omfattande arealer av alvarbeten medan Jämtland och Dalarnas län har stora arealer fäbodbeten.

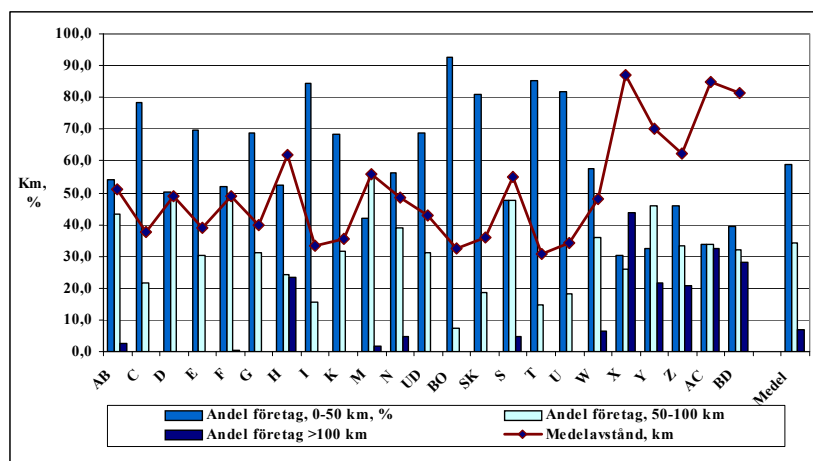
#### 5.4 Avståndsfaktorer

Med hänsyn till de stora regionala skillnaderna i länens storlek och kontorens lokalisering i respektive län, har analysgruppen ansett det av intresse att översiktligt bedöma avståndsfaktorns eventuella betydelse för framförallt länsstyrelsernas kostnader för kontrollverksamheten.

Tillvägagångssättet har inneburit att avståndet fågelvägen mellan länsstyrelsernas kontorsorter och de företag som är kopplade till

respektive kontor beräknats. Såväl medel- som medianavståndet mellan koordinaterna för kontoren och blocket närmast brukningscentrum har beräknats. Uppskattningen av avståndet är mycket översiktlig, men ger ändå en indikation på skillnaderna mellan länen. Sifferunderlaget framgår av Dataunderlaget, Flik: Avstånd.

**Diagram 5 Medelavstånd samt procentuell andel företag inom givna avståndsintervall. För O-län är uppgifterna fördelade på respektive kontorsort, Uddevalla, Borås och Skara**



Av diagrammet framgår såväl medelavståndet från länsstyrelsekontoren till företagen samt andelen företag fördelade inom olika avståndsintervall. Medelavståndet varierar mellan 32 och 87 km. Längst avstånd har Gävleborgs län. Även övriga Norrlandslän har långa avstånd med en variation på mellan 60 och 85 km. I södra Sverige har Kalmar län längst avstånd med 62 km, men många andra län har avstånd runt 50 km. Ett annat intressant mått är andelen företag som är belägna mer än 100 km från länsstyrelsekontoret. Även här utmärker sig Gävleborgs län med i stort sett 45 % av företagen med denna avståndsfaktor. För övriga Norrlandslän varierar siffran mellan 20 och 30 %. I södra Sverige är det i stort sett endast Kalmar län som har företag på längre avstånd än 100 km (ca 25 % av företagen).

## 5.5 Lönekostnader

En annan faktor som ansetts spegla prestationerna vid länen på ett bättre sätt än de direkta kostnaderna är antalet nedlagda timmar. Länsstyrelserna skiljer sig något åt när det gäller lönekostnader, vilket kan återspegla bl.a. arbetsmarknadsläget på orten. Analysgruppen har med utgångspunkt från antalet redovisade arbetade timmar och lönekostnaderna i länsstyrelsernas kostnadsunderlag beräknat den genomsnittliga lönekostnaden vid länsstyrelserna, som i genomsnitt uppgår till 245 kr per timme inklusive sociala avgifter. Underlaget redovisas i Dataunderlaget, Flik: Löner. Av sammanställningen framgår att variationen mellan länen är måttlig, där lönen för huvuddelen av länen varierar mellan 230–260 kr per timme. Med hänsyn härtill och då övriga direkta kostnader i form av bl.a. inhyrd arbetskraft inte tas med i beräkningarna, anser analysgruppen att redovisade antalet arbetade timmar inte utgör ett bättre mått på prestationerna vid länsstyrelserna än redovisade kostnader. Nedlagd tid kommer därför inte att analyseras vidare.

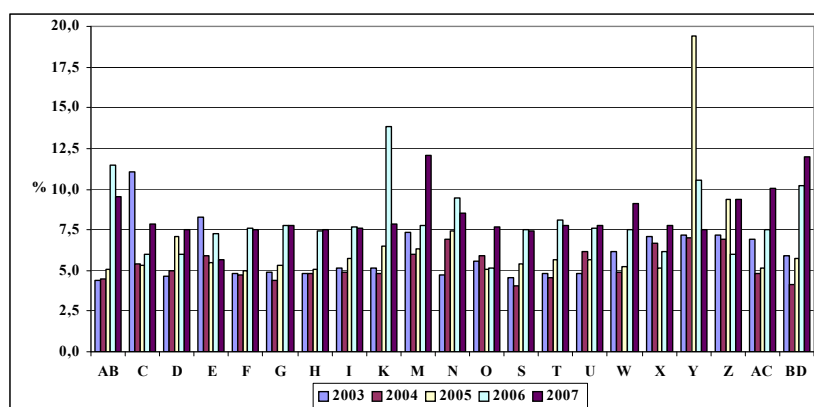
## 5.6 Genomförda kontroller och kontrollerade arealer

En starkt kostnadsdrivande faktor för länsstyrelserna är kontrollverksamheten.

Kontrollfrekvenserna kan användas för att beskriva omfattningen av kontrollverksamheten. De fastställs av Jordbruksverket efter EU:s riktlinjer, där kontrollföretagen väljs ut genom automatisk riskanalys kombinerat med ett slumpmässigt urval samt med hänsyn till omfattningen av avvikelser vid tidigare års kontroller.

I nedanstående diagram redovisas andelen genomförda arealkontroller i förhållande till antalet SAM-blanketter fördelade per län för åren 2003–2007. För åren 2003–2005 uppgår andelen kontroller för i stort sett samtliga län till 5 %, vilket är den lägsta kontrollnivå som EU godkänner. För de två senaste åren har för flertalet län kontrollandelen ökat till 7,5 %. För ett par län utgör kontrollandelen betydligt högre värde för något år, vilket kan förklaras av att länen haft stora avvikelser i kontrollresultatet tidigare år eller haft fjärranalys något enstaka år och då gjort betydligt fler kontroller än den fastställda kontrollnivån.

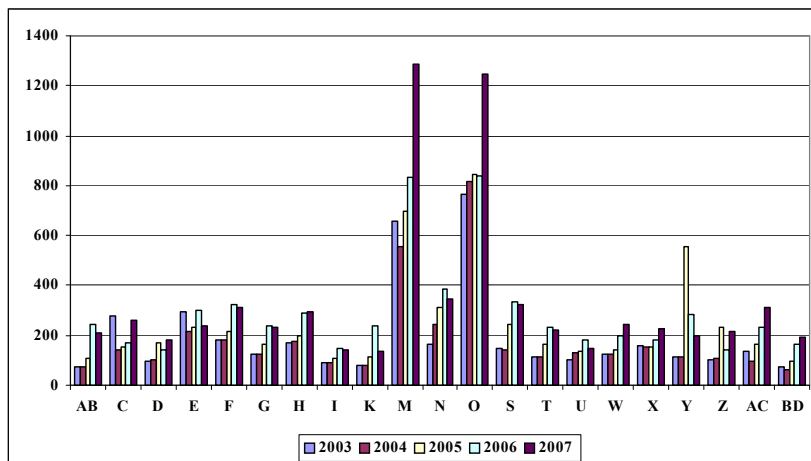
**Diagram 6** Andelen arealkontroller i förhållande till antalet SAM-blanketter, 2003–2007, %



I Dataunderlaget redovisas under två flikar mer detaljerade uppgifter om omfattningen av kontrollverksamheten både när det gäller antalet genomförda kontroller och den kontrollerade arealen för åren 2003–2007. Det framgår tydligt att omfattningen av kontrollverksamheten ökat betydligt under senare år.

