



Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss om betänkandet En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22) Er beteckning: Fi2024/00894

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Jämtlands län berörs direkt av två delar av utredningens förslag, dels genomförandet av jordbrukspolitiken, dels förvaltningen av Interreg-programmet Sverige-Norge.

Genomförande av jordbrukspolitiken

Länsstyrelsen avstyrker förslagen 7.3.1 och 7.3.3 om en centralisering av handläggningen och kontrollerna av jordbrukarstöd till Jordbruksverket. Länsstyrelsen avstyrker också förslaget 7.3.2 om en koncentration av handläggningen av projekt- och investeringsstöd.

Förslagen förbiser målen med jordbrukspolitiken då de saknar ett helhetsperspektiv och möjligheterna att beakta regionala förhållanden och förutsättningar för tillväxt saknas. Effektivitetsperspektivet i utredningen är alltför snävt och tar inte hänsyn till den risk som förslagen innebär i form av ökande administration för företagen och risk för försämrad likviditet till följd av försenade utbetalningar. Förslagen urholkar länsstyrelsens roll som statens regionala företrädare och samordnare av politikområden på regional nivå, samt undergräver förutsättningarna för en hållbar bemanning av en beredskapsstab på länsstyrelsen. Förslagen riskerar också att länsstyrelsen under en övergångsperiod tappar medarbetare vilket skulle försvåra eller omöjliggöra att avsluta programmen på rätt sätt.

Länsstyrelsens uppdrag inom jordbruks- och projekt- och investeringsstöden har betydelse för länsstyrelsernas samlade uppdrag liksom för den lokala och regionala närheten och kunskapen. Länsstyrelsens kompetens att som områdesansvarig myndighet hantera målkonflikter för viktiga samhällsintressen riskerar att reduceras om förslaget genomförs. Företagande inom jord, skog och vatten utgör basnäringar i Jämtlands län och är viktiga

källor till sysselsättning varför ett fungerande system för en välmående näring med utvecklingskraft är av stor betydelse för länets ekonomi. Ett kompetenstapp inom dessa näringar kommer att få konsekvenser för länet och försvåra för länsstyrelsen att genomföra sitt uppdrag.

Förslagen riskerar att gravt äventyra förutsättningarna för en robust livsmedelsproduktion i hela landet, något som går emot den nationella livsmedelsstrategins mål och vore mycket olämpligt i en tid då stor vikt läggs vid en stark livsmedelsberedskap. Länsstyrelsen ser även att regeringens möjlighet att genom länsstyrelserna få regional kunskap om läget i lantbruket och livsmedelsproduktionen kraftigt kommer att försämrats om förslagen genomförs.

Jordbruksverket har idag ingen regional organisation i hela landet. Att bygga upp en ytterligare regional struktur i tillägg till statens befintliga struktur i form av länsstyrelserna är inte ett effektivt utnyttjande av skattepengar.

Förvaltningen av Interreg-programmen

Länsstyrelsen avstyrker vidare förslag 7.7.1 om en förflyttning av ansvaret som förvaltande myndighet till Tillväxtverket, samt en uppdelning av sekretariat och programkontoret.

En förflyttning till Tillväxtverket riskerar en förlust av upparbetade kontaktytor och kompetens för det specifika programområdet. Kännedom om och relation till regionen är av stor vikt för mobilisering av aktörer och strategiskt ändamålsenliga projekt som har effekt för den gränsöverskridande utvecklingen. Skillnaderna mellan olika Interreg-program är inte kopplat till att programmen förvaltas av olika organisationer, utan snarare till vad som särskiljer programmen i fråga om geografi, inriktning på insatser etc.

De program som förvaltas i Sverige bedöms vara väl fungerande i jämförelse med andra program. Att som idag samlokalisera sekretariat och ansvar för förvaltning bidrar till en helhet och ger förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av programmen. Därav bör inte dessa två funktioner separeras. Ett ensidigt initiativ från svensk sida om att byta förvaltande myndighet och förändra ett väl fungerande samarbete skulle också kunna resultera i att förvaltande myndighet flyttas från Sverige till andra länder, i de fall flera EU-länder ingår i programgeografien. Det skulle i sin tur försämra möjligheterna att påverka ett effektivt genomförande av programmen.

