

Synpunkter på förslag i utredningen En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22)

Beslut

Länsstyrelsen i Kronobergs län beslutar om remissvar på utredningen En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22)

Beteckning: Fi2024/00894

Sammanfattning utredningens förslag

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.

Länsstyrelsens 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 jordbrukspolitiken 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 vår 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 som allra tydligast 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 Länsstyrelsen. Det bör dock nämnas att Sverige är förpliktigade att följa gemensamma beslut för kommande gemensamma 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 som en

backup för Jordbruksverket finns det en betydande risk för det kommande genomförandet.

Synpunkter på utredningens förslag

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

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 ej heller påverkan på landsbygdens företag och landsbygdens utveckling beaktats. Det är länsstyrelsens mening att landsbygdspolitikens mål kraftigt 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.

Stora organisatoriska förändringar riskerar tydliga verksamhetsbortfall. En stor och genomgripande organisatorisk förändring av EU-stöden riskerar att jordbruksföretagens utbetalningar försenas under en övergångsperiod, på grund av personalflykt och 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 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 31 mars 2022.

Länsstyrelsernas roll som statens regionala företrädare

Administrationn 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. 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.

För små kommuner 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 och det finns fortsatt en stark utvecklingspotential när det gäller denna roll. 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 areal- och djurbaserade stöd och en koncentration av projekt- och investeringsstöden.

I Kronobergs län sammankallar Länsstyrelsen till partnerskapsmöte för EU fonderna två gånger per år. Länsstyrelsen och de båda leaderområdena berättar om genomförandet av strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken och Region Kronoberg berättar om utlysningar inom regional- och socialfonden. Kommuner och andra företrädare för organisationer kan få aktuell lokal information och kan också fungera som rådgivare åt oss myndigheter.

Länsstyrelsen har sedan många år en fysisk konsultinformation i början av året för att ge stöd till konsulter så att ansökningarna som kommer in med så få fel som möjligt men att de också kan signalera problem till oss. Inför ny period eller vid omfattande förändringar har vi fysiska informationsträffar i länet som brukar vara uppskattade och som skapar förutsättningar för bättre förståelse för stöden och minskar antal fel men också ger statlig närvaro i länet. Vi har också vid förfrågan närvarat vid LRF möten både regionalt och lokalt för att informera om stöden eller lyssna in specifika behov tex. vid torka. Dessa fysiska möten är av stort värde för goda kontakter med lantbruksnäringen.

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. Djur- och grundvillkorskontroller av areal- och djurbaserade stöd kan vid mindre och medelstora länsstyrelser ofta samordnas med djurskydds-, foderkontroll och primärproduktionskontroll så att lantbrukaren endast får ett kontrollbesök av en kontrollant. På

liknande sätt finns samordningsfördelar när investeringsstöd och förprovning av djurstallar ligger på samma myndighet.

Länsstyrelsen har sedan några år en samarbetsrutin internt på Länsstyrelsen som flera gånger förhindrat dubbelfinansiering mellan EU:s ersättningar och olika nationella ersättningar som andra enheter på myndigheten hanterar, tex. inom naturvård och kulturmiljövård. Risken för dubbelfinansiering skulle väsentligt öka vid en koncentration av hanteringen av EU stöd.

Länsstyrelsen samverkar även kring frågor där konflikt uppstår mellan arealstödens villkor och skötselplaner för skyddad natur. Ibland behöver vi ha samtal om stora avvikelser i kontroll av arealersättningar inom skyddade områden. Samverkan kan även gälla begäran att ta jordbruksmark ur produktion eller för betesmarker och slåtterängar inom Natura 2000 områden där omställning eller plöjning sker.

Länsstyrelsen hanterar från 2024 det nationella restaureringsstödet för betesmarker och slåtterängar. Dessa marker ska senare kvalificera för miljöersättning och det är en fördel för brukaren om dessa villkor beaktas från början i planen. Det har också visat sig att lantbrukskompetensen och erfarenheten i EU stödhanteringen är viktig för klimatklivet, stödet till rovdjursstängsel mm.

Utredningens förslag får som sagt stora konsekvenser på Länsstyrelsernas samlade uppdrag och urholkar myndigheten inom verksamhet som handlar om utveckling- och tillväxtfrämjande. Länsstyrelserna har på senare tid fått flera Regionala tillväxtuppdrag och uppdrag runt att Förenkla för företag. De kontakter Länsstyrelsen har direkt med kunder i hanteringen av investeringsstöd och areal- och djurbaserade stöd ger kunskaper runt företagarperspektivet till gagn för hela organisationen. Det finns en risk att länsstyrelserna får en än större tyngdpunkt i tillsyns- och tillståndsverksamhet vilket vore olyckligt.

