



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

Remissvar på betänkandet SOU 2024:22 En ny organisation för förvaltning av EU-medel

Er beteckning: Fi2024/00894

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att en centralisering och koncentration av genomförandet av jordbrukspolitiken skulle bidra till en effektivare och mindre kostsam administration. Länsstyrelsens bedömning är att stödmottagarnas behov beaktats i för liten utsträckning i utredningen samt att behovet av regional och lokal kunskap och förankring inte tillmätts tillräcklig betydelse. Genomförandet av EU:s fonder och program förutsätter regionalt inflytande och att den regionala och lokala dimensionen beaktas i genomförandet.

Länsstyrelsen i Gotlands län konstaterar att det saknas ett helhetsperspektiv på hur utredningens förslag påverkar landsbygdspolitikens mål och därmed har inte heller påverkan på landsbygdens företag och landsbygdens utveckling beaktats. Länsstyrelsens samlade bild är att ett genomförande av utredningens förslag avseende administrationen av EU-stöden till lantbruket riskerar att försämra möjligheterna att nå landsbygdspolitikens mål, målet om en ökad livsmedelsproduktion och en livskraftig livsmedelskedja i hela landet. En centralisering skulle få stora konsekvenser på Länsstyrelsernas samlade uppdrag och urholka myndigheten inom verksamhet som handlar om hållbar utveckling och tillväxtfrämjande samt urholka förutsättningarna att göra väl avvägda bedömningar vid målkonflikter i handläggning av beslut. Samordningsvinster mellan olika sorters kontroller skulle förloras och lantbrukarna skulle få en ökad administrativ börda. Det finns en stor risk att lantbruksföretagarna på Gotland skulle uppleva att avståndet till statlig service ökar och att staten drar sig tillbaka från landsbygden.

Grunden till Länsstyrelsernas ansvar inom beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten är den nära kontakt som finns med hela livsmedelskedjan, inklusive primärproduktionen och landets livsmedelsproducerande företag. Den kompetens som länsstyrelserna har inom området jordbruk och primärproduktion har byggts upp genom arbete med jordbrukarstöd och landsbygdsstöd, där nära kontakt med lantbruksföretagen utgör en central del av arbetet. Kunskap och kompetensförsörjning inom beredskapsstrukturen är kritisk och behöver finnas i händelse av kris eller krig. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen trycka på att Gotland är extra sårbart som ö utan broförbindelse med fastlandet och behöver ha en omställningsförmåga för "ö-drift", i händelse av att ön blir avskuren från fastlandet. Omställning till ö-drift förutsätter att kompetens och förmåga finns på ön i vardagen.

Länsstyrelsen i Gotlands län avstyrker utredningens förslag att minska antalet regionalfondsprogram från åtta till ett. Ett nationellt program med indikativa budgetar för ERUF anses inte ändamålsenligt då förutsättningarna för en hållbar regional utveckling varierar mellan olika delar av landet.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning om att en centralisering och koncentration av genomförandet av jordbrukspolitiken skulle bidra till en effektivare och mindre kostsam administration. I länsstyrelsernas rapportering 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 samsynsstruktur för jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd där samtliga 21 länsstyrelser ingår (SamS). Detta medför att länsstyrelserna samarbetar för ett effektivt genomförande av jordbrukspolitiken, säkerställer hög rättssäkerhet och likabehandling av stödsökande har samsyn och god kommunikation gentemot utbetalande myndighet.

Uppdragen inom jordbrukar- och landsbygdsstöden har betydelse för länsstyrelsernas samlade uppdrag liksom för den lokala och regionala närheten och kunskapen - men i utredningen betraktas de som en enskild företeelse, skild från övrig verksamhet med betydelse för lantbruket, landsbygden och livsmedelsförsörjningen. 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, livsmedelsberedskap, djurskydd, smittskydd och veterinära frågor samt den sammanhållna landsbygdspolitiken.

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. Regeringens möjlighet att genom Länsstyrelserna få en opartisk regional kunskap om läget i lantbruket och livsmedelsproduktionen kommer försämrats om centraliseringen genomförs. Länsstyrelsen har genom sitt geografiska områdesansvar möjlighet till en kvalitativ helhetsbedömning av olika händelser och dess konsekvenser och effekter för livsmedelsföretagen i länet.

