

Regeringen
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ba.eu@regeringskansliet.se

Länsstyrelsen i Hallands läns yttrande över SOU 2024:22 En ny organisation för förvaltning av EU-medel

Er beteckning: Fi2024/00894

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Hallands län konstaterar att ett helhetsperspektiv på hur landsbygdspolitikens mål påverkas saknas i utredningen och därmed har inte heller påverkan på landsbygdens företag och landsbygdens utveckling beaktats. Genomförandet av EU:s fonder och program förutsätter och kräver tydligt regionalt inflytande och att den regionala och lokala dimensionen beaktas i genomförandet. Länsstyrelsen ser en stor risk om beslut centraliseras. Det kan skapa en större otydlighet gentemot stödmottagare och parter.

Länsstyrelsen i Hallands läns samlade 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.

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att en centralisering och koncentration av genomförandet av jordbrukspolitiken skulle bidra till en effektivare och mindre kostsam administration.

Verksamhetsområdet gemensam jordbrukspolitik är en del av länsstyrelsernas kärnverksamhet, i Halland motsvarar det 13 % av den totala verksamheten. Ett genomförande av förslagen kommer att innebära att närheten till den statliga förvaltningen minskar och risken finns att det uppfattas som att staten drar sig tillbaka från landsbygden.

Länsstyrelsernas uppdrag inom jordbrukar- och landsbygdsstöden 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. Därtill kan lyftas 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 att i arbetet med rent dricksvatten, säker livsmedelsproduktion och robusta livsmedelskedjor.

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att enhetlighet uppnås bäst via regionala referensgrupper utan beslutsmandat. Länsstyrelsen i Hallands län förordar regionala beslutsgrupper med sammansättning liknande den för dagens strukturfondspartnerskap och där olika aktörer från regional och lokal nivå är representerade eftersom dessa alltid har bäst kunskap om vilka behov och förutsättningar som finns.

Inledning om länsstyrelsernas syn på utredningens utgångspunkter

Utgångspunkten för utredningen har varit ett tydligt fokus på effektivisering och att minska administrativa kostnader i hanteringen av EU- medel i Sverige. Länsstyrelserna har under utredningens gång påtalat vikten av att också beakta graden av måluppfyllelse och de stödmottagare vilka medlen är till för. Perspektiv som enligt länsstyrelserna inte beaktats tillräckligt i utredningens arbete och därför inte heller återspeglas i resultatet.

Länsstyrelserna delar den problembild som utredningen tar sin utgångspunkt i. I korthet handlar det om att genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitikerna i tidigare programperioder präglats av en hög komplexitet av åtgärder, höga administrativa kostnader och omfattande finansiella korrigeringar. Den analys och slutsats som sedan dras om att ett av skälen till dessa brister ligger i ett stort antal aktörer i genomförandet ifrågasätter länsstyrelserna.

Mot bakgrund av det nära samarbete länsstyrelserna haft med Jordbruksverket de senaste åren är länsstyrelsernas samlade bild att bristerna framför allt kan hänföras till avsaknad av IT- system, felaktiga regeltolkningar och avsaknad av tillräcklig vägledning och riktlinjer. Brister som till allra största del faller inom ramen för Jordbruksverkets ansvar.

Det blev tydligt när EU- kommissionen satte förvaltningen av medel inom jordbrukspolitiken under ackrediteringsprövning, mot bakgrund av att EU- kommissionen inte hade förtroende för Sveriges förvaltning av jordbrukspolitiken. Det har också varit skälet till att regeringen vidtagit åtgärder för att stärka styrning och ledning i Jordbruksverket.

Komplexiteten i genomförandet av den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken är stor. Förhoppningen om att en kraftfull förenkling av stödsystemen inför kommande programperiod delas med länsstyrelserna. Det bör dock nämnas att Sverige är förpliktigade att följa gemensamma beslut för kommande gemensam jordbrukspolitik. Det finns en uppenbar risk att önskade förenklingar inte uppnås. Länsstyrelserna har stått som garant för genomförandet under tidigare programperioder. Utan denna kompetens som idag finns samlad på de 21 länsstyrelserna finns det en betydande risk för det kommande genomförandet.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsens samlade 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.

Länsstyrelsen konstaterar att ett helhetsperspektiv på hur landsbygdspolitikens mål påverkas saknas i utredningen och därmed har inte heller påverkan på landsbygdens företag och landsbygdens utveckling beaktats. Det är Länsstyrelsens mening att landsbygdspolitikens mål äventyras genom de förslag som lagts i utredningen då möjligheten att beakta regionala förhållanden och förutsättningar minskar.

Utredningens förslag kommer att öka den administrativa bördan för företagen samtidigt som förtroendet för staten bland landsbygdsföretagen riskerar att minska. Även regeringens möjlighet att genom länsstyrelserna få regional kunskap om läget i lantbruket och livsmedelsproduktionen kommer att kraftigt försämrats. Detsamma gäller jordbruksföretagens möjligheter att få kvalificerat stöd och regional rådgivning utifrån företagets historia, relativa styrkor och framtida möjligheter.

