



Finansdepartementet

Yttrande över SOU 2024:22 En ny organisation för förvaltning av EU-medel

Vi har ombetts lämna synpunkter på ert betänkande SOU 2024:22 *En ny organisation för förvaltning av EU-medel*, ert diarienummer Fi2024/00894.

Inledning

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att säkerställa en ändamålsenligt och effektiv hantering av EU-medel i Sverige.

Länsstyrelsen i Uppsala län berörs direkt av genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Utredningen föreslår dels att handläggningen av de areal- och djurbaserade stöden inklusive kontroller på plats av jordbrukarstöden ska centraliseras till Jordbruksverket, dels att projekt- och investeringsstöden ska koncentreras till de sex länsstyrelser som också är Civilområdesansvariga länsstyrelser.

Vår syn på utredningens utgångspunkter

Utredaren har utrett och lämnat förslag inom tre områden; organisatorisk struktur och ansvarsfördelningen för hantering av EU-medel, gemensam teknisk plattform för hantering av EU-medel samt skyldighet för berörda myndigheter att anmäla misstänkt brottslighet. Vi anser att en tydlig brist i utredningen är att den i för hög grad tar utgångspunkt i effektivitet och inte belyser vilken effekt som förslagen kommer att ge för lantbrukare och lantbruksföretag.

Vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken delar vi den problembild som utredningen har haft som utgångspunkt. Åtgärderna har haft en hög komplexitet, de administrativa kostnaderna har varit höga och de finansiella korrigeringarna har varit omfattande. Dock ifrågasätter vi slutsatsen att ett av skälen till nämnda brister är ett stort antal aktörer i genomförandet.

Vår samlade bild är att bristerna framför allt grundar sig i avsaknad av funktionalitet i IT-systemen samt avsaknad av tillräcklig

vägledning och riktlinjer. Dessa brister ligger främst inom Jordbruksverkets ansvarsområde.

Tydligt att EU-kommissionen inte hade förtroende för Sveriges förvaltning av jordbrukspolitiken och därför sattes förvaltningen av medel under ackrediteringsprövning. Som vi uppfattar det var detta också skälet till att regeringen vidtagit åtgärder för att stärka styrning och ledning på Jordbruksverket.

Vi delar förhoppningen om kraftfulla förenklingar inför kommande programperiod. Dock är Sverige förpliktigade att följa gemensamma beslut inom EU gällande den gemensamma jordbrukspolitiken och därför finns en uppenbar risk att önskade förenklingar inte uppnås. De 21 länsstyrelserna har stått som garant för genomförandet innevarande och tidigare programperioder. Utan den samlade kompetensen finns en betydande risk för genomförandet av den kommande gemensamma jordbrukspolitiken.

Synpunkter på utredningens förslag

Nedan redogör vi för övergripande synpunkter samt konsekvenser av förslagen på Länsstyrelsernas roll som statens företrädare på landsbygden, livsmedelsförsörjning och beredskapsfrågor och att en ändamålsenlig och effektiv administration går att uppnå även på regional nivå.

Övergripande synpunkter

Vår bild är att ett genomförande av utredningens förslag avseende administrationen av EU-stöden till lantbruket på ett allvarligt sätt riskerar att försämra möjligheten att nå målet om en ökad livsmedelsproduktion i landet, förbättrad försörjningstrygghet av livsmedel samt en hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder.

Vi saknar ett helhetsperspektiv på landsbygdspolitikens mål i utredningen. Vi anser därmed att påverkan på landsbygdens företag och utveckling inte har beaktats. Det är vår mening att landsbygdspolitikens mål kraftigt äventyras då möjligheten att beakta regionala förhållanden och förutsättningar minskar i och med utredningens förslag. Likaså regeringens möjlighet att genom länsstyrelserna få regional kunskap om läget för lantbruk och livsmedelsföretag.

Utredningens förslag innebär en omfattande förändring av länsstyrelsernas uppdrag och får en mycket stor påverkan då det utgör mellan 10 och 15% av vår totala verksamhet. Statskontoret bedömde nyligen att området var att betrakta som en del av länsstyrelsernas kärnverksamhet, en bild som vi delar.

Stora organisatoriska förändringar riskerar tydliga verksamhetsbortfall. En stor och genomgripande organisatorisk förändring av EU-stöden riskerar att jordbruksföretagens utbetalningar försenas under en längre övergångsperiod, på grund av personalflykt med bristande kontroller och utbetalningar som följd.

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att en centralisering och koncentration av genomförandet av jordbrukspolitiken skulle bidra till en effektivare och mindre kostsam administration. Vi redogör nedan för argumenten mot dessa förslag. Alternativ till utredningens förslag till koncentration har länsstyrelserna redogjort för i uppdraget att föreslå effektiviseringar av administrationen för jordbruks- och landsbygdsstöd som presenterades för regeringen den 31 mars 2022.