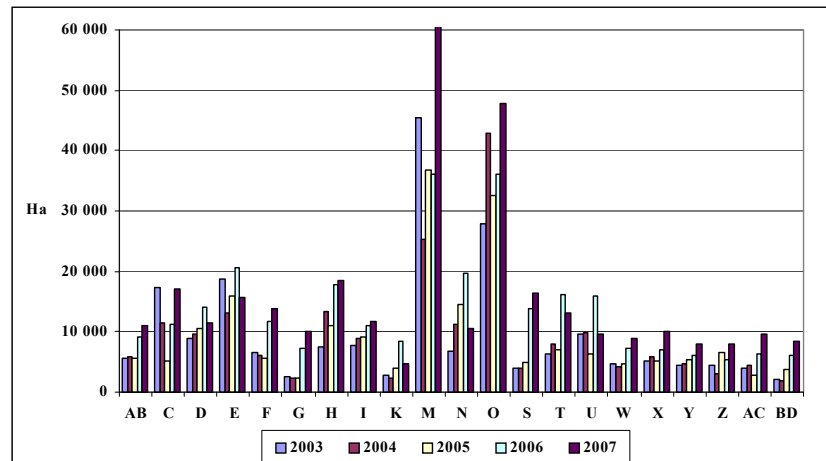
I Dataunderlaget, Flik: Antal kontroller redovisas antalet genomförda arealkontroller, som i stor utsträckning även innefattar kontrollerna av miljöersättningarna. Antalet kontroller varierar betydligt mellan åren inom länen som framgår av diagram 7. Detta gäller i synnerhet de län som tillämpat fjärranalys ett enstaka år (se tabell 9). Den stora ökningen av antalet ansökningar 2005 har inneburit en kraftig ökning av antalet kontroller påföljande år, vilket beror på införandet av gårdsstödet med den kraftiga ökningen av antalet nya stödsökande samt stora avvikelser i genomförda kontroller.

**Diagram 7** Antal kontrollerade företag i de arealbaserade stöden fördelat per län, 2003–2007, ha



Under Dataunderlaget, Flik: Kontr. arealer redovisas hur stora arealer som kontrollerats för resp. län under åren 2003–2007. Även förändringarna mellan åren redovisas i Dataunderlaget. Här framgår mycket kraftiga variationer för vissa län. Dessa förändringar har delvis påverkats av att metoden för att välja ut kontrollföretag har förändrats och att vissa län tidigare hade en större andel små företag med i sitt kontrollurval. Dessutom kan arealerna påverkas av om fjärranalys tillämpas eller inte.

**Diagram 8** Kontrollerade arealer i de arealbaserade stöden fördelat per län, 2003–2007, ha



Även när det gäller de kontrollerade arealerna framgår en betydande ökning under de senaste åren.

För att effektivisera kontrollverksamheten tillämpar framförallt de större länen fjärranalys. Metoden kräver bl.a. stora sammanhängande åkerområden och lämpar sig bäst i åkerdominerade landskap. Metoden går därför inte att tillämpa i alla län. Vissa mindre län kan genom ett gemensamt område för fjärranalyser med angränsande län tillämpa metoden något enstaka år. Under perioden 2005–2007 har Östergötlands, Skåne, Hallands och Västra Götalands län tillämpat fjärranalys samtliga år.



**Tabell 9 Sammanställning över län med fjärranalys, 2005–2007**

Län	Fjärranalys		
	2005	2006	2007
AB		X	X
C			X
D	X		X
E	X	X	X
F			
G			
H			
I			
K		X	
M	X	X	X
N	X	X	X
O	X	X	X
S			
T			
U			
W			X
X			
Y	X		
Z	X		
AC			
BD			

## 6 Kostnadsanalys – länsstyrelserna

### 6.1 Skillnader i länsstyrelsernas redovisningsmetoder och lönekostnader

Utredningens analysgrupp har breddat den under avsnitt 3.2 nämnda enkäten till att omfatta samtliga län och frågorna som ställdes var likartade.

- På vilket konto enligt länsstyrelsernas gemensamma verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) bokför ni kostnader för utbildning och fortbildning av kontrollanter?
- På vilket konto bokför ni i förekommande fall kostnader för fjärranalysen?

- På vilket konto har ni bokfört kostnaderna för handdatorer (Emma)?
- På vilket konto har ni bokfört kostnader för supporten (Emma)?
- Vilka kostnader har ni i förekommande fall (M-län, X-län, AC-län) aktiverat i kolumnen ”Störande direkta kostnader”

Länsstyrelsernas svar (17 av 21) pekar på samma skillnader som vid den förra undersökningen. Framför allt är det skillnader av bokföringen av ”teknikinvesteringar” och därtill hörande kringkostnader som t.ex. kostnader för support, fjärranalys med mera. Dessa skillnader bedömer emellertid arbetsgruppen inte utgöra något hinder för de fortsatta analyserna.

## 6.2 Analys av fasta kostnader och marginalkostnader för jordbrukarstöden

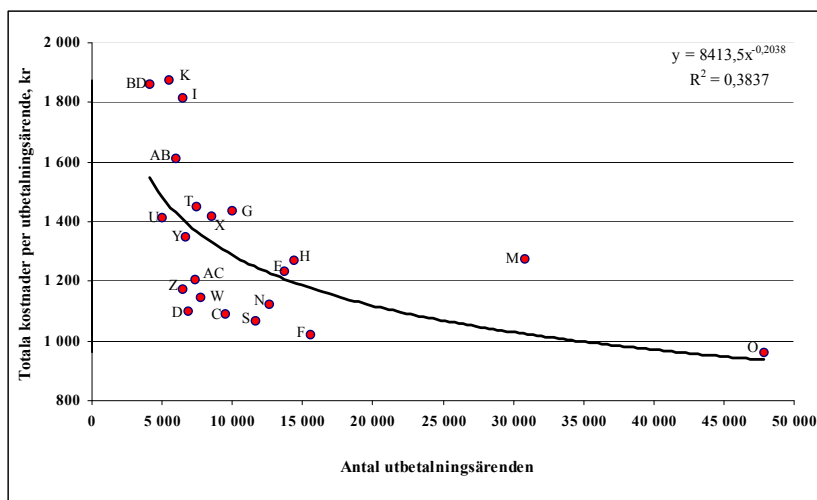
Av det kostnadsunderlag som länsstyrelserna redovisar framgår såväl de totala kostnaderna inklusive OH-kostnader som de direkta kostnaderna. Kostnaderna fördelas på ett flertal olika objekt-koder för att belysa vilka verksamheter som kräver störst resurser. Som redovisas i Jordbruksverkets rapport 2008:4 utgörs de ojämförligt största kostnaderna av handläggning (objektkod 60110) och kontroll (objektkod 60112) av jordbrukarstöden. I det följande kommer närmare analyser att göras av dessa kostnader. De sammanlagda kostnaderna för samtliga objekt-koder som framgår av diagram 2 redovisas under objektkod 601.

### *Länsstyrelsernas kostnadsredovisning*

I länsstyrelsernas redovisning till Jordbruksverket ingår direkta kostnader för löner inkl. sociala kostnader samt övriga direkta kostnader i form av bl.a. driftskostnader, inhyrd personal m.m. På de direkta kostnaderna fördelas även lantbruksverksamhetens andel av länsstyrelsens gemensamma OH-kostnader så att de totala kostnaderna för verksamheten framgår. Från 2005 till 2007 har länsstyrelsernas totala kostnader för jordbrukarstöden ökat med 21 % från 247 mnkr till 298 mnkr. Fördelas kostnaderna per utbetalningsärendande är ökningen ännu större, nämligen 30 % från 940 kr till

1 200 kr. Antalet utbetalningsärenden har sjunkit med 7 %. Totalkostnaden per utbetalningsärende år 2007 varierar mellan 960 kr för Ö län och drygt 1 800 kr för Gotland, Blekinge och Norrbottens län och framgår av nedanstående diagram. Sifferunderlaget redovisas i Dataunderlaget, Flik: Tot.kostn\_utbet\_Regr.analys.

**Diagram 9** Totala kostnader per utbetalningsärende fördelat på län efter storleksordning 2007



### Regressionsanalys av kostnader i länsstyrelsernas hantering

#### Metodbeskrivning

För att ytterligare analysera styrkan i sambandet mellan de totala kostnaderna och olika tänkbara kostnadsdrivande faktorer kan en linjär regressionsanalys användas. För att en regression ska kunna genomföras krävs att en beroende variabel identifieras som beror på en eller flera oberoende variabler. I analysen låter vi de totala kostnaderna som har redovisats av respektive länsstyrelse för jordbrukarstödshantering utgöra den beroende variabeln medan antal SAM-blanketter alternativt antal utbetalningsärenden utgör oberoende variabler. Regressionsanalysen hittar den kombination av en fast kostnad och en rörlig kostnad baserad på antalet SAM-blanketter alternativt utbetalningsärenden som på bästa sättet förklarar den totala kostnaden för länen.

I samband med regressionsberäkningen redovisas också förklaringsgraden ( $R^2$ ) som beskriver hur väl antalet SAM-blanketter/utbetalningsärenden förklarar utvecklingen av länsstyrelsernas kostnader för jordbrukarstödshantering. De statistiska tester som gjorts i samband med de beräkningar som redovisas här har i flera fall utfallit mycket väl. Detta innebär att man med hög säkerhet kan påstå att de använda oberoende variablerna väl förklarar skillnaderna i kostnader.

Den regression som utförs för att skatta verksamhetens omfattning är mer formellt given enligt formeln:

$$TC = \alpha + \beta \cdot SAM + \varepsilon$$

där:

$TC$  = totala kostnaden

$SAM$  = antalet SAM-blanketter

$\alpha$  = intercepten, dvs. den fasta kostnaden

$\beta$  = lutningen eller marginalkostnaden per SAM-blankett

$\varepsilon$  = felterm

Regressionen skattar parametrarna  $\alpha$ ,  $\beta$  och  $\varepsilon$ .