Det finns risker med stora organisatoriska förändringar. En uppenbar risk med att centralisera handläggning till Jordbruksverket är kompetenstapp av den samlade kompetens som finns inom jordbrukarstödsområdet på länsstyrelsen. Under en övergångsperiod kan det resultera i försenade utbetalningar och bristande kontroller. Det vore allvarligt för lantbruksföretagens förtroende för statens hantering av stödsystemet om en situation liknande den vid införandet av programperioden 2015 skulle uppkomma. Många lantbrukare drabbades då av försenade utbetalningar på grund av Jordbruksverkets problem med IT-utveckling, som pågick under många år. I en tid då jordbruksbranschen är särskilt ekonomiskt pressad är det av stor vikt att stöden betalas ut i rätt tid. Dessutom ökar risken för nationella finansiella korrigeringar om det under en övergångsperiod uppstår brister och förseningar i stödhanteringen.

Länsstyrelsen i Gotlands län 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 dock Länsstyrelsen.

Mot bakgrund av det nära samarbete länsstyrelserna haft med Jordbruksverket de senaste åren är bilden att de brister som funnits 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.

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.

7.3.1 Hantering av areal- och djurbaserade stöd centraliseras till Jordbruksverket samt 7.3.3 Ansvaret för kontroller på plats av areal- och djurbaserade stöd

Länsstyrelsen i Gotlands län delar inte utredningens bedömning att en centralisering av hanteringen av areal- och djurbaserade stöd till Jordbruksverket skulle bidra till en effektivare och mindre kostsam administration.

Enligt utredningen har nuvarande organisatoriska struktur med Jordbruksverket som ansvarig för hantering av EU:s jordbruksfonder med delegering av det operativa utförandet, inneburit utmaningar för verksamhetsutveckling, genomförande av gemensamma

arbetsätt och likvärdig rättstillämpning. Länsstyrelsen i Gotlands län menar att utredningens förslag till centralisering har ett för ensidigt fokus på samordningsvinster ur ett för begränsat perspektiv. Länsstyrelsen menar att utredningen drar för långtgående slutsatser om att utveckling och tillämpning av digital teknik minskar behovet av kännedom om lokala förutsättningar. Länsstyrelsen menar att kunskap om lokala och regionala förhållanden och ett upparbetat förtroende hos näringslivet, stödmottagarna, är en förutsättning för en effektiv implementering av ett föränderligt regelverk. 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.

Länsstyrelsen i Gotlands län ser en risk för minskad effektivitet genom försämring ur ett företagarperspektiv, förslaget skulle innebära att den service som bygger på regional kunskap och lokal tillgänglighet, försvinner. Vidare skulle förslaget, ur ett mottagarperspektiv, kunna uppfattas som att avståndet till statlig service ökar. Den regionala kompetens och de upparbetade kontakterna inom jordbruket på Gotland som länsstyrelsen har är av stor betydelse för att kunna ge en god service och rådgivning till gotländska jordbruksföretag. Länsstyrelsen i Gotlands län anser att mottagarperspektivet inte har beaktats tillräckligt. Länsstyrelsens arbete med jordbrukarstöden resulterar årligen i utbetalningar till öns jordbrukare på ca 400 miljoner kronor. Jordbrukarna är beroende av stöden, och av att de kommer i rätt tid, för att kunna driva sina företag. Länsstyrelsen i Gotlands län har, och har under många år haft, en hög måluppfyllelse för Jordbruksverkets uppsatta tidsplan för utbetalningar av stöden. Länsstyrelsen i Gotlands län ser en stor risk med förseningar av utbetalningar av stöden om ansvaret flyttas till Jordbruksverket. Även försenade stöd under en begränsad tid skulle få stora konsekvenser för jordbruksföretagen, som befinner sig i ett utsatt läge med höga priser för el, bränsle och insatsvaror.

Uppdragen inom jordbrukar- och landsbygdsstöden betraktas i utredningen som en enskild företeelse, skilt från länsstyrelsens övriga verksamhet med betydelse för lantbruket, landsbygden och livsmedelsförsörjningen i Sverige. Länsstyrelserna är regeringens förlängda arm ute i landet. Att länsstyrelserna har uppdragen inom

jordbrukar- och landsbygdsstöden 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. I utredningen om livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8) görs det tydligt hur viktig det lokala och regionala samarbetet är i händelse av kris. För det är fortsatt tillgång till regional kunskap och kompetens centralt. Länsstyrelsernas uppdrag inom jordbrukar- och landsbygdsstöden har betydelse för länsstyrelsernas samlade uppdrag, i rollen som samordnare av politikområden på regional nivå, liksom för den lokala och regionala närheten och kunskapen. Länsstyrelsens kompetens att hantera målkonflikter för viktiga samhällsintressen riskerar att reduceras.