Motivering till avstyrkande av förslag

Förslag 7.3.1 och 7.3.3 riskerar att gravt äventyra förutsättningarna för en robust livsmedelsproduktion i hela landet

Länsstyrelserna spelar en central roll för att säkra rikets beredskap i fredstid, orostid och krigstid och har en viktig roll i arbetet med rent dricksvatten, säker livsmedelsproduktion och robusta livsmedelskedjor. När regeringen beslutade att tillsätta SOU 2024:22 var omvärldsläget ett annat än det nuvarande. Att i det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig i nu genomföra en stor organisatorisk förändring som skulle innebära en ökad sårbarhet och minskade möjligheter att koordinera samhällets beredskap lokalt och regionalt bedöms som mycket olämpligt.

Arbetet med jordbrukarstöden är en samhällsviktig verksamhet och en viktig del av länsstyrelsens verksamhet. Konsekvensutredningen tar upp de risker som kan uppstå vid en centralisering med personalavgångar och rekryteringsproblem, vilket kan påverka verksamheten negativt. Initialt behövs investeringar för att klara omställningen och man får även räkna med produktivitätsbortfall. Nettoeffekten blir därför positiv först några år in i den nya programperioden. Vid dagens säkerhetspolitiska läge är det orimligt att sätta en stor omorganisation av en så samhällskritisk verksamhet.

Utredningen framför att ett minskat antal aktörer sannolikt skulle möjliggöra en effektivare och mer ändamålsenlig förvaltning. Utifrån ett beredskapsperspektiv kan man argumentera för att ett större antal aktörer är mer ändamålsenligt än få. Sårbarheten ökar om hela förvaltningen samlas hos en enda aktör.

En centralisering av förvaltningen av jordbrukarstöd från länsstyrelserna till Jordbruksverket innebär vidare risker för att utbetalningar till jordbrukare försenas, vilket kan vara direkt avgörande för företagens likviditet. I ett geopolitiskt oroligt klimat är det därför av vikt att stödsystemet skapar förutsättningar för en välmående primärproduktion över hela Sverige. Det är länsstyrelsens mening att en centralisering av länsstyrelsernas kärnuppdrag är att äventyra en av länets basnäringar samt beredskap vad gäller primärproduktion.

Förslag 7.3.1, 7.3.2 och 7.3.3 riskerar att öka den administrativa bördan för företagen samt riskerar att försena utbetalning av medel.

Utredningen har starkt fokus på effektivisering men utan en helhetssyn på effektivisering från stödansökan till utbetalning flyttar bara frågan mellan olika budgetar. Att den statliga delen blir effektivare men kostnaderna flyttas över till företagen ger på totalen ingen effekt eller i värsta fallet negativ effekt. Länsstyrelsen ser att företagen kommer att få en större administrativ börda och lida en större risk för försenade utbetalningar vid genomförande av förslagen.

Under programperioden 2014-2022 var Sverige föremål för stora finansiella korrigeringar avseende jordbruksfonderna. Enligt utredningen beror korrigeringarna framför allt på att Jordbruksverket feltolkat EU:s regelverk och på att myndighetens IT-system inte har levt upp till reglernas krav. De finansiella korrigeringarna har således inte sin uppkomst från länsstyrelsernas hantering, utan från Jordbruksverkets. Att utredningen ändå bedömer att det utbetalande organet får bättre förutsättningar för korrekta stödutbetalningar när det är det egna hanterandet som brister är anmärkningsvärt. Jordbruksverket har även under flera år haft utmaningar med att svara upp mot de krav som ställs på myndigheten i egenskap av ackrediterat utbetalande organ. Inget av dessa utmaningar löses med en centralisering av handläggningen. Tvärtemot har länsstyrelsernas samordnade arbete, flexibilitet och tillmötesgående varit avgörande för att rädda kritiska situationer som uppstått för Jordbruksverket såsom arbetet med återkrav och kring ackrediteringen.