#### *Beräkningsresultat*

I de analyser som gjorts utgör de totala kostnaderna inklusive OH-kostnader för länsstyrelsernas hantering av jordbrukarstöden den beroende variabeln. Som oberoende variabler har dels antalet SAM-blanketter för 2003–2007, dels antal utbetalningsärenden för 2005–2007 valts. Vid samtliga dessa beräkningar har en fast kostnad i storleksordningen drygt 2 till 3 mnkr kunnat härledas. Detta belopp har även Riksrevisionsverket konstaterat vid sina analyser av administrationskostnaderna i slutet av 1990-talet. Den fasta kostnaden avser resurser som respektive länsstyrelse bl.a. lägger ner för planering och ledning av verksamheten samt att vidmakthålla kunskaper om både stödregelverk och handläggningsrutiner inom länsstyrelsen.

Marginalkostnaden för hanteringen av varje ytterligare SAM-blankett varierar under åren mellan 2 400 kr och 2 900 kr. För utbetalningsärendena är variationen 750 kr till 1 000 kr. Detta ger en väldigt god samstämmighet, då varje SAM-blankett i genomsnitt omfattar 3,0 utbetalningsärenden. Säkerheten i resultatet förstärks av att förklaringsgraden för huvuddelen av beräkningarna överstiger 95 %.

Tabell 10 Sammanställning över gjorda regressionsberäkningar

Oberoende variabler	SAM-blanketter					Utbetalningsärenden		
	2003	2004	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Fast kostnad, tkr	2 800	2 700	2 200	2 900	3 100	2 400	3 000	3 000
Marginalkostnad, kr	2 570	2 460	2 380	2 390	2 850	753	780	966
Förklaringsgrad, %	96 %	97 %	97 %	97 %	93 %	96 %	97 %	95 %

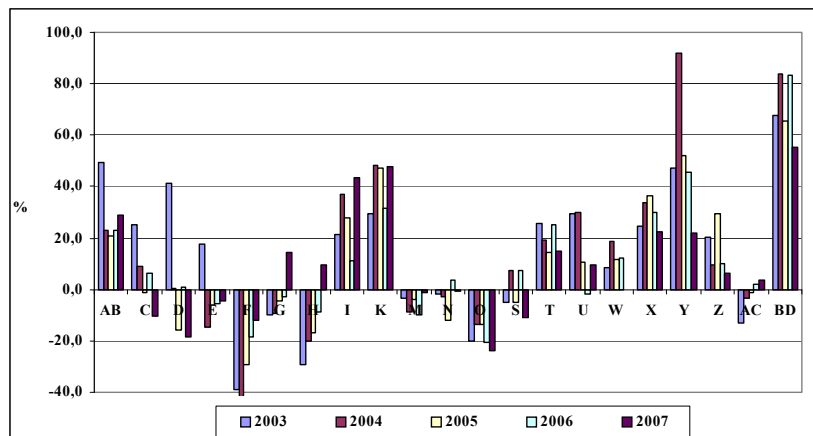
Den höga förklaringsgraden i beräkningarna uppnås när samtliga län ingår i analysen. Det går inte att med denna enkla regressionsanalys påvisa förekomsten av stordriftsfördelar utöver effekten av de fasta kostnaderna.

### 6.3 Analys av handläggningskostnader för jordbrukarstöden

För att skapa bättre jämförbarhet mellan länen och undvika de olikheter som fördelningen av de gemensamma kostnaderna kan medföra, görs i det följande jämförelser enbart mellan de direkta kostnaderna som är direkt hänförliga till hanteringen av jordbrukarstöden utan hänsyn till några gemensamma kostnader. Som framgår ovan har analysgruppen ansett att verksamheten vid länen bättre speglas av antalet utbetalningsärenden än antalet SAM-blanketter. De fortsatta analyserna kommer därför att avse de direkta kostnaderna fördelade på antalet utbetalningsärenden. Analyserna kommer att omfatta såväl de direkta kostnaderna för hela hanteringen av jordbrukarstöden (objektkod 601) som de största delposterna handläggning (objektkod 60110) och kontroll (objektkod 60112) av jordbrukarstöden.

För att öka jämförbarhet mellan länsstyrelsernas kostnader och prestationer, har varje länsstyrelses andel av de direkta kostnaderna för samtliga län beräknats. På motsvarande sätt har respektive länsstyrelses andel av det totala antalet utbetalningsärenden för landet beräknats. Genom att ställa dessa andelar i förhållande till varandra framgår om länsstyrelsens kostnadsandel är högre eller lägre än dess andel av utbetalningsärendena. I nedanstående diagram redovisas beräkningarna för de sammanlagda hanteringskostnaderna enligt objektkod 601. Noll-linjen indikerar att länets kostnader står i proportion till antalet ärenden och motsvarar genomsnittskostnaden.

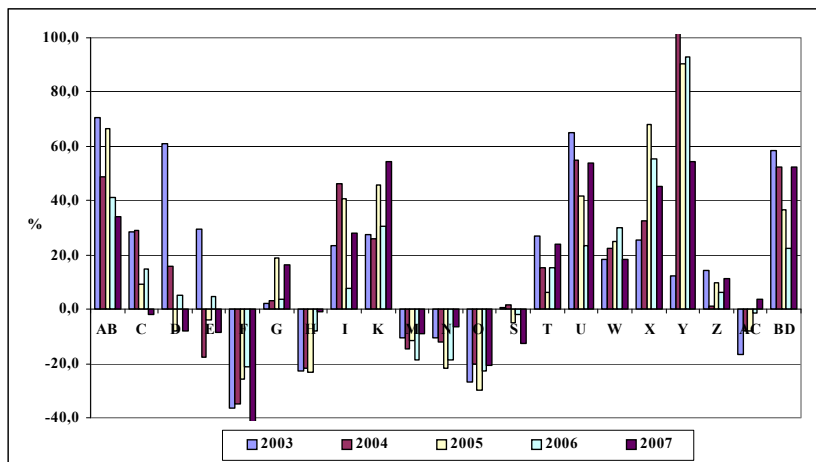
**Diagram 10** Länsstyrelsernas andelar av de sammanlagda kostnaderna för hantering (bl.a. handläggning och kontroller) av jordbrukarstöden (601) i förhållande till deras andelar av totala antalet utbetalningsärenden i landet, 2003–2007



Sifferunderlaget till diagrammet redovisas i Dataunderlaget, Flik: (601). Materialet antyder att de två största länen (M och O) samt övriga län med en stor andel av utbetalningsärendena (främst F och H) har relativt sett lägre kostnader för sin verksamhet.

På motsvarande sätt som beskrivits ovan kan även andelen handläggingskostnader (60110) ställas i relation till andelen utbetalningar. Sifferunderlaget redovisas i Dataunderlaget, Flik: (60110).

**Diagram 11** Länsstyrelsernas andelar av de sammanlagda kostnaderna för handläggning av jordbrukarstöden (60110) i förhållande till deras andelar av totala antalet utbetalningsärenden i landet, 2003–2007



Av diagrammen 10 och 11 framgår att länens andel kostnader i förhållande till andelen utbetalningsärenden är betydligt högre för län som har litet antal utbetalningsärenden. Detta är ett förhållande som indikerar stordriftsfördelar i hanteringen av jordbrukarstöden.

Trots att verksamheten bedrivs vid tre kontorsorter i O-län redovisar länet betydligt lägre direkta kostnader än andelen utbetalningsärenden. Det bör i detta sammanhang noteras att respektive kontorsort handlägger betydligt fler ansökningar än flertalet andra län. Dessutom är de gemensamma funktionerna i stor utsträckning centraliserade.

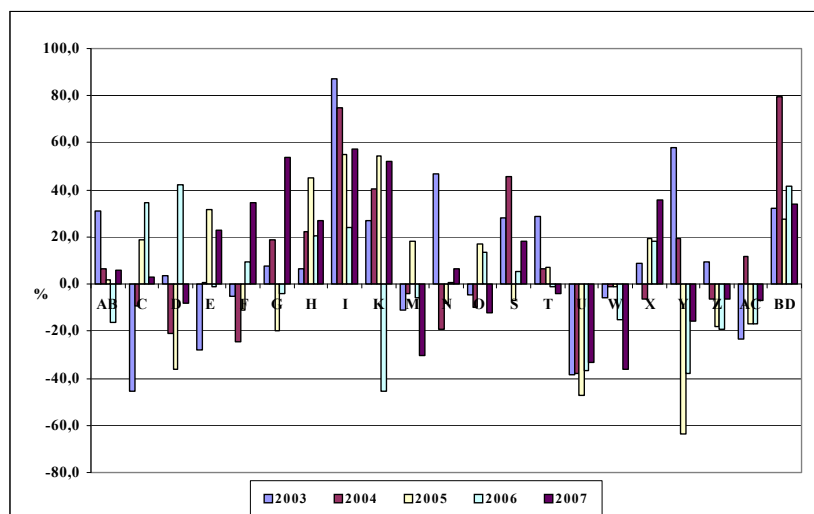
#### 6.4 Analys av kontrollkostnader

I direktiven till utredningen pekas på de stora skillnaderna i kontrollkostnaderna mellan länen. Det är denna kostnadspost som har stigit kraftigast under senare år. Det är därför angeläget att göra en noggrann analys av utvecklingen och orsakerna härtill.