Länsstyrelsernas roll som statens regionala företrädare

Administrationn av EU-stöd till lantbruket betraktas i utredningen som en enskild företeelse, skild från övrig verksamhet med betydelse för lantbruk, landsbygd och livsmedelsförsörjning i Sverige. Vi är regeringens förlängda arm ute i landet. Att länsstyrelserna har ansvaret för administrationen av de olika EU-stöden till lantbruket är ett effektivt sätt att skapa samordning mellan olika kompetens- och verksamhetsområden kopplat till myndighetens uppdrag. Det gemensamma arbetet gäller inte endast samordning utan också konkreta arbetsuppgifter där flera verksamhetsområden nyttjar samma kompetens inom länsstyrelsen. Ett sådant exempel är rutinkontroller och stödkopplade djurkontroller där två medarbetare genomför dessa arbetsuppgifter i fält tillsammans.

Länsstyrelsernas roll som statens regionala företrädare och samordnare av politikområden på regional nivå riskerar att urholkas vid en centralisering av jordbrukarstöden och en koncentration av projekt- och investeringsstöden. Det finns ett flertal samband av betydelse mellan stöden till lantbrukare och länsstyrelsens övriga

verksamhet. Det gäller till exempel uppdrag inom vatten- och naturvård, miljö, klimat, beredskap, den nationella livsmedelsstrategin, djurskydd, smittskydd och veterinära frågor samt den sammanhållna landsbygdspolitiken. Utredningens förslag får stora konsekvenser på våra samlade uppdrag och urholkar vår verksamhet inom nämnda områden.

Länsstyrelsernas uppdrag inom jordbrukar- och landsbygdsstöden har betydelse för vårt samlade uppdrag liksom för den regionala och lokala närheten och kunskapen. Vår kompetens för att hantera målkonflikter för viktiga samhällsintressen riskerar att reduceras. Ett område av ökande betydelse handlar om jordbruksmarkens betydelse i den fysiska planeringen, vilket inbegriper ianspråktagande av jordbruksmark för exempelvis utbyggnad av städer inkluderat bostäder, infrastruktur, handelsplatser med mera. Det pågår också en snabb utbyggnad av solcellsparker på åkermark. Det snabba ianspråktagandet av jordbruksmark för olika ändamål kan bli mycket kritisk i tider då Sverige behöver öka den svenska livsmedelsproduktionen, inte minst för att säkra en tillräcklig mängd livsmedel till Sveriges befolkning och bygga en stark livsmedelsberedskap utan även för att skapa jobb och tillväxt i vårt land.

Livsmedelsförsörjning och beredskapsfrågor

Regeringen beslutade under 2022 om en ny myndighetsstruktur för den civila beredskapen, där länsstyrelserna delades in i civilområden och myndigheters olika sakområdesansvar och sektorsansvar förtydligades. Länsstyrelserna ingår i två beredskapssektorer varav Livsmedelsförsörjning & dricksvatten är en, där länsstyrelsens roll är sakområdesansvarig myndighet inom livsmedelsområdet. Grunden till detta är att länsstyrelsen har nära kontakt med hela livsmedelskedjan, inklusive primärproduktionen och landets livsmedelsproducerande företag. Den kompetens som länsstyrelserna har inom området jordbruk och primärproduktion har sin grund i den långa erfarenhet som byggts upp genom arbete med jordbrukarstöd och landsbygdsstöd där nära kontakt med lantbruksföretagen varit och är en del av arbetet.

I utredningen om livsmedelsberedskap för en ny tid görs det tydligt hur viktig det lokala och regionala samarbetet är i händelse av kris. Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet med uppgifter enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas

krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Länsstyrelserna har i detta en samordnande roll gentemot kommunerna. I utredningen En modell för svensk försörjningsberedskap föreslås dessutom länsstyrelserna få en viktig roll att sammanställa och förmedla lokala behov av livsmedel liksom kritiska insatsvaror, liksom identifiering av primärproducenter, livsmedelsföretag och andra viktiga aktörer i livsmedelskedjan (SOU 2023:50).

Därtill kan vi lyfta fram att Länsstyrelserna framöver kommer att spela en central roll för att säkra rikets beredskap i fredstid, orostid och krigstid. Länsstyrelserna har en viktig roll i arbetet med rent dricksvatten, säker livsmedelsproduktion och robusta livsmedelskedjor. Att i det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i nu genomföra en stor organisatorisk förändring skulle innebära en ökad sårbarhet och minskade möjligheter att koordinera samhällets beredskap lokalt och regionalt.

