

Kommittédirektiv



Utredning av administration, organisering
och kontroll av jordbruksstöden

Dir.
2007:138

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd, dvs. information, handläggning, utbetalning, kontroll samt utveckling och drift av IT-system gällande stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik. Utgångspunkten i analysen ska vara att möjliga administrativa förenklingar och effektiviseringsvinster för såväl myndigheter som företagare tillvaratas. Utredaren ska lägga fram förslag på en framtida svensk organisation av jordbruksadministrationen som är kostnadseffektiv, skapar goda förutsättningar för styrning av resurser och som även kan fungera vid en eventuellt förändrad framtida regional samhällsorganisation.

Halvtidsöversynen av EU:s jordbrukspolitik och WTO-förhandlingarna kan komma att medföra förändringar av regelverket för jordbruksstöden. Den framtida organisationen av jordbruksadministrationen måste även klara av de förändrade krav som ställs på verksamheten till följd av en ny utformning av jordbruks- och landsbygdsstöden. Analysen ska omfatta hanteringen av såväl jordbruksstöd som landsbygdsstöd. Vidare ska en analys av orsakerna till regionala skillnader i kostnaderna för hanteringen göras. I utredningen ska ingå jämförelser med hur närliggande EU-medlemsstater har organiserat administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöden.

Utredaren ska även

- föreslå en finansieringsmodell för jordbruksadministrationen, särskilt kontrollerna, som bl.a. klarar av att hantera kostnader för förändrade kontrollfrekvenser av stöden,
- undersöka möjligheten att vissa delar av verksamheter, exempelvis kontrollverksamheten, utförs av privata aktörer,
- redogöra för fördelar och nackdelar med en central hantering av de mest omfattande stöden, s.k. masstöd,
- analysera hur administrationen kan effektiviseras mot bakgrund av ändringar i regelverket för jordbruksstöden,
- lämna de författningsförslag som behövs för att genomföra förslagen.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 16 april 2008 och i ett slutbetänkande senast den 15 oktober 2008.

Bakgrund

Från 1948 till 1991 låg den regionala lantbruksadministrationen samlad i en nationell sektorsmyndighet med regionala kontor, lantbruksnämnder, i varje län. I den samordnade länsförvaltning som infördes 1991 blev lantbruksnämnderna en del av länsstyrelserna. Vid varje länsstyrelse tillsattes en länsexpert med jordbruk som ansvarsområde.

År 1995 (dir. 1995:83) tillkallades en särskild utredare med uppgift att göra en uppföljning av den gemensamma jordbrukspolitikens administrativa konsekvenser för länsstyrelserna, Jordbruksverket och andra berörda myndigheter. Som en följd av utredningen gavs Jordbruksverket rätt att föreskriva om administrativa riktlinjer för länsstyrelsernas arbete.

År 1997 (dir. 1997:125) tillkallades en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av de jordbruksstöd som berörde såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna. I betänkandet Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket (SOU 1998:147) konstaterades att det råder stora

skillnader i länsstyrelsernas administrativa effektivitet vid hanteringen av EU:s jordbruksstöd.

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet konstaterade i en särskild rapport till regeringen i augusti 2000 att ett då pågående projekt inom jordbruksadministrationen, det s.k. SeQundprojektet, hade förutsättningar som kunde komma att leda till att hanteringen av jordbruksstöden blev mer effektiv och att kvaliteten i arbetet blev bättre.

Den senast genomförda utredningen, Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan (Fi 2001:02), tog sin utgångspunkt i konsekvenserna av de strukturförändringar som hade skett inom jordbrukssektorn samt de utökade kommunikationsmöjligheterna mellan företag och myndigheter.

Utredaren kom fram till ett alternativ där dels länsstyrelser utsågs till samordningsansvariga för verksamheter inom jordbruksadministrationen, dels ett gemensamt samverkansorgan föreslogs bildas gemensamt av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Som en följd av utredningens förslag infördes 2002 regionsamverkan mellan länsstyrelser. Länen delades in i samverkansregioner i syfte att öka samarbetet mellan länsstyrelser. Dessutom bildades ett samverkansråd lett av Jordbruksverket. Samverkansrådet har nu verkat i sex år.

Genom beslut i EU 2003 genomfördes en reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Reformen innebar att de dåvarande direktstöden frikopplades från produktionen. I Sverige genomfördes reformen från 2005. Omläggningen av GJP förväntas påskynda de strukturella förändringarna inom jordbruket. Inledningsvis innebar den dock samtidigt att fler företag med mindre åkerareal, företrädesvis hästgårdar med enbart arealer för bete och vallodling, sökte stöd samt att ett antal företag delat upp sin ansökan på flera ansökningar. Reformen 2003 innebar förändringar för Jordbruksverket och länsstyrelserna. Bland annat uppstod ett behov att utveckla nya IT-system. Därutöver lades stora insatser på information och nya administrativa rutiner.