Kontrollkostnaderna för åren 2003–2007 framgår av Dataunderlaget, Flik: (60112). På motsvarande sätt som när det gäller hanteringskostnaderna, har en kostnadsjämförelse gjorts mellan länens andelar av de sammanlagda kontrollkostnaderna och deras

andelar av totala antalet genomförda kontroller. För respektive län beräknas länets andel av de totala kontrollkostnaderna för samtliga länsstyrelser liksom länets andel av samtliga SAM-kontroller. Genom att ställa dessa andelar i förhållande till varandra framgår om länsstyrelsens andel av kontrollkostnaderna är högre eller lägre än dess andel av antalet genomförda kontroller. Metoden ger relativt tydliga utslag, men måste också bedömas utifrån övriga faktorer som bl.a. omfattningen av de blockbundna miljöersättningarna, kulturmiljö- och betesmarksstöd, kontrollerade arealer, tillämpning av fjärranalys och avståndsfaktorn.

**Diagram 12** Länsstyrelsernas andelar av de sammanlagda kontrollkostnaderna (60112) i förhållande till deras andelar av totala antalet genomförda SAM-kontroller i landet, 2003–2007



Resultatet är inte lika entydigt beträffande kontrollkostnaderna som när det gäller handläggningskostnaderna. Relativt stora variationer föreligger mellan länen och mellan åren för samma län, vilket till viss del kan vara beroende av variation i kontrollfrekvensen, och tröghet i anpassningen av resurserna. Även tillämpning av fjärranalys för ett enstaka år kan klart sänka kostnaderna, då oftast betydligt fler kontroller genomförs så kontrollkostnaderna kan fördelas på fler kontroller.

Det råder stor samstämmighet i gruppen om att omfattningen av miljöersättningskontroller (inte minst kulturmiljöstöden), fjärr-

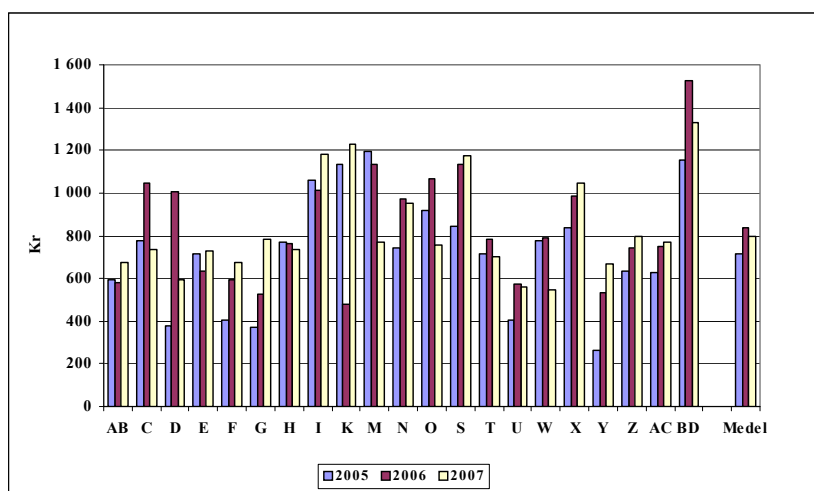


analys, arealen betesmarker, blockarealen och avstånden till kontrollföretagen har stor betydelse för tidsåtgången för kontrollverksamheten. Dessa faktorer har gruppen funnit anledning till att mer ingående analysera i avsnittet benämnt Multipel regressionsanalys.

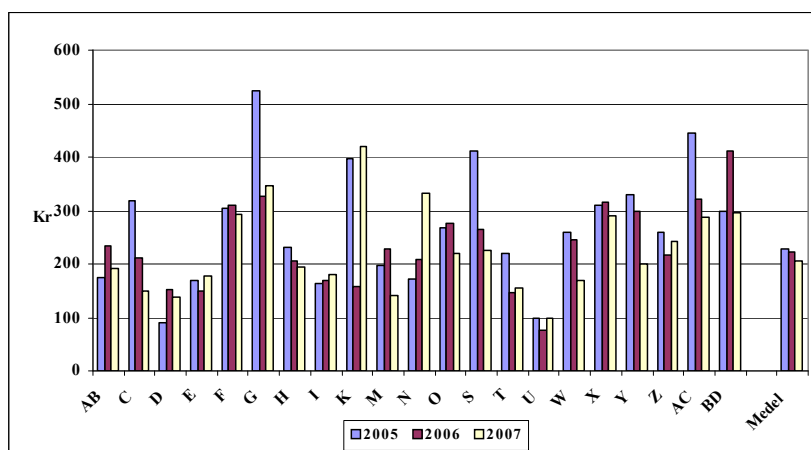
Det har också betydelse om blocken ligger samlade eller utspridda i geografin. I viss utsträckning reflekteras kostnaderna för kontroller av betesmarksstöden och kulturmiljöstöden i ett mått som relaterar till antalet fältkontroller/utbetalningsärenden, men det är rimligt att anta att detta mått inte fullt ut reflekterar den extra tidsåtgången som dessa stöd medför.

För att ytterligare belysa strukturförhållandenas inverkan på kontrollkostnaderna redovisas nedan såväl kontrollkostnadernas fördelning per block som fördelat per ha kontrollerad areal.

**Diagram 13 Länstyrelsernas direkta kontrollkostnader (60112) fördelat per kontrollerat block, 2005–2007**



**Diagram 14** Länsstyrelsernas direkta kontrollkostnader (60112) fördelat per kontrollerat ha, 2005–2007



De stora skillnaderna i utfallet för vissa län är beroende av de stora skillnaderna i areal per kontrollerat block, vilket även motsvarar skillnaderna i länens blockareal som redovisas i avsnitt 5.1.

För 2008 tillkommer dessutom en ny betesdefinition och kontroll av tilldelade stödrätter – båda har bäring på arealen betesmarker och ökar troligtvis ytterligare behovet att på något sätt beakta/vikta arealen betesmark vid jämförelser av kostnader och beräkning av resursbehov. Analysen försvåras av att det inte finns några direkt linjära samband mellan kontrollurvalet och andelen betesmarksareal beroende på det automatiska riskurvalet. Det finns heller inget entydigt samband mellan antalet kontroller och kontrollerad areal. Som exempel så genomfördes det 237 stycken arealkontroller i Kronobergs län 2006 och 235 stycken under 2007. Den kontrollerade arealen steg emellertid från 7 224 hektar till 9 985 hektar.

#### *Multipel regressionsanalys*

För att tydligare analysera sambandet mellan kontrollkostnaderna och de olika strukturvariablerna, som beskrivits tidigare, har olika regressionsberäkningar genomförts. Till skillnad från hur metoden tillämpades i avsnitt 6.2, används här en multipel regressionsberäkning, som innebär att flera oberoende variabler tillåts påverka beräkningarna samtidigt. Underlaget för beräkningarna har med

hänsyn till det centraliserade riskurvalet som infördes 2006 begränsats till att omfatta åren 2006 och 2007. Med hänsyn till att de två största länen, med mer än tre gånger så många kontroller som närmast följande län, så väsentligt skiljer sig från övriga observationer, ingår dessa län inte i själva regressionsberäkningen. Risken är uppenbar att dessa observationer skulle försämra jämförbarheten i resultatet för övriga län. I presentationen av resultaten har emellertid de framräknade variablerna för övriga län även tillämpats för de två stora länen.

De direkta kostnaderna för SAM-kontrollerna utgör den beroende variabeln i beräkningen. De oberoende variablerna som ligger till grund för beräkningarna framgår nedan:

1. Antalet SAM-kontroller per län
2. Andel miljöersättnings- och kompensationsbidragskontroller
3. Andel fjärranalyskontroller
4. Andel betesmarksarealer
5. Medelavståndet mellan kontorsorten och företagen i länet
6. Genomsnittlig blockareal
7. Årsdimension<sup>2</sup>

Metoden innebär att sedan regressionsberäkningarna utförts beräknas ett förväntat värde enligt de givna förutsättningarna med de framräknade konstanterna och respektive oberoende variabler enligt formeln:

$$TC = \alpha + \beta \cdot SAM\text{-kontroller} + \chi \cdot \text{andel miljöersättningskontroller} + \delta \cdot \text{andel fjärranalys} + \dots + \dots + \varepsilon$$

där:

$TC$  = kontrollkostnaden

$SAM$  = antalet SAM-kontroller

$\alpha$  = konstant, dvs. den fasta kostnaden

$\beta$  = kostnaden per SAM-kontroll (oberoende variabel)

$\chi$  = kostnaden per miljöersättningskontroll (oberoende variabel)

$\delta$  = kostnaden för fjärranalys (oberoende variabel)

..... m.fl.