Utredningens förslag får mycket stor påverkan på länsstyrelsernas verksamhet då det innebär en omfattande förändring av myndigheternas uppdrag. Verksamhetsområdet motsvarar mellan 10 och 15 % av länsstyrelsernas totala verksamhet. Statskontoret bedömde nyligen att området var att betrakta som en del av länsstyrelsernas kärnverksamhet, en bild som delas av länsstyrelserna själva.

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att en centralisering och koncentration av genomförandet av jordbrukspolitiken skulle bidra till en effektivare och mindre kostsam administration och redogör nedan för argumenten emot dessa förslag. Om en koncentration trots det ska genomföras behöver det ske med utgångspunkt i de förutsättningar som omgärdar det här verksamhetsområdet. Alternativ till utredningens förslag till koncentration har länsstyrelserna redogjort för i uppdraget att föreslå effektiviseringar av administrationen av 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 lantbruket, landsbygden och livsmedelsförsörjningen i Sverige. Länsstyrelserna 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 myndigheternas uppdrag och därigenom nå politiska mål, bibehålla förtroendet för staten i hela landet samt arbeta med resiliens och beredskap, inte minst på livsmedelsområdet.

Arbetet med EU-stöden till landsbygden för med sig nära kontakter mellan länsstyrelserna och enskilda jordbruks- och livsmedelsföretag såväl som regionala företrädare för olika typer av organisationer som arbetar gentemot lantbruket. Ett genomförande av förslagen kommer att innebära att närheten till den statliga förvaltningen minskar och risken finns att det uppfattas som att staten drar sig tillbaka från landsbygden.

I linje med regeringens så väl som EU:s önskan om att det skall finnas förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet så

finns mycket goda möjligheter att utveckla länsstyrelsernas roll. Länsstyrelsen har i sin roll som statens regionala representant en nyckelroll i utvecklingen och det finns fortsatt en stark utvecklingspotential när det gäller denna roll. Mot den bakgrunden är det orimligt att öka avstånden mellan länsstyrelserna och medborgarna. Att denna potential verkligen tas till vara och att det fortsatt finns en tydlig statlig närvaro i hela landet är av stor betydelse i denna tid.

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 lantbruket och länsstyrelsernas övriga verksamhet. Det gäller till exempel uppdrag inom vatten- och naturvård, miljö, klimat, den nationella livsmedelsstrategin, djurskydd, smittskydd och veterinära frågor samt den sammanhållna landsbygdspolitiken. Utredningens förslag får stora konsekvenser på länsstyrelsernas samlade uppdrag och urholkar myndigheten inom verksamhet som handlar om utveckling- och tillväxtfrämjande. Det finns en risk att länsstyrelserna får en än större tyngdpunkt i tillsyns- och tillståndsverksamhet vilket vore olyckligt.

Länsstyrelsernas uppdrag inom jordbrukar- och landsbygdsstöden 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. Ett område av ökande betydelse handlar om jordbruksmarkens betydelse i den fysiska planeringen, vilket inbegriper ianspråktagande av jordbruksmark för till exempel utbyggnad av städer inkluderat bostäder, infrastruktur, handelsplatser med mera. Det pågår också en snabb utbyggnad av solcellsparkar 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.

Utveckling i Hallands län som en region med stark tillväxt, hög befolkningstäthet och stor livsmedelsproduktion förutsätter dessutom en nära samverkan mellan Länsstyrelsen, Region Halland och kommuner för att smidigt hantera målkonflikter för viktiga samhällsintressen.

Arbetsmarknad och statlig närvaro i hela landet

Länsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att sammanslagning av myndigheter och omfördelning av uppgifter mellan myndigheter kan få stora konsekvenser för en arbetsmarknadsregion när statliga jobb försvinner eller tillkommer. Administrationen av EU-stöd till lantbruket betraktas i utredningen som en enskild företeelse, skilt från övrig verksamhet med betydelse för lantbruket, landsbygden och livsmedelsförsörjningen i Sverige.

Halland är det sjunde folkrikaste och ett snabbväxande län med förhållandevis få kvalificerade arbetstillfällen. Lönegapet mellan kvinnor och män är störst i landet. Det finns få statliga arbetstillfällen i Hallands län, vilket inte minst begränsar högutbildade kvinnors arbetsmarknad i närområdet. Halland saknar som enda län exempelvis huvudkontor för nationell myndighet eller statligt bolag. Detta faktum behöver beaktas vid implementering av utredningens förslag av sammanslagning av ESF+ och Tillväxtverket samt omfördelning av uppgifter mellan länsstyrelser. Genomförs utredningens förslag skulle ett stort antal kvalificerade statliga arbetstillfällen försvinna från Halland samtidigt som den regionala statliga närvaron ytterligare skulle minska i länet.

En förändring enligt utredningens förslag skulle därför innebära en stor påverkan på landsbygdsföretagen och landsbygdens utveckling i stort. Det finns stor risk att landsbygdspolitikens mål kraftigt äventyras då möjligheten att beakta regionala förhållande och förutsättningar minskar.