Länsstyrelsen i Gotlands län är en liten myndighet med totalt 134 årsarbetskrafter. Utredningens förslag skulle innebära en minskning med drygt 15 årsarbetskrafter, motsvarande 11 % av det totala antalet årsarbetskrafter på Länsstyrelsen i Gotlands län, och därmed en kraftig utarmning av kompetensen på myndigheten kopplad till regionalt jordbruk, företagande och primärproduktion. För att kunna genomföra uppdrag inom överlappande områden på myndigheten, inom vatten- och naturvård, miljö, klimat, den nationella livsmedelsstrategin, djurskydd, smittskydd och veterinära frågor samt den sammanhållna landsbygdspolitiken, är det av avgörande betydelse för länsstyrelsen att behålla kompetensen kopplad till jordbrukarstöd och stöd till landsbygdsutvecklingsåtgärder.

Länsstyrelsen har, som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet, en central roll för att säkra rikets beredskap i fredstid, orostid och krigstid. Grunden till Länsstyrelsernas ansvar inom beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten är den nära kontakt som finns med hela livsmedelskedjan, inklusive primärproduktionen och landets livsmedelsproducerande företag. Den kompetens som länsstyrelserna har inom området jordbruk och primärproduktion har byggts upp genom arbete med jordbrukarstöd och landsbygdsstöd, där nära kontakt med lantbruksföretagen utgör en central del av arbetet. För arbetet inom livsmedelsberedskap är det därför viktigt att det finns en regional arbetsstruktur med kompetens om de särskilda förutsättningar och behov Gotland har för livsmedelsproduktion. Kunskap och kompetensförsörjning inom beredskapsstrukturen är kritisk och behöver finnas i händelse av kris eller krig. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen trycka på att Gotland är extra sårbart som ö utan broförbindelse med fastlandet

och behöver ha en omställningsförmåga för "ö-drift", i händelse av att ön blir avskuren från fastlandet. Omställning till ö-drift förutsätter att kompetens och förmåga finns på ön i vardagen.

Länsstyrelsen i Gotlands län konstaterar vidare att förslaget om att även fältkontroller av jordbrukarstöden (7.3.3) föreslås flyttas till Jordbruksverket, bygger på att majoriteten av kontrollerna ska kunna utföras digitalt från och med 2028 och att fältkontrollerna ska minska eller försvinna helt. Länsstyrelsen i Gotlands län ställer sig mycket tveksam till om detta är genomförbart sett till erfarenheter av utvecklingen av digitala kontroller hittills och kunskap om de utmaningar som finns med kontroll av EU-stöd. Länsstyrelsen i Gotlands län ser en risk med att de finansiella korrigeringarna i stället ökar till följd av förslaget. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen även trycka på den samordning av kontroller som görs för att minska kontrollbesök som en del i att förenkla för företag samt minska den administrativa bördan. Kontroller av areal- och djurbaserade stöd samordnas till exempel med kontroll inom primärproduktion vad gäller livsmedel och foder, samt offentlig kontroll inom ramen för djurskyddslagen. Vid behov omfördelas även resurser.

På den övergripande nivån ser Länsstyrelsen i Gotlands län en risk med att förslaget, med den urholkning av kompetens inom det gröna näringarna det skulle innebära, skulle få negativa konsekvenser för landsbygdspolitikens mål och Länsstyrelsens samlade uppdrag för tillväxt och regional utveckling. Länsstyrelsen anser att det är en brist att det saknas en konsekvensanalys av förslaget gällande genomförandet av landsbygdspolitiken, tillväxtuppdragen och strategier såsom Livsmedelsstrategin och Regionala utvecklingsstrategier vilka kräver ett samarbete på regional nivå inte minst mellan länsstyrelserna och regionerna.

Slutligen delar Länsstyrelsen i Gotlands län 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. Länsstyrelserna har, i rapporteringen av regeringsuppdrag N2021/02521, 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.

