



Länsstyrelsen
Västmanlands län

Yttrande

Datum
2024-06-18

Diarienummer
2410-2024

Regeringskansliet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Länsstyrelsen i Västmanlands läns yttrande över förslag i utredningen En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22)

Er beteckning: Fi2024/00894

Beslut

Länsstyrelsen i Västmanlands län avstyrker utredningens förslag gällande de delar av remissen som beskriver framtida organisation och hanteringen av EU:s jordbruksfonder i Sverige.

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 effektiv, ändamålsenlig och rättssäker hantering av sådana medel.

Länsstyrelsen i Västmanlands län (Länsstyrelsen) ombeds lämna synpunkter på betänkandet ”En ny organisation för förvaltning av EU-medel, SOU 2024:22”.

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.

Motivering till beslutet

Under kommande rubriker redogörs Länsstyrelsens syn på utredningens utgångspunkter och förslag. Länsstyrelsen lyfter även länsstyrelsens roll som statens regionala företrädare samt det regionala arbetet som sker med livsmedelsförsörjning och beredskap. Slutligen lyfts att en

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

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. En centralisering är inte likställd med effektivisering och minskade administrativa kostnader. Det är inte heller likställt med en ändamålsenlig och rättssäker förvaltning och kontroll. Detta är ett perspektiv som enligt Länsstyrelsen 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 brister som en hög komplexitet av åtgärder, höga administrativa kostnader och omfattande finansiella korrigeringar. Länsstyrelsen ifrågasätter den analys och slutsats som sedan dras i utredningen om att ett av skälen till dessa brister ligger i dess genomförande med uppgifter och ansvar fördelat på ett stort antal aktörer.

Mot bakgrund av det nära samarbete länsstyrelserna haft med Jordbruksverket de senaste åren är den samlade bilden att bristerna framför allt kan hänföras till avsaknad av IT-system, bristande funktionalitet i IT-system, felaktiga regeltolkningar och avsaknad av tillräcklig vägledning och riktlinjer. Brister som till allra största del faller inom ramen för Jordbruksverkets ansvar och som i hög utsträckning påverkat länsstyrelsernas arbetsprocesser i hanteringen av stöden. Vid fortsatt nära samarbete finns en stor potential att utveckla mer effektiva arbetsprocesser. Om Jordbruksverket dessutom uppnår en effektiv IT-förvaltning med ändamålsenliga system medför det såväl tids- som kostnadsbesparingar för både Jordbruksverket och länsstyrelserna.

När EU kommissionen satte förvaltningen av medel inom jordbrukspolitiken under ackrediteringsprövning blev det tydligt 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 är en kraftfull förenkling av

stödsystemen inför kommande programperiod. 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. Samtliga länsstyrelser har stått som garant för genomförandet under tidigare programperioder. Utan den kompetens som idag finns samlad på de 21 länsstyrelserna som en backup för Jordbruksverket finns det en betydande risk för det kommande genomförandet av jordbrukspolitiken.

Länsstyrelsens syn på utredningens förslag

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. Regeringens möjlighet att genom Länsstyrelsen få regional kunskap om läget i lantbruket och livsmedelsproduktionen kommer 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 Länsstyrelsens verksamhet då det innebär en omfattande förändring av myndighetens uppdrag. Verksamhetsområdet motsvarar mellan 10 – 15 % av Länsstyrelsens totala verksamhet. Statskontoret bedömde nyligen att området var att betrakta som en del av länsstyrelsernas kärnverksamhet, en bild som delas av Länsstyrelsen.

Stora organisatoriska förändringar skulle medföra störningar i stödsystemet, stora omställningskostnader och kompetensförluster som

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 den 31 mars 2022.

Länsstyrelsens 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. Länsstyrelsen är regeringens förlängda arm ute i landet. Att länsstyrelsen har ansvaret för administrationen av de olika EU-stöden till lantbruket är ett effektivt sätt att skapa samordning och samverkan 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 underlättas genom goda relationer mellan länsstyrelserna och jordbruks- och livsmedelsföretag såväl som regionala företrädare för olika slags organisationer som arbetar gentemot lantbruket. De nätverk som byggts upp under flera år för gemensamma satsningar på landsbygdsutveckling förloras i och med centralisering. 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 mindre kommuner och i glest bebodda geografiska områden 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.

Länsstyrelsens roll som statens regionala företrädare och samordnare av politikområden på regional nivå riskerar 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 länsstyrelsens 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 som sagt 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.

