

Betänkandet ”En ny organisation för förvaltning av EU- medel (SOU 2024:22)”

(Ert diarienummer FI 2024-00894)

Jordbruksverket har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet ”En ny organisation för förvaltning av EU-medel (SOU 2024:22)” och vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Jordbruksverket tillstyrker förslagen i betänkandet vad gäller förslagen om förvaltningen av jordbruks- och fiskerifonderna samt tidpunkten för införandet.

Jordbruksverket bedömer att det är en bra utredning med väl underbyggda slutsatser och förslag. Vi instämmer i utredningens förslag som innebär att ansvaret för handläggning, prövning och kontroll av areal- och djurbaserade stöd centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket och ansvaret för länsstyrelsernas handläggning och prövning av projekt- och investeringsstöd inom jordbrukspolitiken koncentreras till sex länsstyrelser. Vi ser även positivt på förändringsförslaget att flytta stödhanteringen och kontroller på plats för stöd inom europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet till Jordbruksverket.

Stora delar av Jordbruksverkets svar till regeringen på det så kallade effektiviseringsuppdraget¹ bygger på de uppgifter och förslag som presenteras i utredningen. För att verkligen få ut maximal nytta av de förslag som presenteras i effektiviseringsuppdraget ser vi att förslagen i utredningen bör genomföras.

Vi stödjer förslaget om att införa de organisatoriska förändringarna som helhet i samband med införandet av nästa programperiod. Det kan dock finnas delar som lämpligen kan införas i tidigare skeden. För att säkerställa ett optimalt införande av förändringarna ser vi att det behöver göras ett omfattande förberedande arbete.

¹ Uppdrag att redovisa förslag på effektiviseringsåtgärder för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken samt långsiktig strategi för den digitala markuppföljningen, dnr 3.1.17-05262/2023 (Ert dnr: LI2023/02044).

Jordbruksverket bör därför tidigt få ett uppdrag om att ta fram en plan för genomförandet.

Jordbruksverkets synpunkter

Nedan följer Jordbruksverkets synpunkter på utredningens förslag.

Jordbruksverkets förslag i effektiviseringsuppdraget

Många av de synpunkter som Jordbruksverket lämnar bör ses i ljuset av de förslag som Jordbruksverket lämnat i effektiviseringsuppdraget i maj 2024.

Effektiviseringsuppdraget var ett regeringsuppdrag där Jordbruksverket skulle redovisa en strategi för digital markuppföljning för de arealbaserade stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt tre scenarier om hur myndigheternas kostnader kan minskas med 15, 25 respektive 40 procent samtidigt som kostnaderna för stödmottagarna ska minska väsentligt. Dessa scenarier skulle samtidigt baseras på en målsättning att de finansiella korrigeringarna för staten ska minskas så att Sverige ligger i framkant jämfört med andra medlemsstater.

I effektiviseringsuppdraget konstaterar Jordbruksverket att en effektivare organisation samt enklare stöd är nyckeln till effektivare och minskad administration. Att använda mer registerdata och data från effektiva metoder för digital markuppföljning kommer att underlätta för de stödsökande eftersom mer blir rätt från början och färre uppgifter behöver lämnas till stödmyndigheterna i samband med ansökan. Det leder också till färre kontrollbesök.

Stöden behöver anpassas så att allt mer kan digitaliseras och automatiseras. För de areal- och djurbaserade stöden handlar det om enklare stödutformning med färre regler och villkor, samt villkor som kan följas upp med digital teknik. För projekt- och investeringsstöden är nyckeln att använda förenklade kostnadsalternativ samt att digitalisera handläggningen så att det blir enklare och effektivare både för stödsökande och myndigheter.

Förslagen till förenkling och minskad administration innebär ofta behov av investeringar i ny teknik och nya verktyg. Detta gäller både handläggning, kontroller och digital markuppföljning.

Genom att införa enklare och mer digitaliserade stöd till 2028 kan tiden för både handläggningen av alla stöd och kontrollerna på plats för areal- och djurbaserade stöd minskas. Detta talar för att förslagen om centralisering enligt utredningen blir än mer aktuella. En central myndighet har bättre förutsättningar att bygga upp och upprätthålla kompetensen för arbetet.

