

Remissvar över betänkandet Utredning om hantering av EU-medel, SOU 2024:22

Länsstyrelsen i Örebro län överlämnar härmed remissvar över betänkandet Utredning om hantering av EU-medel.

Sammanfattning

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

Inledning

Länsstyrelsen i Örebro 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.

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. Detta har enligt Länsstyrelsen inte beaktats tillräckligt i utredningens arbete och därför inte heller återspeglas i resultatet.

Mot bakgrund av det nära samarbete länsstyrelserna haft med Jordbruksverket de senaste åren är vår bild 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. 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.

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 länsstyrelsernas 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 försämrast.

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.

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. 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).

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. 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.

Kapitel 7.3 Förslag om förvaltningen av jordbruksfonderna

Länsstyrelsen i Örebro län 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 landsbygdstöd som presenterades för regeringen 31 mars 2022.

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 och i glest bebodda geografier 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 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 landsbygdspolitik. 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 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 Länsstyrelsen och medborgarna. Det skulle 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.

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. 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.

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.

Kapitel 7.3.1 Hantering av areal- och djurbaserade stöd centraliseras till Jordbruksverket

Kontrollerna av areal- och djurbaserade stöd samordnas ofta med andra kontroller som utförs av Länsstyrelsen. Detta för att minska administrationen för Länsstyrelsen men även för att förenkla för

företagaren. Det görs nu en *Översyn av kontrollorganisationen och finansieringen av kontroll i livsmedelskedjan för att förenkla för företag (Dir 2023:170)*. Att invänta den översynen kan vara relevant även för dessa kontroller.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lena Rådström Baastad med avdelningschef Lovisa Forssell som föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschefer Inga Ängsteg och Thomas Börjesson samt länsråd Anna Olofsson medverkat.