Utredningen ska bedöma den samlade organisationens ändamålsenlighet och effektivitet. I begreppet ändamålsenlighet behöver hänsyn tas till att länsstyrelserna är en garant för statlig närvaro i hela landet. Medborgarnas förtroende och acceptans för fattade beslut påverkas av myndigheternas tillgänglighet. Med EU-stödhantering vid länsstyrelserna kan de stödsökande fysiskt besöka eller på annat sätt kontakta länsstyrelsen i det län som ansökan avser. Det möjligheten försvinner vid en centralisering men tas inte upp till beaktande i utredningen.

I utredningen argumenterar man för att den nya tekniken får till följd att kunskap om lokala och regionala förhållanden inte längre är

ett argument för decentralisering. Man menar även att den geografiska närheten till stödmottagaren minskar i betydelse. Vi menar att ny teknik kan effektivisera hanteringen av stöd, men aldrig ersätta statliga närvaro på regional nivå. Även om teknikutveckling ger fördelar vid effektivisering så kvarstår ändå de komplicerade villkoren som är orsaken till de höga administrativa kostnaderna. Utredningen saknar förslag på dem.

De svenska kostnaderna för förvaltning av jordbruksfonderna framstår som höga jämfört med genomsnittet för EU. Utredningen bedömer att problem står att finna i gränssnittet mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna. Länsstyrelsen vill påpeka att införlivandet av stödhanteringen inom Jordbruksverket inte automatiskt leder till färre rutiner och föreskrifter. De årsarbetskrafter som ska utföra handläggning av EU-stöd (under 2022 sysselsatte stöden 376 årsarbetskrafter) behöver fortfarande vägledning i form av rutiner och föreskrifter. Förslaget anses ge Jordbruksverket väsentlig minskning av antalet aktörer att förhålla sig till. Vad som inte nämns är den enormt stora ökning av kundkontakter som Jordbruksverket får och där samverkan inom organisationen behöver ske för att hantera dessa likvärdigt. Sett över tid har Jordbruksverkets kostnader för hantering av EU-stöd ökat kraftigt.

Förslaget om att handläggning av projekt- och investeringsstöd för Jämtlands, Västerbottens och Västernorrlands län ska flyttas till Länsstyrelsen i Norrbottens län innebär att denna länsstyrelse ska handlägga stöd i ett område som täcker mer än halva Sveriges geografiska yta. Det kommer att bli en stor utmaning att tillse regional kompetens för att kunna möta de regionala skillnader som stödet ska utjämna. Det är länsstyrelsens uppfattning att den upparbetade kunskapsbasen om regionala förutsättningar med detta förslag kommer att urholkas och målen med jordbrukspolitiken kommer inte att nås. Vidare anser länsstyrelsen att förslaget bara kommer att flytta handläggningen till en annan ort om budgeten för projekt- och investeringsstöden även fortsättningsvis ska vara länsspecifik. Blir budgeten däremot hopslagen för de 4 norrlandslänen kommer det att krävas stora kunskaper om områdets olika utvecklingspotentialer för att medel ska fördelas ändamålsenligt i hela området och inte fokuseras kring den del i området där kontoret ligger. Det finns ett stort behov av lokalkännedom om projekt- och investeringsstöd ska uppfylla syftet att bidra till utveckling av landsbygderna.

Länsstyrelsen är enig med utredningen att samordningen med andra typer av kontroller som länsstyrelserna ansvarar för kan påverkas negativt om areal- och djurkontroller inom jordbrukspolitiken centraliseras. Det gäller framför allt kontroller inom djurskydd och primärproduktion. På Länsstyrelsen Jämtlands län finns ett väl fungerande samarbete mellan stödkontrollanter och handläggare inom djurskydd och primärproduktion. För företagen innebär detta färre kontrollbesök med samordnade kontroller vilket också ligger i linje med länsstyrelsernas uppdrag att underlätta för företagare. Om upparbetade kontaktvägar med länsstyrelsen bryts riskerar den administrativa bördan för företagen och totala antalet kontrollbesök att öka.