Författningsförslag (1)

Avseende förslaget i avsnitt 1.17 till ny lydelse av 3 kap. 27 § förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik är det överflödigt att reglera att anmälan som avser uppfyllande av grundvillkor inom stöden i 7 kap. 13 och 24 §§ ska göras till Jordbruksverket. Detta då myndigheten enligt förslag till ändring i 3 kap 2 § är handläggande myndighet både för grundvillkoren och stöden i 7 kap. 13 och 24 §§. I övrigt har inte Jordbruksverket några synpunkter på de föreslagna författningsändringarna.

Förslag om förvaltningen av jordbruksfonderna (7.3)

Jordbruksverket delar utredningens bedömning att en bidragande orsak till finansiella korrigeringar kan vara gränssnittet mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna. Länsstyrelserna är egna myndigheter, vars beslut i enskilda ärenden en annan myndighet inte kan styra över², vilket gör samordningen svår. Att låta ansvar och befogenheter följas åt förenklar och skapar bättre förutsättningar för en god intern styrning och kontroll vilket är svårare att uppnå om vi fortsätter hålla dem åtskilda.

Jordbruksverket håller med om att uppdelning av areal- och djurbaserade stöd respektive projekt- och investeringsstöd är mest ändamålsenlig.

Jordbruksverket instämmer också i att det är nödvändigt att även fortsättningsvis se över och förenkla stöd och ersättningar.

Det finns viss risk att centraliseringen kan leda till att den regionala kompetensen kring primärproduktion och förutsättningar för jordbruket kan försvagas. Jordbruksverket bedömer dock att den ökade automatiseringen av stödhanteringen leder till minskat behov av kontakt med lantbrukarna oavsett var hanteringen är placerad.

Hanteringen av areal- och djurbaserade stöd och ansvaret för kontroller på plats centraliserade till Jordbruksverket (7.3.1 och 7.3.3)

Generellt kring intern styrning och kontroll

Jordbruksverket bedömer att utredningens förslag att centralisera handläggning och prövning samt kontroller på plats av areal- och djurbaserade stöd till Jordbruksverket skapar bättre möjligheter för ledning, styrning samt uppföljning av verksamheten, framförallt genom att det blir en aktör som äger hela processen och att beslutsvägarna kortas ned. Detta ger bättre möjligheter för goda

² 12 kap. 2 § regeringsformen

kostnadsnyttoanalyser och prioriteringar av arbeten där vi lättare kan räkna hem vinster som investeringar i effektivare IT- system kan innebära.

De förkortade beslutsvägarna skulle skapa bättre förutsättningar för informationsdelning som minskar behovet av styrning. Möjligheten till ensade arbetssätt skulle öka och kostnaderna för styrningen minska. Detta skulle även skapa bättre möjligheter för en mer enhetlig hantering av stödsökande, vilket främjar likabehandling och en rättssäker hantering.

Om Jordbruksverket genomför de förslag som ligger i effektiviseringsuppdraget på ett bra sätt ser vi ett minskat behov av kontrollanter och handläggare vilket kan leda till att omställningskostnaderna inte blir så höga.

Handläggningsdelar

Den ökade automatiseringen av processen för areal- och djurbaserade ersättningar minskar behovet av manuell handläggning. Jordbruksverket bedömer att möjligheterna förbättras och kostnaden blir lägre för att bygga upp och upprätthålla kompetensen hos handläggarna om det ligger på endast en myndighet. Centraliseringen innebär även skalfördelar och möjlighet att bygga spetskompetens kring typer av ärenden som inträffar sällan och som kräver manuell hantering.

Uppföljning och kontroldelar

Jordbruksverkets målsättning är att alla areal- och djurbaserade stöd ska kunna följas upp fullt ut med digital teknik till år 2028. För att det ska vara möjligt krävs det en förändring i stödets utformning samt teknikutveckling. Hur långt vi kommer i denna målsättning beror även på krav i EU-regelverken och politiska beslut.

I takt med att fler stöd och villkor blir uppföljda med digital teknik kan antalet kontroller på plats minska väsentligt. Om effektiviseringsuppdragets mål infrias finns det alltså stora möjligheter att minska antalet kontroller på plats, vilket i sig ökar incitamentet att de kontroller som blir kvar styrs direkt från Jordbruksverket. I samband med ett övertagande behöver även ansvaret för registerkontroller ses över.