Sveriges nya landsbygdsprogram för 2007–2013 är fördelat på följande inriktningar: förbättra konkurrenskraften i jord- och skogsbrukssektorn, förbättra miljön och landskapet och för-

bättra diversifieringen och livskraften på landsbygden. Ett uttalat mål för det nya programmet är att det regionala och lokala inflytandet över genomförandet ska öka. Länsstyrelserna är den statliga basen för samverkan med andra regionala aktörer. Länsstyrelserna har också en viktig roll i den regionala utvecklingspolitiken och andra åtgärdsprogram, t.ex. strukturfondsprogrammen. Kraven på uppföljning och erfarenhetsåterföring är högt ställda. Målet är fler aktörer på den moderna landsbygden än jordbrukare. Jordbruksverket är den myndighet som förvaltar fonden och behöriga administrativa myndigheter i genomförandet är länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget. Ett omfattande administrativt förberedelsearbete har bedrivits av berörda myndigheter. Utgångspunkten för genomförandet är lokalt och regionalt inflytande, partnerskap, förenkling för kunderna samt effektivisering och förenkling i administrationen. Förvaltnings- och administrationsstrukturerna är en del av det beslutade programmet och avser hela programperioden.

De svenska myndigheternas kostnader för hantering av från EU utbetalade stöd inom jordbruket har varierat genom åren. Till viss del har detta förorsakats av förändringar av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP). Vid flera tillfällen har svårigheter funnits att uppskatta resursbehoven.

Det föreligger stora skillnader i styckkostnader för kontrollverksamheten mellan länen. Som exempel kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden per arealkontroll 2006 för SAM-stöden varierar mellan 5 700 kr och 15 000 kr. Det råder osäkerhet om de stordriftsfördelar som skulle kunna utnyttjas vid handläggning och kontroll i kombination med den samordnade länsförvaltningen fullt ut har kunnat realiseras.

Fältkontrollerna av jordbruksstöden och landsbygdsstöden genomförs av länsstyrelserna. Omfattningen av kontrollerna styrs av krav som ställs av EU. Enligt Jordbruksverkets instruktion ansvarar myndigheten för samordning av länsstyrelsernas handläggning av EU-stöden. I det ansvaret ingår att meddela föreskrifter om fältkontrollverksamheten och att varje år fastställa kontrollfrekvenser. I enlighet med EU:s regelverk kan konstaterade avvikelser innebära krav på ökade kontrollfrekvenser. I mars 2006 fastställde Jordbruksverket de under 2000-

talet högsta kontrollfrekvenserna sedan Sverige blev EU-medlem för gårdsstödet, stöden inom miljö- och landsbygdsprogrammet och systemet för identifiering och registrering av nötkreatur samt handjursbidraget. Den kraftiga höjningen var ett resultat av de revisioner som Europeiska kommissionen genomfört i Sverige. Även 2007 höjdes kontrollfrekvenserna. När kontrollfrekvensen höjs under löpande budgetår ställs krav på ökade resurser. Om kontrollfrekvenserna inte nås uppstår ökade kostnader på statsbudgeten till följd av beslut av EU om finansiella korrigeringar. I förlängningen kan det även innebära att risken för senare utbetalning av stöd ökar.

De direkta kostnaderna för länsstyrelsernas fältkontroller av arealbaserade och djurbaserade stöd uppgick till 72 miljoner kr 2006. De totala kostnaderna inklusive indirekta kostnader var samma år 115 miljoner kr.

När Jordbruksverket enligt EU:s regelverk beslutar om ändrade högre kontrollfrekvenser skapar detta problem i länsstyrelsernas planering och utförande av framför allt kontrollverksamheten. För att kunna skapa möjlighet till planering av en effektivare och enklare verksamhet krävs flexibilitet, förutsägbarhet och likformig stödhantering inom ramen för rådande regelverk i hela landet.

Behovet av en översyn

Det har varit nödvändigt att anpassa tillämpningen av det svenska regelverket och organisationen av jordbruksstödet till GJP. Den decentraliserade förvaltningsstruktur som Sverige har valt för administrationen av jordbruksstödet innebär att Jordbruksverket har det övergripande ansvaret och rollen som utbetalande myndighet, medan länsstyrelserna svarar för beredning och beslut i ärenden som rör från EU utbetalade stöd med anknytning till jordbruksproduktion och strukturutveckling samt miljöersättningar och olika åtgärder med syfte att främja landsbygdens utveckling. I länsstyrelsernas åtaganden ingår även den fysiska kontroll av berörda företag som är en del av EU:s stöd-system.

Även om ökat samarbete inom och mellan länsstyrelser har lett till viss effektivisering när det gäller koncentrerad handläggning, metodutveckling, IT-projekt, framtagande av gemensamma stöddokument, gemensam utbildning av personal, samverkan inom utbildningsprogrammet för lantbrukare m.m. har ännu inga stora kvantifierade ekonomiska samordningsvinster kunnat redovisas enligt Jordbruksverkets rapport ”Myndigheters kostnader och åtgärder vid hanteringen av EG-stöd” (Rapport 2007:2). En möjlig effektiviseringspotential finns i form av ökad andel elektroniska ansökningar. I augusti 2007 svarade dessa för 55 procent av de samlade stödansökningarna.