I linje med regeringens så väl som EU:s önskan om det skall finnas förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet så finns mycket goda möjligheter att utveckla Länsstyrelsernas roll. En Länsstyrelse som har ett utpräglat glesbygdsperspektiv, skulle om den utrustas med tydliga uppdrag och avsatta medel kunna bli statens kraftfulla verktyg för en levande landsbygd. Mot den

bakgrunden är det orimligt att öka avstånden mellan Länsstyrelsens och medborgarna. Det skulle få motsatt effekt.

Länsstyrelsernas uppdrag inom areal- och djurbaserade stöd samt investerings- och projektstöd och livsmedelsstrategin 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 innebär ianspråktagande av jordbruksmark för tex utbyggnad av städer inkluderat bostäder, infrastruktur, handelsplatser mm. 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 areal- och djurbaserade stöd och investerings- och projektstöd 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). Kompetensen och den lokala kunskapen för att hantera detta finns till väsentlig del hos den personal som arbetar med kompetensutvecklingsprojekt och personalen som hanterar olika former av EU stöd.

Antalet aktiva jordbrukare skiljer sig avsevärt mellan skogsbygd och slättbygd. Jordbruket i norr har så till vida inte samma förutsättningar som jordbruket i söder. Detta medför att marknadsunderlag för leverantörer av varor och tjänster skiljer sig påtagligt. Utvecklingspotentialen för jordbruket i områden som idag är extensivt brukade, är stor. Detta gäller också många områden i skogsbygd i södra Sverige. 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 så framtida utvecklingspotential verkligen tas till vara. För detta krävs kompetens om lokala och regionala förutsättningar vid myndigheterna.

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 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. Flera i personalen som hanterar EU-stöd har viktiga roller även i Länsstyrelsens stabsorganisation som stabschefer, funktionsansvariga, Tib, resurser vid kärnenergiberedskap, signalskyddspecialister mm.

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

Avslutningsvis vill länsstyrelserna konstatera att vi 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. Länsstyrelserna har tex. sedan några år en gemensam kundsupport för areal- och djurbaserade stöd i anslutning till länsstyrelsernas gemensamma telefoniorganisation vid Länsstyrelsen i Kronoberg.

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.

Konsekvenser för en hållbar utveckling i länet

Utredningens förslag kommer att öka den administrativa bördan för företagen samtidigt som förtroendet för staten bland landsbygdsföretagen riskerar att minska.

Miljömässiga konsekvenser

Länsstyrelsen har idag en upparbetad kommunikation via sina landsbygdsavdelningar till lantbruksföretagen. Det sker genom digitala och fysiska nyhetsblad där lantbrukarna även får information om annan verksamhet på Länsstyrelsen än EU-stödhanteringen. Det kan röra olika nationella stöd och ersättningar till gagn för miljön och olika lagstiftning som kan beröra lantbrukare. En centralisering innebär minskad helhet och därmed försämrad kommunikation till lantbruksföretagen. Detta kan få negativa konsekvenser för miljön.

Negativa konsekvenser kan också röra lantbrukare med betesmarker i tex. skyddade områden eftersom intern samverkan inte längre kan ske om Länsstyrelsen inte hanterar EU ersättningar.

Ekonomiska konsekvenser

Fler kontrollbesök för lantbrukare vid centralisering eftersom inte samordning av djurkontroller kan ske med länsstyrelsens övriga kontroller. Den administrativa bördan ökar för lantbrukaren då denne behöver ha kontakt med fler myndigheter. Regional anpassning i stöden och till olika situationer påverkas negativt. Länsstyrelsens kompetens i lantbruksfrågor försämras som kan påverka även andra ärenden lantbrukaren har hos Länsstyrelsen.

Konsekvenser för social hållbarhet

Förutsättningarna för en lokal delaktighet försvinner som idag finns i form av tex partnerskapsmöten och konsultinformation. Förslaget innebär att närheten och möjligheten till fysiska besök rörande frågor och hjälp vid ansökan om EU stöd försvinner för lantbrukare.

Den sociala hållbarheten riskerar att försämras även i beredskapsarbetet om Länsstyrelsen inte längre har kompetens eller kapacitet inom lantbruk- och livsmedelsfrågor.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Malin Almqvist med landsbygdsdirektör Stefan Carlsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetscheferna Anders Meijer, Maria Sjöberg och Mikael Briland deltagit.