Kontroller på plats i projekt- och investeringsstöd görs idag av 6-7 handläggare på Jordbruksverket. Det framgår inte i utredningen att utbetalning av stöd till jordbrukare försenas mycket på grund av denna organisation. Det leder till ökande lånekostnader och risk för försämrad likviditet för företagen.

Förslag 7.3.1, 7.3.2 och 7.3.3 riskerar att förbise målen med jordbrukspolitiken

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

Inte heller har påverkan på landsbygdens företag och landsbygdens utveckling beaktats. Det är länsstyrelsens mening att jordbrukspolitikens mål kraftigt äventyras genom de förslag som lagts i utredningen då möjligheten att beakta regionala förhållanden och förutsättningar minskar.

För små kommuner och i glest bebodda geografier i landet är ett aktivt stöd från en tillgänglig länsstyrelse en viktig förutsättning. Länsstyrelsen har i sin roll som statens regionala representant en nyckelroll i utvecklingen. Att denna potential verkligen tas till vara och att det fortsatt finns en tydlig statlig närvaro i hela landet är av stor betydelse, särskilt i denna tid.

Förslag 7.7.1 Ansvar som förvaltande myndighet för Interreg-programmen (...) Sverige-Norge flyttas från länsstyrelserna i (...) Jämtlands län till Tillväxtverket. Sekretariatets placering omfattas inte av förslaget

En förflyttning av förvaltande myndighet från länsstyrelsen till Tillväxtverket kan innebära en förlust av upparbetade kontaktytor och kompetens för det specifika programområdet. Länsstyrelsen understryker därför vikten av förvaltande myndighets geografiska placering och att den relaterar till den aktuella programgeografin. Kännedom om och relation till regionen är av mycket stor vikt för mobilisering av aktörer och i längden strategiskt ändamålsenliga projekt som har effekt för den gränsöverskridande utvecklingen.

De skillnader som finns mellan de olika Interreg-programmen är inte kopplat till att programmen förvaltas av olika organisationer, utan snarare till vad som särskiljer programmen i fråga om geografi, inriktning på insatser etc. En flexibilitet behöver finnas för dessa olikheter, oavsett om förvaltande myndighet finns på flera olika myndigheter eller inom ramen för samma.

Utredningen lyfter att det finns risk för intressekonflikter då länsstyrelserna både är förvaltande myndighet och stödsökande i projekt. Även här gör Interreg-programmens särart att det inte går att betrakta intressekonflikter på samma sätt som i de regionala programmen. Prioritering av projekt i sker i styrkommittéer eller övervakningskommittéer bestående av nationella och regionala representanter från de medverkande länderna. Förvaltande myndighet fattar endast de formella besluten.

De program som förvaltas i Sverige bedöms vara väl fungerande i jämförelse med andra program. Länsstyrelserna ser en risk att programmets genomförande blir mindre ändamålsenligt vid en flytt till en gemensam organisation. Att som idag samlokalisera sekretariat och ansvar för förvaltning bidrar till en helhet och ger förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av programmen. Därav bör inte dessa två funktioner separeras.

Precis som utredningen konstaterar blir antagligen de ekonomiska vinsterna begränsade av att utse Tillväxtverket till förvaltande myndighet för alla Interreg-program. Vinsten kan finnas i en minskad sårbarhet som annars finns i de små organisationerna på länsstyrelsen. Historiskt har länsstyrelserna lyckats lösa

arbetstoppar/sjukskrivningar via samordning mellan Interreg-program och det finns idag en utvecklad struktur för löpande erfarenhetsutbyte kring aktuella frågor.

Ett initiativ från svensk sida om att byta förvaltande myndigheter skulle också kunna resultera i att förvaltande myndighet flyttas från Sverige till andra länder, i de fall flera EU-länder ingår i programgeografien. Det skulle i sin tur försämra möjligheterna att påverka ett effektivt genomförande av programmen.

Förslagen 7.3.1, 7.3.2, 7.3.3 samt 7.7.1 urholkar Länsstyrelsens roll som statens regionala företrädare och samordnare av politikområden på regional nivå.