Jordbruksverket bedömer att det finns goda förutsättningar att klara av ett utökat uppdrag för fältkontroller av stöd samt för kontroller av relevanta register. Redan idag har vi löst ajourhållningen av jordbruksmarkerna som behöver göras över hela landet på motsvarande sätt.

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

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag att koncentrera handläggningen av projekt- och investeringsstöd till färre länsstyrelser. I takt med en ökad automatisering av hanteringen av projekt- och investeringsstöden skulle en

centralisering av även dessa stöd kunna vara möjligt i framtiden utifrån de resonemang som förs för de areal- och djurbaserade stöden och ersättningarna.

Informationsutbyte och kommunikation

Landsbygdsprogrammet genomfördes av 25 handläggande myndigheter (21 länsstyrelser, Sametinget, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Jordbruksverket). För den strategiska planen har det minskats till 24 då Tillväxtverket inte har någon roll i genomförandet. Det finns utmaningar i att ha ett väl fungerande kommunikationssystem med så många involverade myndigheter.

Med endast sju myndigheter finns det tydliga förutsättningar för att bygga upp ett väl fungerande informationsutbyte mellan myndigheterna.

Målstyrning och prognoser

Den nya genomförandemodellen för den gemensamma jordbrukspolitiken innebär bland annat ökat fokus på att visa på resultat av den genomförda politiken. Detta ställer höga krav på genomförandet och hur den organiseras. Jordbruksverket har därför inrättat en särskild process för målstyrningen. I organisationen för målstyrningsprocessen ingår två företrädare från länsstyrelserna, resterande 19 länsstyrelser får information om vad som kommer fram i processen på annat sätt. Om färre länsstyrelser handlägger stöd kan samtliga ansvariga län delta i processen vilket bedöms öka kvaliteten i genomförandet bland annat genom minskad risk för felaktiga tolkningar av lämnad information.

Arbetet med att ta fram anslagsprognoser sker i samma process som målstyrningen eftersom styrning mot fastställda mål påverkar anslagen för den strategiska planen. Med färre myndigheter torde prognosarbetet underlättas och bli säkrare då det finns färre parametrar att behöva förhålla sig till. Nuvarande organisation innebär 24 olika sätt att lägga upp sin handläggning, ansökningsperioder och planering. Ett färre antal aktörer förväntas underlätta och förbättra arbetet med att kunna sätta en robust struktur och planering. Färre involverade myndigheter torde också förbättra likabehandling och rättssäkerhet.

Programarbete och förankring

Framtagande av en ny strategisk plan är en komplicerad process med många olika aktörer involverade. Länsstyrelserna har medverkat med resurspersoner i framtagandet av stödåtgärder för den strategiska planen och även på övergripande strategisk nivå. Det är viktigt att få med handläggande myndigheters perspektiv och kunskap i detta arbete. De som deltar i detta får en djup kunskap och förståelse för planen och dess innehåll medan andra får andrahandsinformation i ett senare skede. Med färre stödmyndigheter bör det vara enklare att få till en tvåvägsinformation till nytta för alla parter.

Erfarenheter från organisationen av programmet för havs- fiskeri- och vattenbruksfonden

Motsvarande koncentration av handläggning till färre länsstyrelser som genomförts för havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden visar på vinster med ökade möjligheter till support och vägledning i direktkontakt med myndigheterna.

Processutvärderingen av den strategiska planen 2023–2027 stödjer utredningens förslag

I utvärderingsrapporten Administrativ börda och Jordbruksverkets vägledning till stödmyndigheter³, som publicerades i februari 2024, finns rekommendationer om uppföljning av genomförda förenklingar, vägledning till stödmyndigheter och samverkan på operativ nivå⁴. De områden som pekas ut i utvärderingen kommer förmodligen även efter 2027 vara viktiga att beakta. Jordbruksverket bedömer att flera av de rekommendationer som ges i utvärderingen kan genomföras lättare och till och med lösas om förslaget i betänkandet realiserar.