$\varepsilon$  = felterm

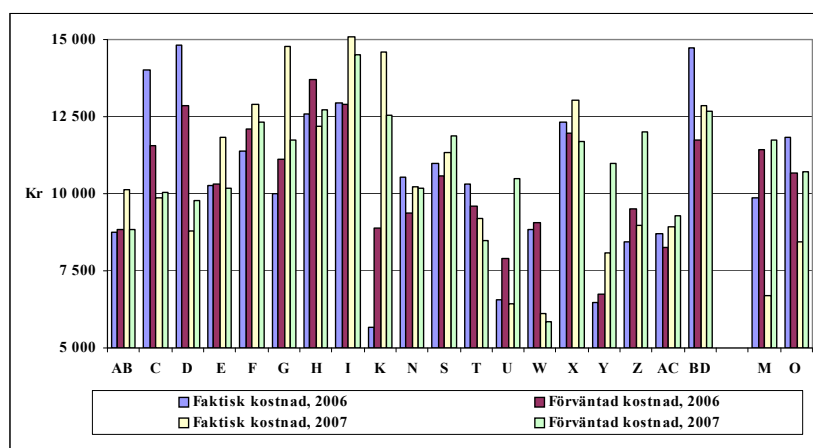
---

<sup>2</sup> För att neutralisera underlaget då både 2006 och 2007 ingår i beräkningen.

Med hänsyn till att underlaget för genomförda regressionsanalyser är begränsat och endast avser två år, måste resultatet av beräkningarna tolkas med mycket stor försiktighet. Resultatet av beräkningarna stödjer dock uppfattningen att de studerade strukturfaktorerna har väsentlig betydelse för kontrollkostnaderna.

I nedanstående diagram redovisas för respektive län de faktiska kontrollkostnaderna per genomförd kontroll i den första stapeln medan andra stapeln speglar den förväntade kostnaden sedan hänsyn tagits till samtliga oberoende variabler för 2006. I de två följande staplarna redovisas den faktiska och förväntade kostnaden för år 2007. Det statistiska underlaget för beräkningarna framgår av appendix 2 i slutet av rapporten.

**Diagram 15 Faktiska och förväntade kontrollkostnader per kontrollföretag och län med hänsyn till gjorda regressionsberäkningar för 2006 och 2007 med båda åren som underlag**



Som redan konstaterats i anslutning till diagram 12 föreligger stora variationer i kontrollkostnaderna mellan länen och mellan åren för samma län. En analys av de genomförda beräkningarna tyder på att de oberoende strukturvariabler som ligger till grund för beräkningarna förklarar huvuddelen av skillnaderna i kontrollkostnaderna mellan län. Återstående skillnader bör kunna hänföras till organisatoriska och bemanningsmässiga variationer.

Däremot är skillnaderna mellan åren för samma län svårare att tolka på ett entydigt sätt. En förklaring kan vara en tröghet i

anpassningen av resurserna vid stora svängningar i kontrollfrekvenser. Även tillämpning av fjärranalys för ett enstaka år kan klart sänka kostnaderna, då oftast betydligt fler kontroller genomförs vilket medför att kontrollkostnaderna kan fördelas på fler kontroller. Detta gäller Uppsala, Södermanlands och Blekinge län.

För några län avviker de faktiska kostnaderna betydligt från de beräknade värdena. Dessa avvikelser förklaras således inte av de oberoende variablerna som ligger till grund för analysen, utan måste sökas i andra faktorer som exempelvis organisatoriska förhållanden eller för vissa län storleksmässiga förhållanden.

För att bedöma vilka förväntade värden som de framräknade konstanterna och oberoende variablerna skulle ge om de tillämpades även på de två stora länen har dessa uppgifter också redovisats i diagram 13. Resultatet visar att de faktiska kostnaderna för både M och O-län uppenbart understiger de förväntade kostnaderna bortsett från O-län 2006. Resultatet tyder således på att det föreligger stordriftsfördelar för fältkontrollverksamheten.

### *Hanteringskostnader*

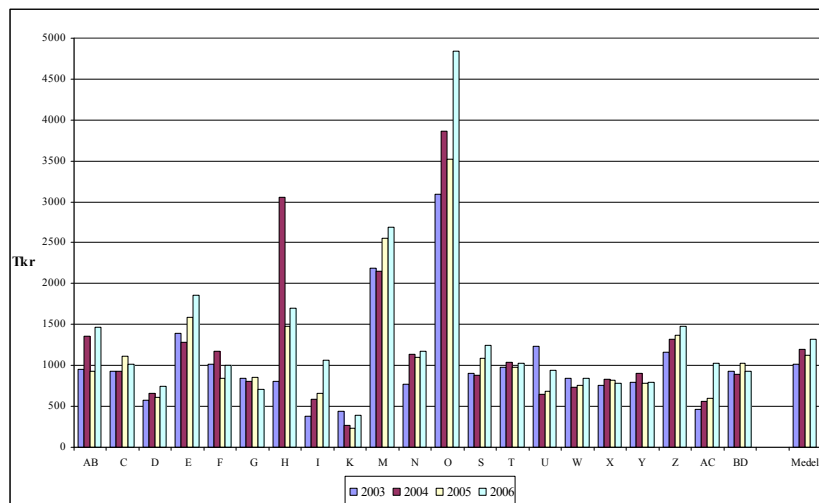
Om motsvarande analys för länsstyrelsernas totala hanteringskostnader görs, kan man konstatera att de ovan redovisade strukturvariablerna endast har en marginell inverkan på kostnaderna (inte har någon statistiskt säkerställd förklaring till kostnaderna). I detta sammanhang förklarar antalet företag (SAM-ansökningar) och andelen utbetalningsärenden per län runt 85 % av kostnadsskillnaderna (se appendix 3).

## **6.5 Direkta kostnader för hantering av stöden till landsbygdsutveckling**

Resonemangen hittills har nästan uteslutande gällt de s.k. jordbrukarstöden (SAM-blankettens stöd) vilka är av masskaraktär eller "rättighetskaraktär". När det gäller övriga EU-stöd, företags- och projektstöden inom landsbygdsprogrammet, har gruppen inte ansett det ändamålsenligt att nu genomföra någon analys. Ett skäl är att dataunderlaget för 2007 är mycket ofullständigt på grund av att verksamheten i det nya landsbygdsprogrammet kom i gång sent. Det nya landsbygdsprogrammet skiljer sig också i många avseenden

från tidigare periods program, bland annat genom systemet med genomförandestrategier som medför större variationer i genomförande och inriktning mellan länen. Jämförelser med tidigare år försvåras därmed liksom direkta kostnadsjämförelser mellan länen. Analyser och jämförelser är likväl givetvis av stort intresse men det har inte varit möjligt för denna grupp att ge sig i kast med sådana (landsbygdsprogrammen är f.ö. föremål för särskilda utvärderingar).

**Diagram 16** Direkta kostnader för hantering av företags- och projektstöd inom landsbygdsprogrammet (motsvarande), 2003–2006



## 7 Länsstyrelsebesök

Som visats ovan har gruppen kunnat konstatera att det finns ett antal kostnadsdrivande faktorer eller förhållanden som har med länets geografi och strukturella förutsättningar att göra och som mer eller mindre starkt påverkar hanteringskostnaderna. En enkel jämförelse mellan länen antyder dock att skillnaderna i kostnader inte kan förklaras enbart med sådana strukturella, icke påverkbara, skillnader. Län med ganska likartade strukturella förutsättningar uppvisar således ofta betydande skillnader i kostnadsbild. Arbetsgruppen beslöt därför att göra en något mer ingående jämförelse av ett urval (8) län, vilka två och två företedde vissa likheter vad gäller storlek, stödsammansättning, kontrollbeting m.m. De län som val-

des ut var Skåne och Västra Götalands län, Kalmar och Jönköpings län, Södermanlands och Västmanlands län samt Västerbottens och Norrbottens län. I dessa parvisa jämförelser, som kombinerades med besök på plats, studerades såväl icke påverkbara (strukturelaterade) som påverkbara faktorer (organisation av länsstyrelsernas arbete, kompetens m.m.).

Sammanfattningsvis kan konstateras att kostnadsbilden och skillnaderna mellan länen varierar en del över åren och att till exempel sådant som arbetet med åtagandeplaner i det nya landsbygdsprogrammet bevisligen har inneburit ett förhållandevis mycket stort beting i några av länen. Förutom de två största länen har E, F och H-län mer än 1 300 åtagandeplaner, medan i övriga län antalet varierar mellan ca 100 och 700 åtagandeplaner.

Det är samtidigt värt att notera att organisationen av arbetet med stödhantering och kontroller i stort inte tycks skilja sig avsevärt mellan de studerade länen. Arbetet är ganska väl uppstyrt genom GAR-föreskriften och det elektroniska Handläggarsstödet, även om det senare är frivilligt att tillämpa. De skillnader som har kunnat konstateras gäller t.ex. i vilken utsträckning förberedelser av kontroller utförs av respektive kontrollant eller om det genomförs gemensamt av annan personal inom länet. Upplägget av ankomsthanteringen varierar också i viss utsträckning. Vidare skiljer sig omfattningen av korttidsanställd/inhyrd personal åt mellan länen. I H-län är av de 20 kontrollverksamma under 2008 16 säsongsanställda varav 11 inhyrda via Proffice.

Vad man kunde konstatera var att de mindre enheterna möjligen tenderade att arbeta mindre specialiserat än de stora arbetsplatserna. Detta är logiskt mot bakgrund av att sårbarheten vid tillfällig frånvaro som sjukdomsfall etc. rimligen måste vara större vid de små enheterna. Man kan fråga sig om inte några av de mindre kontoren är i minsta laget för att kunna utnyttja möjligheter till specialisering och arbetsfördelning på samma sätt som de större enheterna (litenheten innebär samtidigt givetvis en risk genom större sårbarhet vid tillfällig frånvaro, och genom större känslighet för individuella variationer i personalens kompetens). Det framstod över huvud taget som att de utförda prestationerna varierar en hel del även till följd av skillnader i den personliga kompetensen och att sådana skillnader i många fall kan vara en viktig delförklaring till varför styckkostnaderna skiljer sig mellan länen.

Besöken gav också vid handen att verksamheten inom ramen för samordningsregionerna skiljer sig åt mellan de olika regionerna.

Detta har också kommit fram i länsstyrelseenkäten. Mälardalsregionen ligger långt framme med ganska djuplodande kostnadsanalyser/jämförelser och ett formellt samarbetsavtal mellan de ingående länen. I "Smålandsregionen" har man liksom i de flesta andra regioner samarbetat vid framtagande av genomförandestrategin för landsbygdsprogrammet medan samarbetet därutöver inte tycks vara så utvecklat och formaliserat som i Mälardalsregionen. Skåne och Västra Götaland är ansvariga län i sina respektive regioner och genom sin storlek starkt dominerande. Dessa två län har istället utvecklat ett samarbete inbördes. Det är svårt att peka på några direkta effekter av samordningsregionerna vad gäller administrationskostnaderna annat än att Mälardalsregionen driver ett fortlöpande jämförelsearbete mellan länen.

## 8 Slutsatser och förslag

- Länsstyrelserna har en gemensam verksamhets- och ärendestruktur (VÄS) som huvudsakligen garanterar en likartad redovisning av såväl nedlagd tid som andra kostnader på tre och firsiffernivå. VÄS ger möjligheter till att bygga upp en uppföljningsstruktur med hög upplösning för att kunna följa upp olika delmoment i en verksamhet. Denna möjlighet utnyttjas i varierande grad mellan länsstyrelserna. Vid analysgruppens besök på fyra parvis utvalda länsstyrelser har det visat sig finnas ett behov av att uppnå en mer enhetlig syn på redovisningen av vissa kostnadsdrivande faktorer för att kunna göra en saklig uppföljning.

Analysgruppen föreslår därför att länsstyrelserna i samarbete med Jordbruksverket ges i uppdrag att se över redovisningsstrukturen för att uppnå en mer enhetlig tillämpning.

- De strukturella skillnaderna mellan länen är betydande och analysen visar att dessa skillnader har betydelse för styckekostnaderna i handläggning och kontroll. Samtidigt utgör dessa olikheter inte hela förklaringen till skillnaderna i styckkostnader. Kostnaderna påverkas också av sådant som arbetsorganisation, kompetens och kontinuitet hos personalen, faktorer vilka i sin tur mer eller mindre påverkas av svängningar i arbetsbelastningen mellan åren. Det förefaller också som att några av de minsta länen är i minsta laget för att på egen hand kunna minska styckkostnaderna genom att utnyttja möjligheter till specialise-



ring och arbetsfördelning på samma sätt som de större enheterna.

- Det kan vara befogat att se över fördelningsmodellen för länsstyrelsernas basfinansiering så att den beaktar även strukturella skillnader och deras inverkan på kontrollbetinget.

## Appendix 1

### Objektkoder i länsstyrelsernas redovisning

Objektkod	Titel
<b>601*</b>	<b>Stöd till jordbruket enl. EG-förordning</b>
6010	<i>varav</i> Externt arbete (arbetsgrupper)
60110	<i>varav</i> SAM – Handläggning
601101	<i>varav handläggning åtagandeplaner</i>
60111	<i>varav</i> SAM – Blockdatabasen
60112	<i>varav</i> SAM – Fältkontroller
60120	<i>varav</i> Djurbidrag – handläggning
60121	<i>varav</i> Djurbidrag – fältkontroller
6013	<i>varav</i> Övriga miljöstöd – ej SAM
6014	<i>varav</i> Information
<b>6020+ 6021-23</b>	<b>Stöd till landsbygdsutvecklingsåtgärder</b>
6020	<i>Företagsstöd LP 2007–2013 (inkl. LBU 2000–2006)</i>
6021	<i>Projektstöd LP 2007–2013 (inkl. LBU 2000–2006)</i>
6022	<i>Miljöinvesteringar LP 2007–2013</i>
6023	<i>LEADER LP 2007–2013</i>
<b>del av 3043</b>	<b>Mål 1 och Leader + OBS inte Interreg III el. Urban II</b>
6031	<i>Handläggning av ansökningar om företagsstöd och projektstöd för kompetensutveckling</i>
604x	<i>Övergripande arbete med landsbygdsprogrammet, länsstrategi, information, förankring etc.</i>

## Appendix 2

## Appendix 3

**Regression Kostn.(exkl. M och O) Beroende av #SAM-kontroller, Andel miljö-och komp-kontroller, Andel fjärranalysareal, Andel betesmarksareal, Medelavstånd, Areal per block, samt Årsdimension (2006 - 2007)**

UTDATASAMMANFATTNING

<i>Regressionsstatistik</i>	
Multipel-R	0,9265853
R-kvadrat	0,8585604
Justerad R-kv.	0,8255578
Standardfel	357,02917
Observationer	38

ANOVA

	<i>fg</i>	<i>KvS</i>	<i>Mkv</i>	<i>F</i>	<i>σ-värde för F</i>
Regression	7	23212852	3316121,8	26,014954	4,383E-11
Residual	30	3824094,9	127469,83		
Totalt	37	27036947			

	<i>Koefficienter</i>	<i>Standardfel</i>	<i>t-kvot</i>	<i>p-värde</i>	<i>Nedre 95%</i>	<i>Övre 95%</i>	<i>Nedre 95,0%</i>	<i>Övre 95,0%</i>	
Konstant	-3775,905	721,16093	-5,23587	1,197E-05	-5248,71	-2303,099	-5248,71	-2303,099	Konstant
X-variabel 1	11,817588	1,032992	11,440154	1,824E-12	9,7079389	13,927237	9,7079389	13,927237	# SAM-kntrl
X-variabel 2	22,107043	5,2746751	4,1911668	0,0002252	11,33473	32,879355	11,33473	32,879355	Andel Miljö-kntrl
X-variabel 3	-5,349161	2,0379163	-2,624819	0,0135081	-9,511137	-1,187185	-9,511137	-1,187185	Andel fjärranalysareal
X-variabel 4	23,225806	8,8959349	2,6108337	0,0139642	5,0579023	41,393711	5,0579023	41,393711	Andel betesmark i länet
X-variabel 5	13,209211	5,1384239	2,5706736	0,0153545	2,7151599	23,703261	2,7151599	23,703261	Medelavstånd
X-variabel 6	201,54518	78,587216	2,5646051	0,0155754	41,048835	362,04152	41,048835	362,04152	Areal per block
X-variabel 7	279,12279	119,1443	2,3427288	0,0259684	35,797909	522,44767	35,797909	522,44767	År

Vid tolkning av den statistiska säkerheten i den genomförda multipla regressionsanalysen framgår i tabellen Regressionsstatistik att förklaringsgraden uppgår till ca 85 % (R-kvadrat). I tabellen ANOVA speglar F-värdet säkerheten i modellen. Ett värde >4 innebär att modellen är signifikant på 95 % nivå. Resultatet av beräkningarna framgår i den nedersta tabellen där koefficienterna för konstanten och de oberoende X-variablerna ligger till grund för att beräkna det förväntade värdet. t-kvoten ska var >1,96 eller <-1,96 för att koefficienterna med 95 % säkerhet ska vara skilda från noll.

Regression Kostn.(exkl. M och O) Beroende av #SAM-ansökningar och # utbet.ärenden per SAM (2007)

UTDATASAMMANFATTNING

<i>Regressionsstatistik</i>	
Multipel-R	0,93627686
R-kvadrat	0,87661436
Justerad R-kv.	0,86119115
Standardfel	1254,51036
Observationer	19

ANOVA

	<i>fg</i>	<i>KvS</i>	<i>Mkv</i>	<i>F</i>	<i>s-värde för F</i>
Regression	2	1,79E+08	89450431	56,837365	5,37E-08
Residual	16	25180740	1573796		
Totalt	18	2,04E+08			

	<i>Koefficienter</i>	<i>Standardfel</i>	<i>t-kvot</i>	<i>p-värde</i>	<i>Nedre 95%</i>	<i>Övre 95%</i>	<i>Nedre 95,0%</i>	<i>Övre 95,0%</i>	
Konstant	-9473,0793	2201,722	-4,302577	0,0005477	-14140,52	-4805,638	-14140,52	-4805,638	Konstant
X-variabel 1	2,04302331	0,35298	5,787936	2,774E-05	1,29474	2,791306	1,29474	2,791306	# SAM-ansökn.
X-variabel 2	4998,20969	786,1592	6,357758	9,502E-06	3331,627	6664,792	3331,627	6664,792	# Utbet.ärenden per SAM

Tolkningen av ovanstående diagram är densamma som gäller för föregående sammanställning.

# Samordningsregioner inom jordbruksadministrationen

Län med samordningsansvariga länsstyrelser anges i fetstil.

**Skåne**, Hallands, Blekinge län

**Västra Götalands**, Värmlands län

**Jönköpings**, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar län

**Västmanlands**, Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands,  
Örebro län

**Gävleborgs**, Dalarnas län

**Västernorrlands**, Jämtlands län

**Västerbottens**, Norrbottens län

# Enkät till Jordbruksverket och samtliga länsstyrelser

Utredningen om jordbruksadministrationen	uja 3
Dag von Schantz	
Erland Karlsson	2007-12-19

Statens Jordbruksverk  
Samtliga länsstyrelser

## Utvärdering av indelningen i samordningsregioner och skapandet av Samverkansrådet

Utredningen av administration, organisering och kontroll av jordbrukarstöden (Dir. 2007:138) har som en av sina uppgifter att ”utvärdera indelningen i samordningsregioner och skapandet av Samverkansrådet och om detta har bidragit till att intentionerna i utredningens (Fi 2001:02) förslag har kunnat fullföljas och om önskat resultat har uppnåtts”. Av denna anledning behöver vi Jordbruksverkets och länsstyrelsernas hjälp enligt nedan.

Utredningen Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan (Fi 2001:02) hade bland annat till uppdrag att lämna förslag till en effektivare jordbruksadministration genom att hanteringen av jordbrukarstöden koncentreras till väsentligt färre länsstyrelser än de nuvarande 21. Med hänsyn till de ”negativa följder en koncentration till färre länsstyrelser medför” redovisade utredaren ett alternativ där dels ett antal länsstyrelser utses till samordningsansvariga för verksamheter inom jordbruksadministrationen, dels ett gemensamt samverkansorgan



bildas av Jordbruksverket och länsstyrelserna för att utveckla planering och styrning.

Fördelarna med en effektivisering genom samverkan jämfört med att koncentrera administrationen till färre län angavs bland annat vara att den samordnade länsförvaltningen bibehålls, omställningskostnaderna blir små, närheten till brukarna bibehålls och kontinuiteten i nuvarande system bibehålls inför kommande förändringar av EU:s miljö- och landsbygdspolitik. Nackdelar med alternativet jämfört med koncentration av verksamheten till färre län ansågs vara sämre möjligheter till styrning för Jordbruksverket och något mindre besparingar genom stordriftsfördelar m.m.

Som en följd av utredningens förslag infördes år 2002 regionsamverkan mellan länsstyrelser. Dessutom bildades ett Samverkansråd.

*Jordbruksverket och länsstyrelserna* ombedes att redovisa sina respektive erfarenheter av samordningsregionerna och Samverkansrådet. Redovisningarna är tänkta att utgöra ett underlag i bedömningen av om samordningsregionerna och Samverkansrådet bidragit till att intentionerna i utredningen (Fi 2001:02) enligt ovan har kunnat fullföljas och om önskat resultat har uppnåtts. Det är därför angeläget att ni försöker bedöma uppnådda effektiviseringar och besparingar, betydelsen för måluppfyllelsen i jordbrukspolitiken och landsbygdsprogrammet, hur planering och styrning påverkats samt effekterna ur ett kundperspektiv.

Vi emotser era redovisningar senast den *1 februari 2008*. Redovisningen för länsstyrelsernas del kan göras enskilt eller samlat och kan i tillämpliga delar hänvisa till den redovisning av samordningsregionernas verksamhet som årligen brukar lämnas till Jordbruksverket.

Svaren kan lämnas per e-post till [erland.karlsson@agriculture.ministry.se](mailto:erland.karlsson@agriculture.ministry.se) eller brevledes till Erland Karlsson, Regeringskansliets utredningsavdelning, Box 2001, 550 02 Jönköping.

Vänliga hälsningar

Dag von Schantz  
genom  
Erland Karlsson  
Sekreterare  
tel 036-15 65 90 el. 070-586 06 77

Utredningen om jordbruksadministrationen  
(Jo 2007:02)  
EK

2008-03-18

### **Uppföljningsfrågor till enkäten om samverkansråd och samordningsregioner**

#### **A Samverkansråd**

1. I ett av enkätsvaren påpekas att samverkansrådet inte har några beslutsbefogenheter utan formellt endast är ett rådgivande organ. Hur ser ni på denna problematik?
2. I ett enkätsvar påtalas som ett problem den tungrodda och tidskrävande förankringsprocessen inom länsstyrelsefären inför och efter diskussioner i samverkansrådet. Hur ser ni på detta?
3. I ett av enkätsvaren påtalas den besvärliga situation som uppstår genom att samverkan mellan SJV och länsstyrelserna sker på olika nivåer, dels genom samverkansrådet och dels genom den s.k. LD-gruppen. Upplever ni också att detta är ett problem och kan det i så fall åtgärdas genom organisatoriska förändringar av något slag (vilka)?

#### **B Samordningsregioner**

1. I ett av enkätsvaren påpekas att samarbetet i form av specialisering sannolikt skulle underlättas om det vore enklare att flytta ärenden mellan länsstyrelser (åtminstone lika enkelt som att flytta ärenden mellan enheter inom en länsstyrelse). Hur ställer ni er till detta, hur skulle detta kunna förenklas?
2. Skulle man vinna ur effektivitetssynpunkt på att ändra regionindelningen i något eller några fall? Utveckla.
3. Hur ställer ni er till önskemålet om starkare styrning och uttalade beslutsbefogenheter för den samordnande länsstyrelsen? Hade det underlättat arbetet och/eller ökat

effektiviteten? På vilka områden? Borde några områden undantas och i så fall vilka? Andra effekter? Borde mer konkreta resultatmål för samarbetet ställas upp, t.ex. i form av besparingsbeting?

4. Hur skulle ni vilja utveckla samordningen inom och mellan regionerna på jordbruksområdet? Svara så konkret som möjligt!

## C Övrigt

Sverige hotas nu av sanktioner i form av utebliven finansiering från EU inom vissa områden på grund av brister i kontrollsystemen mm. Skulle denna situation ha kunnat undvikas om administrationen varit organiserad på annat sätt?



# Inlägga till utredningen från länsstyrelserna

2008-09-24

## **Till Utredningen om jordbruksadministrationen**

### **Gemensam inlägga från länsstyrelserna till Utredningen om Jordbruksadministrationen (Jo 2007:02)**

#### **Länsstyrelsen – statens samlade företrädare på regional nivå**

Enligt länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelserna verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna har därmed regeringens uppdrag att främst fullgöra myndighetsuppgifter (tillsyn, förvaltningsuppgifter m.m.) och samordna och sammanväga statliga intressen inom myndighetens ansvarsområden. En annan central uppgift är att förse både regeringen och regionala och lokala myndigheter och organisationer med för länen centrala kunskapsunderlag för regional planering och samhällsplanering. Länsstyrelserna är därmed den enda statliga myndighet som har ett uttalat tvärssektoriellt uppdrag som spänner över ett stort antal politikområden.

Enligt Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013 (kapitlet övergripande strategi och nationella prioriteringar) ska den svenska landsbygdspolitiken ha som övergripande mål en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Målet omfattar en hållbar produktion av livsmedel, sysselsättning på landsbygden, hänsyn till regionala förutsättningar och hållbar tillväxt. Landskapets natur- och kulturvärden ska värnas och den negativa miljöpåverkan minimeras. Landsbygdspolitiken har i Sve-

riga en nära koppling till miljöpolitiken och de nationella miljökvalitetsmålen. Sambandet är också starkt till den regionala utvecklingspolitiken och skogspolitiken.

Programmet anger vidare att för att realisera målen krävs en fortsatt hög miljöambition i kombination med ytterligare satsningar på de nyckelområden som Lissabonstrategin anger. I första hand handlar det om att öka ansträngningarna för en på lång sikt hållbar produktion och naturresursutnyttjande i de areella näringarna, att öka fokus på politikens bidrag till tillväxt och sysselsättning, att främja kunskaps- och kompetensutveckling, innovation samt att bidra till omställningen av energipolitiken.

Regeringen har beslutat att länsstyrelserna ska administrera Landsbygdsprogrammet för Sverige 2007–2013. Skälen för detta är enligt länsstyrelsernas uppfattning just grundat på länsstyrelsernas tvärssektoriella uppdrag parat med kunskapen om de regionala förhållandena, närheten till kommuner, näringsliv, organisationer och enskilda samt förmågan att organisera det tvärssektoriella arbetet effektivt.

Utvecklingen av den europeiska och därmed även den svenska jordbrukspolitiken har under senare år fått en tydlig inriktning från produktionsstöd till stöd för en utveckling av landsbygden där konkurrenskraft, miljöanpassning, klimat- och energianpassning och

landskaps- och kulturmiljövård fått en allt större betydelse. Detta visas bl.a. tydligt genom landsbygdsprogrammet och införandet av de s.k. tvärvillkoren.