I linje med regeringens så väl som EU:s önskan om att det ska finnas förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet finns mycket goda möjligheter att utveckla Länsstyrelsens roll. En Länsstyrelse som har ett utpräglat glesbygdsperspektiv, kan 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 Länsstyrelsen och medborgarna. Det kan få motsatt effekt.

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 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 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. Länsstyrelsen har i detta en samordnande och samverkande roll gentemot länets kommuner. I utredningen En modell för svensk försörjningsberedskap föreslås dessutom länsstyrelsen få en viktig roll att sammanställa och förmedla lokala behov av livsmedel liksom kritiska insatsvaror, identifiering av primärproducenter, livsmedelsföretag och andra viktiga aktörer i livsmedelskedjan (SOU 2023:50).

Antalet aktiva jordbrukare skiljer sig avsevärt mellan skogsbygd och slättbygd. Jordbruket i norr har 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. I ett läge där marknadskrafterna inte ensamma räcker till blir Länsstyrelsens (läs statens) roll desto viktigare för att sätta fokus på och värna jordbruket för att framtida utvecklingspotential verkligen tas till vara. För detta krävs kompetens om lokala och regionala förutsättningar vid myndigheterna.

Därtill kan vi lyfta fram att Länsstyrelsen framöver kommer att spela en central roll för att säkra rikets beredskap i fredstid, orostid och krigstid. Länsstyrelsen har en viktig roll att i arbetet med rent dricksvatten, säker livsmedelsproduktion och robusta livsmedelskedjor. Att i det säkerhetspolitiska läge som Sverige befinner sig genomföra en stor organisatorisk förändring skulle innebära en ökad sårbarhet och minskade möjligheter att koordinera samhällets beredskap lokalt och regionalt.

Länsstyrelsernas regionala arbete med den nationella livsmedelsstrategin bidrar till en ökad beredskap genom en ökad och hållbar

livsmedelsproduktion. Det påbörjade arbetet tillsammans med aktörer som exempelvis Tillväxtverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Regionerna och branschorganisationer kan genom att få rätt förutsättningar bidra till en hållbar livsmedelsförsörjning och en stärkt beredskap. En centralisering riskerar att desarmera Länsstyrelsens regionala nätverk vilka är viktiga delar i det partnerskap och flernivåstyre som utredningen lyfter. I fredstid samverkar aktörerna, offentliga och privata, för en hållbar omställning och i oros- och krigstid finns hög potential att samverka för att upprätthålla nödvändig livsmedelsförsörjning i Sverige. Risker är att synergier går förlorade mellan miljömålsarbetet, skogsstrategin, livsmedelsstrategin och den sammanhållna landsbygdspolitiken inom den gemensamma jordbrukspolitiken på regional nivå. Regionernas och länsstyrelsernas gemensamma arbete med de regionala utvecklingsstrategierna riskerar också att påverkas negativt.

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

Avslutningsvis vill Länsstyrelsen 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. 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 samtliga Länsstyrelser 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, kallad SamS, för jordbrukarstöd och projekt- och investeringsstöd där samtliga 21 länsstyrelser ingår. Detta för att möta behovet av en effektivare och rättssäkrare stödprocess samt en högre grad av enhetlighet och likabehandling av stödsökande. Samarbetsstrukturen bidrar starkt i att nå målet en rättssäker, ändamålsenlig och effektiv administration. Genom SamS finner vi gemensamma arbetssätt och kalibrerar vår rättstillämpning, ett arbete som behöver ske oavsett vilken organisation som hanterar stöden. Idag sker arbetet mellan myndigheter genom SamS. Om utredningens förslag träder i kraft sker samma arbete istället mellan avdelningar och enheter på Jordbruksverket alt. hos de civilområdesansvariga länsstyrelserna, tids-

och kostnadsbesparingen uteblir. Det vore olyckligt att inte utnyttja befintlig förvaltningsorganisation till fortsatta effektiviseringar genom den relativt nyetablerade samarbetsstrukturen SamS. Den administrativa bördan kommer inte att minska förrän stödsystemet i sin helhet förenklas.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Johan Sterte med enhetschef Jennie Sohlberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Ulrica Gradin medverkat.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor via telefon eller e-post. Telefonnummer 010 - 224 90 00 och e-postadress vastmanland@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer eller ärendebeteckning vid kontakt med Länsstyrelsen. Du hittar numret uppe till höger på första sidan.