



Regeringskansliet
Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ba.eu@regeringskansliet.se

Remissvar till utredning effektiv hantering av EU-medel (SOU 2024:22)

LRF har tagit del av remissen av utredningen ”En ny organisation för förvaltning av EU-medel”, SOU 2024:22, och har valt att koncentrera remissvaret till de delar av utredningen som berör jordbruksfonderna dvs. EUs gemensamma jordbrukspolitik CAP. Kortfattat föreslår utredningen att hanteringen av de så kallade jordbrukarstöden (areal- och djurbaserade CAP-ersättningar, kallas ”årliga CAP-ersättningar” i remissvaret) ska centraliseras till Jordbruksverket och att hanteringen av projekt- och investeringsstöd, inklusive startstödet för unga lantbrukare, ska centraliseras till de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna (Norrbotten, Örebro, Stockholm, Östergötland, Västra Götaland och Skåne).

LRF ser positivt på att utredningen har lagt stort fokus på rättssäkerheten liksom likabehandlingen i hanteringen av EU-medel och tagit detta i beaktande. Det går också att konstatera, både från utredningens sammanställningar och från medlemmars och LRFs personals erfarenheter att det finns effektiviserings- och förbättringspotential för nuvarande organisation för handläggning, kontroll och utbetalning av CAP-ersättningar. Kostnaden för administration av CAP är betydande och LRF ser också att det är av vikt att hålla kostnaderna nere.

LRF ser trots ovanstående stora farhågor med de omfattande förändringar utredningen föreslår och organisationen ställer sig därför inte bakom utredningens förslag eftersom LRF ser stor risk för negativa effekter för såväl lantbruksföretagen som svensk livsmedelsproduktion, både på kortare och längre sikt. LRF förespråkar att länsstyrelsernas samarbete fördjupas ytterligare snarare än att det görs en omfattande omorganisation.

Länsstyrelsernas roll och vikten av regional statlig närvaro

Betydelsen av regional statlig närvaro inom jordbruksområdet bör inte underskattas. Lantbruksverksamhet (inklusive trädgård och hästföretagande) är platsbunden verksamhet och förutsättningarna skiljer sig i olika delar av landet. Det handlar både om klimatologiska och andra naturgivna skillnader, men också om skillnader i regionala strukturer som närhet/avstånd till marknad och livsmedelsförädling, tillgång till tjänster som semin och rådgivning m.m. Länsstyrelserna har god kännedom om situationen och förutsättningarna för lantbruket i respektive län och skapar också naturliga nätverk med företrädare för regionala organisationer. Detta nätverk är även av stor vikt vid händelse av kris, vilket belysts i utredningen ”Livsmedelsberedskap i en ny tid”, SOU 2024:8. Länsstyrelsernas kännedom om lantbruksföretagen har också stor betydelse för

omsorgsarbetet. Vid besök och fältkontroller upptäcks ofta de första tecknen på psykisk ohälsa eller om djur far illa.

Många lantbrukare har regelbunden kontakt med ”sin” länsstyrelse, och även om det förekommer kritik mot hur länsstyrelsen arbetar så uppskattas generellt närheten till länsstyrelsen och deras förståelse för lantbruksföretagande i regionen. Länsstyrelserna har i egenskap av regeringens förlängda arm många ansvarsområden vilket i praktiken innebär att de också måste hitta kompromisser och göra sammanvägningar. Länsstyrelsernas nuvarande ansvar för CAP innebär att det finns personer med kompetens inom jordbruksområdet på varje länsstyrelse, vilket också innebär att det finns personer med ansvar för strategisk ledning och styrning inom jordbruksområdet. Värdet av detta ska inte underskattas i arbetet med att uppnå målen med den förda politiken. Redan idag finns utmaningar kring samordning av frågor och målkonflikter kopplat till lantbruk inom länsstyrelserna där olika avdelningar har olika ansvarsområden. Det klassiska exemplet har varit att avdelningen för naturvård respektive landsbygd/lantbruk kan ha olika syn på skötsel av naturbetesmarker, men det rör även till exempel frågor om smittskydd, veterinära frågor, vattenrelaterade frågor, frågor kopplat till rennäring, miljö- och klimatfrågor. I det fall en lantbrukare eller annan näringsidkare har fått olika uppmaningar från samma länsstyrelse har länsstyrelsen kunnat jämka samman sig. LRF ser däremot att det kan bli betydande utmaningar om det handlar om att två olika myndigheter – Jordbruksverket och länsstyrelsen – ska jämka samman sig, och där länsstyrelsen inte har kvar nuvarande lantbrukskompetens och funktioner kring ledning och styrning inom lantbruksområdet. Värdet av regional kompetens i lantbruksfrågor kan inte nog betonas.