Regeringen har beslutat att kontrollerna av vissa tvärvillkor överfördes från kommunerna till länsstyrelserna 2008-01-01 samt att djurskyddskontrollen på motsvarande sätt flyttas över 2009-01-01. Syftet med överflyttningarna är att säkerställa att kontrollerna och tillsynen blir utförda i enlighet med EU:s kontrollförfordning, att få en större enhetlighet samt att kunna samordna dessa kontroller med andra som redan utförs vid länsstyrelserna inom angränsande ansvarsområden.

Ovanstående utvecklingstendenser talar enligt länsstyrelsernas mening starkt för att behålla nuvarande organisatoriska koppling mellan länsstyrelserna och de jordbruksadministrativa uppgifterna. Enligt länsstyrelsernas bestämda uppfattning måste jordbruksadministrationen både uppfylla kraven på effektiv administration och kraven på att få genomslag för den nationella jordbrukspolitiken med dess tvärssektoriella kopplingar. Ett alltför ensidigt synsätt på

enbart administrationskostnaden för en ärendekategori kan leda till att politiken missar sitt egentliga mål och t.o.m. leder bort från den inriktning som politikomläggningen på EU-nivå innebär och som Sverige i hög grad tillskyndar.

I det följande för länsstyrelserna fram ett antal konkreta förslag som bör kunna bilda grunden för åtgärder som regeringen bör vidta för att effektivisera administrationen och förbättra måluppfyllelsen för politiken. Förslagen är i vissa delar skissartade och behöver konkretiseras. Förslagsvis kan regeringen på utredarens förslag ge länsstyrelserna och SJV i uppdrag att fördjupa förslagen och återkomma med specifika förslag som bör kunna genomföras stegvis med början 2009-01-01.

### **A Regelverken kan och måste förenklas**

I delrapporten från jordbruksadministrativa utredningen framförs ett antal förslag till förbättringar och förenklingar av den s.k. SAM-hanteringen. Länsstyrelserna ställer sig bakom dessa förslag men vill också understryka betydelsen av vissa saker.

Förenkling av regelverket är i detta sammanhang mycket viktigt. Jordbruksverket har påbörjat ett förenklingsarbete utifrån att minska kostnaderna för lantbrukarna men arbetet behöver utvecklas för att även få bort regler som fördyrar och försvårar den administrativa hanteringen av SAM-blanketterna och försvårar genomförandet av en gemensam IT-struktur för länsstyrelsernas alla verksamheter.

### **B Utöka samverkansregionernas roll/uppgift**

Nedan ger länsstyrelserna ett förslag till hur handläggningen av SAM-blanketterna samt strukturstödsansökningarna skulle kunna effektiviseras samtidigt som man kan behålla den regionala förankringen av arbetet.

### *Organisation*

Regeringen föreskriver att länsstyrelserna ska bilda samverkansregioner (nuvarande 7 samverkansregioner bör vara utgångspunkten men indelningen kan behöva ses över) och att samverkan skall garanteras i avtal mellan berörda länsstyrelser. Regeringen beslutar vilken länsstyrelse inom regionen som skall vara samordningsansvarig.

Samordningen inom samverkansregionen leds av en styrgrupp med representanter från respektive länsstyrelse. Uppgiften som samordnande länsstyrelse i samverkansregionen bör över tid lämpligen kunna rotera varigenom förtroget med arbetssättet vartefter vinn på alla länsstyrelser. Ordföranden i styrgruppen utses av den länsstyrelse som har ansvar för samordningsregionen och i samråd med övriga berörda länsstyrelsers ledningar.

### *Styrgruppens uppgifter*

Styrgruppen ansvarar för följande samordningsuppgifter:

- Inkomna SAM-ansökningar inom samverkansområdet inklusive återkravsverksamheten.
- Beslutade fältkontroller.
- Åtagandeplaner för EU-stödsansökningar.
- Annan verksamhet som Jordbruksverket beslutar inom området.
- Utvecklingsarbete i samarbete med Jordbruksverket.
- Förslag till budget för kommande års verksamhet
- Rapporter till berörda länsstyrelser, regeringen och Jordbruksverket
- Remisser

*Ansökningar om strukturstöd* (startstöd, investeringsstöd, projektstöd mm) berörs inte av organisationen och handläggs av respektive länsstyrelsen men samarbetet bör utvecklas.



### *Handläggning av SAM-blanketten*

Handläggningen sker på respektive länsstyrelse. Kontinuerlig avstämning sker i styrgruppen och ärenden kan flyttas från en länsstyrelse till en annan om något län inte hinner med. Ordföranden i styrgruppen beslutar i samråd med berörda länsstyrelser om överflyttning. En översyn av 45 § länsstyrelseinstruktionen är nödvändig.

### *Fältkontroller*

Samverkansregionen är ett kontrollområde. Bästa godkända tekniska användas. Denna åtgärd bidrar till att svängningarna i kontrollfrekvenser utjämnas och områden med fjärranalysgårdar får betydelse för en större kontrollregion. Fältkontrollerna utförs av respektive länsstyrelse. Eventuell omfördelning av resurser inom regionen beslutas på samma sätt som beträffande handläggning av SAM-blanketten (se ovan).

### *Finansiering av fältkontroller*

Länsstyrelserna ska ha ett förvaltningsanslag som klarar en kontrollfrekvens på 5 procent. Utöver detta behövs tillskott av resurser.

För att klara fältkontrollerna eftersträvas att de flesta fältkontrollerna ska vara klara till den sista oktober. Jordbruksverket bör utifrån prognoser relativt tidigt på hösten kunna bedöma hur kommande års kontrollfrekvens ser ut. Utifrån detta kan regeringen i budgetpropositionen avsätta medel för den kontrollverksamhet som överskrider 5 procent. De länsstyrelser som sedan får en höjd kontrollfrekvens vet att denna verksamhet är finansierad. Höjning av kontrollfrekvens under löpande verksamhetsår måste också ges en med beslutet om ökning samtidig finansiering.

## C Övriga förslag för en effektivare administration

1. Jordbruksverket bör *ändra föreskrifter högst en gång per år* för handläggning resp. kontroller, t ex i november-december inför kommande års verksamhet. Endast i undantagsfall när EU kräver ändring under pågående säsong bör ändringar ske mer än en gång per år. Anledningen är att många kontrollanter i varje län är nya varje år och ska dels lära sig grundsystemet, dels lära om vid ändringar vilket ökar felkällorna, d.v.s. risken för sanktioner ökar vid många ändringar per säsong. Denna risk är större än vinsten av att Jordbruksverket får tillrättat fel i föreskrift som uppdagas under pågående säsong.

2. *Kontrollverksamheten är starkt beroende av territoriell närhet.* Förhållandet gäller även för Landsbygdsutvecklingen och LEADER. Till detta skall läggas behovet av likartade finansiella förutsättningar, t ex för statlig medfinansiering med 33:1 och för att med ramanslag eller liknande finansiera LEADER-gruppernas administration. Regeringen bör som ett alternativ på allvar överväga förslag till förändringar i programmet så att medfinansieringsproblemet elimineras.

3. *Använd RB-uppdrag 52 i länsstyrelsernas RB (och likartat i Jordbruksverkets RB) för mer direkt styrning* med målet om en likartad verksamhet över landet.

4. *Sätt en nedre gräns på 5 ha* (alternativt en nedre beloppsgräns) i gårdsstödet för de som får söka stöd. Detta är enligt länsstyrelsernas bedömning en mycket viktig åtgärd för att minska administrationen.

5.a *Förenkla den unikt svenska betesmarkdefinitionen* med målet högst 1 A4-sida för alla definitioner. Eller utred om Sverige ska finansiera stöd till våra unika betesmarker över den svenska budgeten i stället så att tolknings- och definitionsdiskussioner med EU undviks.

5.b Flytta allt stöd till skogsbete till annan stödform utanför Landsbygdsprogrammet.

6. *Utveckla IT-systemet* kopplat till landsbygdsdelen av landsbygdsprogrammet. Systemet måste vara så uppbyggt att alla länsstyrelser, åtminstone i samverkansregionen, kan se vilka andra län respektive sökande (som LRF, HS etc. större aktörer) sökt och om likartade

projekt för vilka vi kan initiera samordning/samverkan finns. Nu kan länsstyrelserna endast överblicka ansökningar i det egna länet. SJV's system medger inte rapportgenerering för regionaliserat landsbygdsutvecklingsarbete.

7. Besluta om en **fast finansieringsplan för hela landsbygdsprogrammet fr.o.m. 2009 t.o.m. 2013**. Vad kan respektive länsstyrelse disponera år för år t.ex. för kompetensutveckling, investeringsstöd, LEADER-medfinansiering, LEADER-administrativt stöd, för kontroller, för handläggning av särskilda ärenden där samordningslänsstyrelser behöver konsultera "hemmalänsstyrelsen", tvärvillkorskontroller (gärna djurskyddskontroller och förprövningsärenden också). Länsstyrelserna måste ha en långsiktig finansiering för att kunna anställa så många som möjligt fast. Kan länsstyrelserna anställa dem fast minskar den årliga introduktionskostnaden och riskerna för fel (med åtföljande risk för sanktioner).

På uppdrag av länsstyrelserna

*Håkan Eriksson*

Länsråd vid Länsstyrelsen i Västmanland län och ordförande i länsrådsgrupp 5 Jordbruk, Skogsbruk, Fiske och Veterinära frågor