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 länsstyrelserna 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).

Hallands län har en stor betydelse för den nationella livsmedelsförsörjningen. I ett läge där marknadskrafterna inte ensamma räcker till så blir Länsstyrelsens (läs statens) roll desto viktigare för att sätta fokus på och värna jordbruket i Halland så att den framtida utvecklingspotentialen verkligen tas till vara. För detta krävs kompetens om lokala och regionala förutsättningar vid myndigheten.

Därtill kan lyftas 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 att 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

Länsstyrelsen 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. Länsstyrelsen 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 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). Detta för att möta behovet av en effektivare och rättssäkrare stödprocess samt en högre grad av enhetlighet och likabehandling av stödsökande.

Förvaltningen av Interregprogrammen vid länsstyrelserna

Genomförandet av EU:s fonder och program förutsätter och kräver tydligt regional inflytande och att den regionala och lokala dimensionen beaktas i genomförandet. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att enhetlighet bäst uppnås via regionala referensgrupper utan beslutsmandat, utan ser en stor risk där beslut centraliseras och skapar en större otydlighet än med dagens system gentemot stödmottagare och parter. Länsstyrelsen i Hallands län förordar regionala beslutsgrupper med sammansättning liknande den för dagens strukturfondspartnerskap och där olika aktörer från regional och lokal nivå är representerade eftersom dessa alltid har bäst kunskap om vilka behov och förutsättningar som finns. Ett flertal regionalfundsprogram är även framgent nödvändiga för att spegla de olika förutsättningar som finns i Sverige. Programmens prioriteringar bör styras av de regionala utvecklingsstrategierna eftersom de utgår från regionala behov, utmaningar och förutsättningar.

Utredningens resultat ger uttryck för att det finns potential för ökad ändamålsenlighet, effektivitet och rättssäkerhet vid en samlad placering av förvaltande myndigheter för Interreg hos Tillväxtverket. Det är dock svårt att se hur detta i praktiken skall ske, givet Interregprogrammets särart. Det kan inte nog betonas att det faktum att flera länder är involverade i Interregprogrammen vilket gör förvaltningen mer komplex. Sverige har inte ensam rådighet över programmets genomförande. Förutom skillnader mellan Interreg och de regionala ERUF-programmen bör också poängteras de skillnader som finns även mellan olika typer av Interregprogram; dels gränsöverskridande program (Aurora, ÖKS och Sverige-Norge) och transnationella program (NPA).

Ett initiativ från svensk sida om att byta förvaltande myndigheter skulle också kunna resultera i att förvaltande myndighet flyttas från

Sverige till andra länder. Det skulle i sin tur försämra möjligheterna att påverka ett effektivt genomförande av programmen. De program som förvaltas i Sverige bedöms vara väl fungerande. Länsstyrelsen ser en risk att programmens genomförande blir mindre ändamålsenligt vid en flytt till en gemensam organisation.

Utredningen konstaterar att i jämförelse med dagens ansvarsfördelning ger en flytt bättre förutsättningar för synergier med andra regionala program inom ERUF. Givet de tydliga skillnader som finns gentemot de regionala ERUF programmen är inte vinsterna med förslaget tydliga. Det stora värdet ligger i samordningen mellan Interregprogrammen snarare än med Tillväxtverket. Denna samordning sker redan idag.

De skillnader som finns mellan de olika Interregprogrammen är inte kopplat till att programmen förvaltas av olika organisationer, utan har snarare att göra med geografi och inriktning på insatser. En flexibilitet behöver finnas för dessa olikheter, oavsett om förvaltande myndighet finns på flera olika myndigheter eller inom ramen för samma.

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

Vidare lyfts de svenska stödmottagarnas intressen och behov av ett så enkelt och enhetligt förvaltnings- och administrativt system som möjligt fram. Oavsett vilken myndighet som är förvaltande myndighet för Interregprogram kommer det att vara svårt att i någon större utsträckning utforma systemen i enlighet med enbart svenska önskemål.

Bakgrund

Regeringen tillsatte 2022 en utredning med uppdrag att utreda hanteringen av EU-medel i Sverige. Syftet med utredningen var att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana medel.

Länsstyrelserna berörs direkt av två delar av utredningens förslag, dels genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, dels

förvaltningen av Interregprogrammen vid länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland.

Utredningen föreslår i de delar som berör den gemensamma jordbrukspolitikens genomförande i Sverige att handläggningen av de djur- och arealbaserade stöden inklusive kontrollarbetet i fält ska centraliseras till Jordbruksverket. Samtidigt koncentreras projekt- och investeringsstöden till de sex länsstyrelser som också är Civilområdesansvariga länsstyrelser.

Vad gäller förvaltningen av Interregprogrammen vid länsstyrelserna föreslås ansvaret flyttas från Länsstyrelserna till Tillväxtverket.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Thornberg med enhetschef Kristin Ovik som föredragande. I den slutliga handläggningen har också vikarierande länsråd Lovisa Ljungberg medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.