Utredningen föreslår att kraftigt minska länsstyrelsernas ansvar för CAP. För 15 länsstyrelser föreslås att hanteringen av CAP-ersättningar tas bort helt, för de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna förändras ansvaret så att de får ett större geografiskt område för projekt- och investeringsstöd medan ansvaret för de årliga CAP-ersättningarna flyttas till Jordbruksverket. LRF ser att de geografiska områden som de civilområdesansvariga länsstyrelserna föreslås täcka i flera fall är mycket stort och LRF ifrågasätter om det är möjligt för de civilområdesansvariga länsstyrelserna att kunna upprätthålla god kompetens kring lantbrukets förutsättningar för hela de geografiska områdena och därmed också kunna fatta strategiskt riktiga och väl underbyggda beslut. Totalt skulle personalbehovet minska med 245 årsarbetskrafter på länsstyrelserna och öka med 195 på Jordbruksverket, dvs. en total minskning om 50 årsarbetskrafter om utredningens förslag med avseende på CAP genomförs.

LRF anser att om investeringsstöden ska hanteras enbart av ett antal utvalda länsstyrelser bör det övervägas om indelningen ska ske på ett annat sätt än enligt CIVO-områdena. Länsstyrelserna har de under senare år fördjupat sitt ömsesidiga samarbete och bland annat inrättat en samsamarbetsstruktur för CAP-ersättningarna. Denna struktur skiljer sig från civilområdesindelningen. LRF anser att denna struktur borde ha analyserats mer djupgående som ett alternativ till civilområdesindelningen. LRF ser också att detta fördjupade samarbete ännu inte fått fullt genomslag i och med att samarbetet nyligen inrättats och det finns med stor sannolikhet potential att



effektivisera, öka likabehandlingen och stärka rättssäkerheten genom detta samarbete. Detta gäller såväl de årliga CAP-ersättningarna som projekt- och investeringsstöd.

LRF kan se områden där en koncentration eller till och med centralisering av CAP-hantering skulle vara positiv. Det gäller för sektorer som är mycket små i vissa län. LRF har tidigare förespråkade att Jordbruksverket skulle ta över ansökningar om investeringsstöd för trädgårdssektorn. LRFs medlemmar i län med ett lågt antal trädgårdsföretag upplever att de inte har samma möjligheter till investeringsstöd som företag inom andra sektorer vilket kan bero på att det blir en för liten kritisk massa som söker ersättningar och att kompetensen för trädgårdssektorn inte är tillräckligt utvecklad vid alla länsstyrelser.