Vid den kommande översynen av GJP 2008/09, den s.k. hälsokontrollen, kan ytterligare frikoppling av direktstöd bli beslutade samtidigt som den undre gränsen för vilka brukare som är berättigade till stöd kan komma att höjas.

Internationella omständigheter, som t.ex. ingångna handelsavtal och pågående WTO-förhandlingar, skapar tryck på förändringar av EG-stöden.

Sammantaget förutses fortsatta förändringar av EU-stöden. Detta tillsammans med tidigare behov av förändringar medför att organisationen och administrationen av jordbruksstödet bör ses över.

Uppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- utvärdera indelningen i samverkansregioner och skapandet av samverkansrådet och om detta har bidragit till att intentionerna i utredningens (Fi 2001:02) förslag har kunnat fullföljas och om önskat resultat har uppnåtts,
- undersöka och redovisa alternativa organisationsmodeller för jordbruksadministrationen anpassade till svensk central förvaltningsstruktur, göra jämförelser med närliggande EU-medlemsstaters administrativa tillämpning av EU:s jordbruksstöd och bedöma de synergieffekter som kan finnas

vad avser utbetalning av stöd och kontroll på ett sätt som överensstämmer med den svenska förvaltningsmodellen,

- föreslå en framtida svensk organisation av jordbruks-administrationen som ska ge förutsättningar för likformig, rättssäker och kostnadseffektiv tillämpning av gällande regelverk i landets samtliga delar med beaktande av regionala förutsättningar och regionala utvecklingsprogram, klarlägga konsekvenserna av en sådan organisation i den mån förslaget kan påverka förutsättningarna för uppfyllandet av målen i berörda regionala program och strategier,
- bedöma möjligheten för en minskad administrativ börda för företagen och myndigheterna, där så är relevant, i de förslag som presenteras, klarlägga möjligheterna för företagare att endast ha en ingång till myndighetsvärlden,
- beakta den av EU-kommissionen godkända genomförandemodellen för landsbygdsprogrammet så att ett effektivt och väl förankrat programgenomförande med hög måloppfyllelse säkerställs och utvecklas,
- kartlägga länsstyrelsernas och Jordbruksverkets administrativa kostnader,
- analysera orsaken till skillnaderna i styckkostnaderna för kontrollverksamheten mellan länen,
- undersöka och föreslå lämplig modell för finansiering av kontrollverksamheten,
- analysera hur administrationen kan effektiviseras mot bakgrund av ändringar i regelverket för jordbruksstöden,
- föreslå förbättringar för att kunna uppnå en mer enhetlig hantering över landet inom ramen för dagens kontrollsystem,
- utreda alternativet att fältkontrollverksamheten utförs av privata aktörer eller andra alternativ,
- uppmärksamma eventuella konflikter mellan behovet av kontroll ur ett jordbruks- respektive folkhälsopolitiskt perspektiv,
- lämna de författningsförslag som behövs.

Arbetsformer

Utredaren ska i sitt arbete beakta de förslag som har lagts fram av Landsbygdskommittén i betänkandena (SOU 2005:36 och 2006:101) och av Veterinärutredningen i betänkandet (SOU 2007:24). Utredaren ska samråda med den samtalspartner vid diskussioner som förs mellan kommuner, landsting och andra berörda parter om förändrad regional indelning som har tillsatts av regeringen (regeringsbeslut den 28 juni 2007). Utredaren ska beakta och samråda med andra pågående utredningar som berör de myndigheter som administrerar jordbruksstöden, i detta bör även ingå förslaget om att överföra djurskyddskontrollerna till statlig regi.

Utredaren ska beakta de förslag om koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet som lämnades i augusti 2007 (Koncentration av länsstyrelseverksamhet, Ds 2007:28) samt samråda med kommittén som har uppdraget att analysera och lämna förslag på översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Utredaren ska även samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning om redovisning av förslagets konsekvenser för små företag.

Utredarens uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med länsstyrelserna, regioner, regionala samverkansorgan och andra myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting, näringslivet samt övriga intressenter.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att yttra sig.

Förslagets verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser ska redovisas.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras i två etapper. I den första etappen ska de förslag som kan genomföras snabbt och som inte kräver lagstiftning presenteras i ett delbetänkande. I den andra etappen ska de åtgärder som kräver lagstiftning presenteras. För åtgärder som kräver lagstiftning ska utredaren precisera vilka förord-

ningar och lagar som föreslås ändras och lämna de författningsförslag som behövs.

Utredaren ska lämna förslag till genomförandeordning och genomförandetakt för eventuella föreslagna förändringar av den svenska jordbruksadministrationen.

Uppdragets delbetänkande ska redovisas senast den 16 april 2008. Uppdragets slutbetänkande ska redovisas senast den 15 oktober 2008.

(Jordbruksdepartementet)