En ändamålsenlig och effektiv administration går att uppnå även på regional nivå

Länsstyrelserna delar bedömningen att det inte ska råda något tvivel om att stödansökningar hanteras och bedöms på ett likartat sätt oavsett var i landet de aktuella stödmottagarna har sina företag. Vi ser också att det är nödvändigt att fortsätta arbetet med att effektivisera stödprocessen och att nyttja tekniska hjälpmedel för att nå både effektiviseringar och säkerställa likabehandling av stödsökande samt öka förtroendet för stödsystemet.

I utredningen görs bedömningen att koncentration av projekt- och investeringsstöden bör leda till bättre förutsättningar för bland annat normering, verksamhetsutveckling, utbildning och implementering av arbetsätt inom de båda myndigheterna. Efterfrågan av normerande vägledning och utbildning av Jordbruksverket har varit stort från länsstyrelsernas sida.

Enligt utredningen förekommer skillnader i hur arbetet utförs av länsstyrelser samt i kompetens och arbetsätt. Vi ser dock att grunden till detta är bristen på vägledning och tydlighet vad gäller tolkning och bedömningar från Jordbruksverket. En problematik/utmaning vi inte tror byggs bort av att koncentrera handläggningen av projekt- och investeringsstöd till 6 länsstyrelser.

Länsstyrelserna själva arbetar med likformning av handläggningen inom vår samarbetsstruktur (SamS).

Vad gäller den föreslagna koncentrationen av handläggningen för projekt- och investeringsstöd till de civilområdesansvariga länsstyrelserna anser vi att arbetet med regionala och lokala prioriteringar försvåras. Länsstyrelsen i Uppsala ser en risk att den lokala anknytningen minskar väsentligt i stora delar av civilområdena. För övrigt vill vi också poängtera att det inte alltid måste vara civilområdesansvarig länsstyrelse som blir huvudman för verksamhetsområden som inte direkt berörs av civilområdesfrågor.

I rapporteringen av regeringsuppdrag N2021/02521 har Länsstyrelserna gett sin syn på hur en effektivisering av genomförandet av jordbrukspolitiken kan åstadkommas. Länsstyrelserna har under 2023 bland annat genomfört en av de åtgärder som föreslogs i rapporten och inrättat en samarbetsstruktur för jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd där samtliga 21 länsstyrelser ingår (SamS).

Hanteringen av EU-stöd

I *Minskade administrativa kostnader inom den gemensamma jordbrukspolitiken* framkommer att Jordbruksverket har äskat ytterligare medel för fortsatt utveckling av IT-systemen inför nästa programperiod som påbörjas 2028. Det är positivt då det för jordbrukarstöden kvarstår en del manuella moment som tar mycket handläggningstid inklusive registreringskontroll. Dock vill vi peka på att det i rapporten *Administrativ börda och Jordbruksverkets vägledning till stödmyndigheter. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023-2027* (Utvärderingsrapport 2024:1) framkommer att ytterligare utveckling och funktionalitet i befintliga IT-system inte allena är tillräckligt för en effektivisering av handläggningen av jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd. Kommunikationen mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket behöver bli bättre, snabbare och mer transparent. Vidare behövs justeringar i ansöknings- och handläggningsprocesserna förbättras. Den måste vara lätt att förstå och följa för både stödsökanden och handläggare. För projekt- och investeringsstöden innebär det exempelvis mer tydlighet i rimlighets- och poängbedömningen.

Angående den föregående programperioden, en stor anledning till de försenade utbetalningarna var avsaknad av nödvändig funktionalitet i IT-systemen för jordbrukarstöden. Ett exempel är återkravsprojektet 2021. Länge saknades funktionalitet för att handlägga återkrav i IT-systemet. Det resulterade i att vi fick lägga återkravsärendena på hög och att det stora flertalet fick handläggas under en mycket kort och intensiv tidsperiod. Den långvariga avsaknaden av en fungerande återkravshantering var den största anledningen till att Jordbruksverkets ackreditering som utbetalande organ i Sverige sattes under prövning. Ett annat exempel är att det länge saknades funktionalitet för vissa typer av beslut, även idag saknas vissa typer av beslut för stödåret 2023.

Länsstyrelsen befarar att om beslut enligt utredningens förslag fattas kan vi få ett kompetenstapp vad gäller jordbrukarstöden samt projekt- och investeringsstöden. Det är en naturlig följd av att arbetsuppgifter flyttas till andra myndigheter och risken för försenade utbetalningar gäller inte endast 2028 utan kan påverka handläggande myndigheter långt före ett eventuellt genomförande. Vi ser också en tydlig risk för att det kommer ta betydande tid för Jordbruksverket att bygga upp kompetens för att kunna handlägga ärenden i tid med risk för försenade utbetalningar.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med enhetschef Pauline Englund som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Cecilia Magnusson, avdelningschef Michael Persson, enhetschef Tim Krondahl och handläggare Mimmi Johansen medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.