Utmaningar med handläggning av CAP-ersättningar

Utredningen pekar på ett antal utmaningar med nuvarande hantering av CAP-ersättningarna – det är ett detaljerat regelverk med många ersättningsformer, mottagare av ersättningar och medfinansierare samt att förvaltningskulturen mellan EU-institutionerna och Sverige skiljer sig åt. En ytterligare aspekt som LRF ser ger utmaningar är växelkursen mellan kronan och euron. LRF delar utredningens slutsats att ett komplext regelverk i kombination med mängden aktörer medför risker för rättssäkerheten och att behovet av samordning och samverkan är stort vilket leder till administrativa kostnader. Skillnaderna i kostnaden för länsstyrelserna i hanteringen av de årliga CAP-ersättningarna respektive projekt- och investeringsstöden i CAP (se figur 6.5 i utredningen) pekar på att myndigheterna arbetar på olika sätt, vilket kan vara såväl personbundet som kopplat till organisationen, men också beroende på att myndigheterna hanterar olika ersättningsformer där exempelvis fäbodersättningen kräver mycket manuell hantering i län med förekomst av fäbodan. Fördjupat samarbete mellan länsstyrelserna, liksom mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna, kan sannolikt ge effektiviseringsvinster.

Vid starten av den förra CAP-perioden, 2015, var det mycket i handläggningssystemen som inte fungerade och många lantbruksföretag fick vänta länge både på beslut och utbetalningar av CAP-ersättningar. Det tog Jordbruksverket flera år att komma till rätta med de problem som uppstått. Problemen berodde till mycket stor del på att IT-systemen inte var färdiga vilket gav följd effekter på helheten i handläggningen av CAP-ersättningar. Även om flera länsstyrelser fick höga ärendebalanser är det ändå LRFs uppfattning att det övergripande ansvaret för bristerna i handläggningssystemet var Jordbruksverkets. Starten av nuvarande CAP-period 2023 gick betydligt bättre, även om många lantbrukare framför att utbetalningarna av de ettåriga miljöersättningarna gjordes alldeles för sent. Vid jämförelser med andra medlemsländer (enligt uppgifter insamlade av Copa och Cogeca) är det dock tydligt att Sverige tillhör ett av de länder där införandet av nuvarande CAP-period har gått smidigast. Jordbruksverket menar dock själva att det fortfarande finns en omfattande utvecklingskuld och att förbättringar och korrigeringar av IT-systemet behöver göras för att det ska fungera bättre. I utredningen redovisas budgeten för EU-fonderna med delad förvaltning. För CAP handlar det om fonderna Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) som bland



annat finansierar gårdsstöd och andra årliga CAP-ersättningar och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdens utveckling (EJFLU) som finansierar projekt- och investeringsstöd samt ett antal årliga CAP-ersättningar. Det är tydligt, i figur 3.1 i utredningen, att jordbruksfonderna EGFJ och EJFLU omfattar mest medel. Tillsammans med nationell medfinansiering uppgår dessa fonder till cirka 55 miljarder kronor totalt under perioden 2021-2027. Av figur 4.1 i utredningen framgår de administrativa kostnaderna för EU-medel med delad förvaltning och att förvaltningskostnaden *per stödkrona* är lägst för EGFJ medan kostnaden per stödkrona är högre för EJFLU än för socialfonden (ESF) och regionalfonden (ERUF). Det hade varit intressant att jämföra kostnaden *per ansökan*. LRF ser det som troligt att ansökningarna till ESF och ERUF generellt är större med mer omfattande budget än ansökningar om projekt- och investeringsstöd från EJFLU; antalet ansökningar till EJFLU är sannolikt fler vilket driver upp den totala handläggningskostnaden eftersom det blir fler ansökningar att handlägga. LRF anser att analysen av handläggningskostnaden per ansökan saknas i utredningen.

Utredningen, liksom Jordbruksverket (se rapport med dnr 3.1.17-05262/2023), lägger stor vikt vid att markuppföljning med satellit kommer leda till betydligt färre fältkontroller på sikt och betydande effektiviseringsvinster. LRF är inte övertygat om att markuppföljningen kan få riktigt så stora effekter som utredningen vill ge sken av, det återstår åtminstone en hel del arbete innan markuppföljningens fulla potential kan ses. I de fall det fortfarande kommer behöva göras ett större antal fältkontroller även efter 2028 så kommer Jordbruksverket behöva bygga upp en större organisation för fältkontrollverksamhet, en verksamhet som redan finns på länsstyrelserna idag. LRF ser också en farhåga att utvecklingen mot mer satellituppföljning och AI leder till att vi får CAP-ersättningar som går att följa upp med tekniska hjälpmedel snarare än CAP-ersättningar som bidrar till att uppfylla målen för den förda politiken.