7.3.2 Länsstyrelsernas handläggning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till färre länsstyrelser

Länsstyrelsen i Gotlands län är kritisk till utredningens förslag att projekt- och investeringsstöden ska koncentreras till färre länsstyrelser. Koncentrationen motiveras i utredningen bland annat med att det finns ett begränsat behov av lokalkännedom samt med att det finns ett begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser i motsats till utredningen att regional och lokal kunskap utgör en central del av en effektiv förvaltning av projekt- och investeringsstöden. Lokal och regional kännedom är stort värde i handläggningen och i kontakten med den sökande. Utöver att eftersträva likabehandling och rättssäkerhet behöver hänsyn även tas till olika lokala förutsättningarna för att syftet med stöden ska uppnås. Handläggning kräver kompetens inom de gröna näringarna och landsbygders förutsättningar som möter lokala och regionala behov, det är så stöden arbetar effektivt, hamnar där de gör mest nytta. I annat fall finns det en betydande risk att stöden fördelas fel vilket försämrar möjligheten att nå målet om en ökad livsmedelsproduktion i landet, förbättrad försörjningstrygghet av livsmedel samt en hållbar förvaltning av naturresurser. Att handlägga stöden inom länen har även fördelen att det är lättare att få en helhetsbild och att prioritera ansökningarna, vilket ger effektiv handläggning och kortare handläggningstider.

Av utredningen framgår att Länsstyrelsen i Gotlands län har den lägsta styckkostnaden per ärende inom landsbygdsprogrammet. Det är en välfungerande verksamhet med hög måluppfyllelse vad gäller handläggningstider och Jordbruksverkets mål för de olika stöden. I den handläggning som länsstyrelsen i Gotlands län genomför förekommer mycket telefonkontakter med stödsökande företag. Därför har en testperiod för telefontid införts för att öka effektiviteten i

handläggningen. Länsstyrelsen arbetar även mycket med kommunikation och information om de olika stöden, både digitalt och genom fysiska möten med branschen. Om verksamheten centraliseras finns en risk att den stödsökande upplever att avståndet till den statliga servicen ökar samt att handläggningstiderna ökar, åtminstone under en övergångsperiod. Det är av avgörande betydelse för företagen och därmed landsbygdens utveckling, att medlen från EU fonderna kommer dem till del i tid.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att den statistik som utredningen utgår från i jämförelsen mellan länsstyrelserna avser handläggning i Landsbygdsprogrammet. Budget och antal ärenden för respektive län skiljer sig i det gamla landsbygdsprogrammet mot hur det ser ut för innevarande strategisk plan. Andra variabler som borde ha beaktats är andel jordbruksareal och primärproduktion inklusive livsmedelsproducerande djur, samt antal ansökningar.

När det gäller synen på att det finns ett begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet redogör länsstyrelsen under föregående rubrik för att arbetet med stöden inte utförs i ett vacuum, länsstyrelsens handläggare är inte bara sakkunniga inom handläggningen av stöd, deras kompetens inom de gröna näringarna och landsbygders förutsättningar är viktig för att kunna genomföra uppdrag inom överlappande områden på myndigheten, inom vatten- och naturvård, miljö, klimat, den nationella livsmedelsstrategin, djurskydd, smittskydd och veterinära frågor samt den sammanhållna landsbygdspolitiken. Inte minst inom arbetet med livsmedelsberedskap är det viktigt att behålla en regional arbetsstruktur med kompetens om de särskilda förutsättningar och behov Gotland har för livsmedelsproduktion i och med sitt geografiska ö-läge. Vidare kopplar stödhanteringen exempelvis an till myndighetens rådgivande funktion, miljömålen och arbetet med regionala strategier, såsom livsmedels- respektive vattenvårdsarbete, våtmarksstrategier och även till länsstyrelsen uppdrag för tillväxt- och näringslivsutveckling.

Genom en koncentrerings skulle Länsstyrelsen förlora värdefull kompetens inom de gröna näringarna som är till stor nytta för myndighetens kärnverksamhet samt reducera förmågan att hantera målkonflikter för viktiga samhällsintressen.

7.6.4 Antalet program inom Eruf bör minska

Länsstyrelsen i Gotlands län motsätter sig utredningens förslag att minska antalet regionalfondsprogram från åtta till ett. Länsstyrelsen

anser att ett nationellt program med indikativa budgetar för ERUF inte är ändamålsenligt då förutsättningarna för en hållbar regional utveckling varierar mellan olika delar av landet. Länsstyrelsen i Gotland län vill i linje med Region Gotlands synpunkter på förslaget, understryka vikten av att hänsyn tas till målen för politiken och till regionala förutsättningar.

10.5.4 En lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker förslaget i denna del.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med landsbygdsdirektör Lina Holmgren som föredragande.

I handläggningen har verksamhetssamordnare Ingrid Jacobsson, verksamhetssamordnare Ylva Tevell, verksamhetssamordnare Gustav Pettersson, nationell samordnare Gunilla Lexell, handläggare Gösta Cedergren, handläggare Magnus Lindgren samt biträdande enhetschef Lotta Hallenfur medverkat.

I samband med yttrandet har även dialog först med Region Gotland.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.