Länsstyrelsens uppdrag inom jordbruks- och projekt- och investeringsstöden har betydelse för länsstyrelsernas samlade uppdrag liksom för den lokala och regionala närheten och kunskapen. Länsstyrelsens kompetens att hantera målkonflikter för viktiga samhällsintressen riskerar att reduceras om förslaget genomförs. Ett område av ökande betydelse handlar om jordbruksmarkens betydelse i den fysiska planeringen, vilket inbegriper ianspråktagande av jordbruksmark för exempelvis utbyggnad av bostäder, infrastruktur och handelsplatser. Det snabba ianspråktagandet för olika ändamål kan bli mycket kritisk i tider då den svenska livsmedelsproduktionen behöver öka, inte bara för att säkra en tillräcklig mängd livsmedel till Sveriges befolkning och bygga en stark livsmedelsberedskap utan även för att skapa jobb och tillväxt. Det krävs en stark regional förankring för att kunna göra korrekta avvägningar i dessa frågor. Den kraftiga minskning av antalet årsarbetskrafter på länsstyrelserna som förslagen innebär kommer också att medföra utmaningar för länsstyrelserna att bemanna beredskapsstaber med rätt kompetens i kris- och krigsorganisationer.

Övriga synpunkter

Förslag 7.6.4 Att minska antalet program inom ERUF.

Länsstyrelsen i Jämtlands län avstyrker förslaget. En förutsättning för ett mindre antal program är att hänsyn ändå tas till regionernas olika förutsättningar, samt att regional påverkan av prioriteringar säkerställs. Länsstyrelsen bedömer att det finns en risk för lägre utdelning till Jämtlands län, erfarenhet från Landsbygdsprogrammet är att Jämtlands län har svårare att få tilldelning i ett program som

täcker en större geografi. Det finns en osäkerhet omkring hur regionala förutsättningar och utmaningar kommer att iakttas.

Förslag 7.11 Förslagets ikraftträdande

Länsstyrelsen anser att förslaget för ikraftträdande kommer att ge stora problem administrativt. Förslaget att ha organisationsförändringen på plats till 2028 när nästkommande programperiod drar i gång kan innebära en administrativ katastrof om den görs samtidigt som en avveckling av befintliga organisationer. Om en ny organisation ska vara på plats vid programperiodsstart och det samtidigt betyder att handläggarorganisationer ska avvecklas till programstart, finns överhängande risk att skapa stora problem med avslut av pågående programperiod. Ett mer realistiskt förslag vore att ha organisationsförändringen på plats vid avslut av pågående programperiod som kan ha utbetalningsärenden att handlägga fram till och med våren 2029.

Den länsstyrelse som har beviljat ett stöd under pågående programperiod bör också ha medel till personal kvar fram till att programmet stänger för utbetalningar. Då behöver handläggare finnas kvar i någon form för att säkerställa att samtliga beviljade stöd i varje län hinner handläggas klart för slututbetalning. Att säkerställa att medel hinner betalas ut till stödsökande kommer att bli svårt om all handläggning av dessa utbetalningar också ska centraliseras vid programstart 2028. Om beviljade medel inte hinner betalas ut får det stora följder både för sökande och för Sverige som nation då det skulle kunna betyda ett misslyckande med genomförande av programmet med sanktioner från EU som följd.

Förslag 9.6.1 om gemensam digital plattform för hantering av olika fondmedel

Länsstyrelsen Jämtlands län tillstyrker utredningens förslag. Precis som utredningen lyfter fram skulle detta kunna underlätta handläggning av stöd av mindre betydelse. Det saknas idag en välfungerande databas som sammanställer olika myndigheters beviljade stöd av mindre betydelse. Det finns därför en risk att en stödsökande kan få för mycket stöd utan att ha fullgod kontroll på det själv. Det finns också en risk att olika myndigheter inte vågar bevilja stöd upp till de minimi-gränsen eftersom det kan finnas stöd som myndigheten inte känner till.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Marita Ljung med enhetschef Malin Thors Rosenquist som föredragande. I den slutliga handläggningen har också biträdande enhetschef Maria Pettersson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.