Utredningen föreslår att organisationsförändringarna ska träda i kraft i samband med att nästa CAP-period inleds vilket enligt tidsplanen är tänkt att ske år 2028. Det är inte helt osannolikt att starten av nästa CAP-period försenas med ett eller två år. LRF ser både för- och nackdelar med att genomföra eventuella organisationsförändringar i samband med en ny CAP-period. En utmaning är att hantera alla förändringar samtidigt – nytt regelverk och en ny tjänstemannaorganisation på Jordbruksverket och länsstyrelserna. Det är inte osannolikt att nuvarande personal på länsstyrelserna väljer att söka sig till andra arbetsgivare innan förändringarna träder i kraft, även om ett antal sannolikt väljer att byta arbetsgivare till Jordbruksverket. Länsstyrelserna kan därför få stora utmaningar med att avsluta nuvarande CAP-period på ett bra och rättssäkert sätt. LRF uppmanar regeringen att, om de går vidare med hela eller delar av utredningens organisationsförslag, säkerställa att rättssäkerheten för enskilda företagare inte äventyras innan organisationen kommit på plats.



CAP-ersättningarna är viktiga styrmedel

CAP-ersättningarna är viktiga politiska styrmedel för att uppnå målen i den nationella livsmedelsstrategin om ökad hållbar produktion av mat, de är också viktiga styrmedel för flera nationella miljökvalitetsmål liksom mål inom klimatområdet.

Utredningen har angett att det ligger utanför deras uppdrag att bedöma och kvantifiera den samhällsekonomiska effekten av EU-stöden i förhållande till vad som var avsikten med stödet. Även om LRF kan se det som en rimlig avgränsning för föreliggande utredning, hade analyser av effekter av utredningens förslag för lantbruket och livsmedelsproduktionen i ett längre perspektiv varit mycket värdefullt. Effektiviteten i politiken mätt i kostnaden per hanterad ansökan innebär inte per definition att målen för politiken nås. Att säkerställa att EU-fonderna hanteras kostnadseffektivt och juridiskt rätt innebär inte per definition att CAP-ersättningarna hamnar där de gör mest nytta.

LRF ställer sig inte bakom utredningens förslag

Sammanfattningsvis ställer sig LRF inte bakom varken förslaget till centralisering av hantering av årliga CAP-ersättningar eller koncentration av hantering av projekt- och investeringsstöd, med undantag för till exempel trädgårdssektorn där antalet ansökningar om investeringsstöd per län är litet. Utredningens förslag skulle sannolikt på sikt leda till besparingar, men detta väger inte upp de negativa effekter som LRFs ser för lantbruket i sin helhet med generellt sett lägre kompetens om lantbruksfrågor på länsstyrelserna. LRF förespråkar att länsstyrelsernas samarbete över länsgränserna i första hand ökar snarare än att genomföra en stor organisationsförändring för hela hanteringen av CAP. LRF kan inte nog understryka vikten av att god lantbrukskompetens med strategisk lednings- och styrningsfunktion finns kvar vid landets länsstyrelser.

Vi är alla överens om att vi behöver ökad svensk livsmedelsproduktion. Denna ökning måste ske i hela landet och utifrån regionala förutsättningar. Här är hanteringen av EU-medel en viktig pusselbit. Viljan att uppnå kostnadseffektiv hantering och juridisk oantastlighet får inte äventyra medlens syfte och träffsäkerhet.

Palle Borgström
Förbundsordförande

Sofia Björnsson
Expert Näringspolitik