Leader (7.3.5)

Jordbruksverket delar utredningens bedömning att Leader fortsatt ska hanteras av LAG och Jordbruksverket. Leader har sedan det infördes varit en del av EU:s gemensamma jordbruks- och landsbygdspolitik. Jordbruksverket har fortsatt goda möjligheter att genom erfarenheter från programperioderna förvalta Leader på ett enhetligt sätt. Jordbruksverket är ackrediterat utbetalningsställe för stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken och därmed ansvarig för att utbetalningarna är korrekta. Ur den aspekten vore det olyckligt att flytta över ansvaret för stödhanteringen till en annan myndighet.

Förslag om förvaltningen av havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (7.4)

Jordbruksverket påminner om att vi inte är förvaltande myndighet för Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF), utan för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet (HFVP), som är det svenska operativa programmet för EHFVF.

Jordbruksverket delar bedömningen och tillstyrker förslagen gällande stödhanteringen för effektivt resursutnyttjande och likabehandling. Jordbruksverket har goda förutsättningar att ta över ansvaret för utförandet av kontroller på plats då det finns upparbetad erfarenhet av att göra kontroller av olika stödformer och effektivitetsvinster finns till exempel i samordningen av resor.

³ Administrativ börda och Jordbruksverkets vägledning till stödmyndigheter. Processutvärdering av Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023-2027 (Utvärderingsrapport 2024:1).

⁴ Sid. 80–91 Fägerlind m.fl. 2024.

För att få en effektivt övertagande av handläggningen av stöden för datainsamling är det viktigt att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) får ett tydligt uppdrag att bistå Jordbruksverket med sakkompetens. Förutom att datainsamling kräver betydande sakkunskap så är det en budgetmässigt stor del av HFVP som finansierar verksamhet på SLU och HaV. EU-regelverket ställer också vissa krav på utbetalningstakt varför det är av största vikt att hanteringen av dessa stöd fungerar väl.

Reglering av projekt i egen regi inom jordbruks- och fiskeriområdet (7.5)

Jordbruksverket instämmer i att det är positivt med tydliga regler och transparens vad gäller projekt i egen regi.

Förslagets ikraftträdande (7.11)

Jordbruksverket stödjer utredningens förslag om att införa de organisatoriska förändringarna som helhet i samband med införandet av nästa programperiod. Det kan dock finnas delar av förslaget som lämpligen kan införas i tidigare skeden. För att säkerställa ett optimalt införande av förändringarna ser vi att det behöver göras ett omfattande föreberedandearbete. Det finns flera aspekter att ta hänsyn till såsom resurs- och kompetensförsörjning, regelverk kopplat till flytt av ärenden, IT-anpassningar, etc. Jordbruksverket bör tidigt få ett uppdrag om att ta fram en plan för genomförandet. Som utredningen skriver bör även de myndigheter vars uppgifter flyttas involveras i uppdrag att stötta för att få en bra övergång och kompetensöverföring.

Förslag om stärkt kontroll och revision (8.4)

Jordbruksverket delar utredningens bedömning att Ekonomistyrningsverket (ESV) ska utveckla sin främjande roll.

Om ESV ska utveckla sin främjande roll vill Jordbruksverket poängtera betydelsen av att gränsdragningen mellan ESV:s reviderande och rådgivande funktion blir mycket tydlig för att inte skapa missförstånd och felaktiga förväntningar hos de myndigheter som blir reviderade. ESV har en särskild roll i förhållande till EU-kommissionen och de olika funktionerna behöver vara mycket tydligt definierade för att fungera framåtsyftande i Jordbruksverkets arbete med EU-stödshanteringen.

Den risk vi kan se är att ESV förmedlar råd som Jordbruksverket följer och där kommissionen senare gör en annan tolkning. Då kan ESV senare behöva lämna revisionskritik vid revision. För att undvika en sådan konsekvens bör den rådgivning och dialog som ESV har med Jordbruksverket läggas på en generell nivå. Det är också nödvändigt för att ESV ska behålla sitt oberoende.

Anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel (10)

Jordbruksverket bedömer att förslagen är bra och utredningen belyser att vi redan idag är skyldiga att anmäla misstänkta brott. Regleringen blir ett stöd i myndighetens arbete men kommer att medföra en viss ökad administrativ börda inledningsvis.

I detta ärende har tillförordnade generaldirektören Olof Johansson beslutat. Lina Andersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Göran Löfqvist, Eva Rosenthal, Magnus Bengtsson och Annica Lundin deltagit.

Olof Johansson

Lina Andersson

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet