

Jordbruksdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Granskning av IT-utvecklingen inom jordbruksadministrationen

I bifogade promemoria redovisar Statskontoret sina iakttagelser och bedömningar rörande IT-utvecklingen inom jordbruksstödets administration.

Underlaget för Statskontorets granskning utgörs av aktuella investeringsplaner och annan projektdokumentation samt den information som Statskontoret inhämtat genom bl.a. kontakter med företrädare för Statens jordbruksverk och länsstyrelserna.

Såväl Jordbruksverket som företrädare för länsstyrelserna har lämnats tillfälle och också inkommit med synpunkter på ett utkast till denna rapport.

Statskontoret kan notera att Jordbruksverket och länsstyrelserna under granskningsarbetets gång har inlett en samverkan kring de frågor som behandlas i rapporten. Diskussionerna rör främst behovet av en stegvis utveckling grundad på tydliga prioriteringar, principerna för hur utvecklingskostnaderna framgent bör fördelas samt i vilka former det fortsatta arbetet bör bedrivas. Enighet tycks dessutom råda vad gäller att ge det nya råd som inrättats inom Jordbruksverket en ledande roll i utvecklingsarbetet. Statskontoret noterar att frågor av detta slag har varit föremål för diskussioner i samband med samordningsrådets konstituerande sammanträde den 24 april 2002.

Förutsatt att Jordbruksverket och länsstyrelserna kan träffa överenskommelser i nämnda avseenden bedömer Statskontoret att utvecklingsarbetet kan drivas vidare utan ytterligare fördröjningar. Med tanke på utvecklingsarbetets betydelse för jordbruksadministrationen finns det, enligt Statskontorets mening, skäl för regeringen att återkommande följa upp det fortsatta arbetet.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anders Dager



Granskning av IT-utvecklingen inom jordbruksadministrationen

1 Sammanfattning

Statskontoret har med anledning av regeringens uppdrag (protokoll 2002-02-21) granskat IT-utvecklingen inom jordbruksadministrationen i de delar som rör jordbruksstödet.

Statskontorets bedömningar rörande utvecklingsarbetet kan sammanfattas i följande punkter:

- Utvecklingsaktiviteterna bör genomföras i väl avgränsad etapper så att ställningstaganden rörande finansiering, effekter och kostnadsfördelning kan ske stegvist. Inriktningen bör vara att finansieringen och därmed kostnaderna för planerade utvecklingsinsatser (100 Mkr) fördelas över tiden.
- Nuvarande planer och redovisade effektbedömningar bör revideras och preciseras med utgångspunkt i bl.a. de erfarenheter som kunnat vinnas i samband med utvecklingen av ärendehanteringssystemet ARARAT men också mot bakgrund av förändrade förutsättningar i övrigt.
- En utvecklings- och investeringsplan bör utarbetas mot bakgrund av Jordbruksverkets och länsstyrelsernas prioriteringar rörande de mest angelägna insatserna och med hänsyn tagen till tillgängligt finansieringsutrymme, kostnader och verksamhetsnytta. Kostnaderna bör fördelas mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna med ledning av vilken myndighet som tillgodgör sig effekterna av genomförda åtgärder.
- Det nyinrättade samverkansrådet inom Jordbruksverket bör – inom ramarna för rådande ansvarsfördelning mellan myndigheterna – ges en central roll i det gemensamma utvecklingsarbetet. Beslut rörande utvecklingsarbetet bör utgå från de riktlinjer och rekommendationer som rådet lägger fast.
- Länsstyrelsernas inflytande och reella påverkansmöjligheter i utvecklingsarbetet bör förstärkas, bl.a. genom att ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i utvecklingsarbetet klargörs. Såväl skapandet av det nya samverkansrådet som etableringen av de nya samordningsregionerna bör bidra till en sådan utveckling. En mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna överenskommen modell för bl.a. projektstyrning och arbetsformer bör tillämpas.

2 Uppdraget

Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag (protokoll 2002-02-21, § 40) att granska IT-utvecklingen inom jordbruksadministrationen i de delar som rör jordbruksstödet. Enligt uppdraget skall Statskontoret särskilt behandla följande frågor

- Utvecklingsarbetets mål och inriktning.
- Aktuell status och hittillsvarande resultat.
- Planerade aktiviteter, leveranstillfällen och beslutstidpunkter.
- Utvecklingsarbetets organisation och styrning.
- Investeringsbehov, kostnader och finansiering.
- Förväntade effekter i form av bl.a. ökad effektivitet och kostnadsminskningar.
- Riskbedömning.

En utgångspunkt är att de planerade insatserna skall rymmas inom befintliga resursramar hos såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna samt att kostnaderna fördelas enligt den finansieringsmodell som tillämpas för utvecklingsarbetet. Granskningen skall ge förtur åt de projekt som har högst prioritet för de berörda myndigheterna.

Avsikten är att resultatet av en genomförd granskning skall kunna utgöra ett av underlagen för regeringens övervägande och beslut rörande utvecklingsinsatserna.

Uppdraget skall redovisas i form av en skriftlig rapport till regeringen (Jordbruksdepartementet) senast den 17 maj 2002.

Underlaget för denna rapport utgörs av tillgänglig projektdokumentation samt av information som inhämtats via intervjuer och diskussioner med företrädare för Jordbruksverket och länsstyrelserna.

3 Bakgrund

Behovet av att effektivisera och hålla nere kostnaderna för jordbruksstödet administration har allt sedan Sverige blev medlem i EU varit föremål för utredningar. Senast frågorna behandlades var i rapporten Effektivare jordbruksadministration – koncentration och samverkan (Fi 2001:02) i maj 2001. I rapporten redovisas förslag till en effektivare jordbruksadministration med huvudinriktningen att dels förbättra samordningen mellan länsstyrelserna, dels utveckla IT-stödet för Jordbruksverkets och länsstyrelsernas handläggning, utbetalning och kontroll av de olika stödformerna.



När det gäller behovet av ett förbättrat IT-stöd redovisas i rapporten bl.a. en av Jordbruksverket och länsstyrelserna gemensamt framtagna förteckning över de utvecklingsprojekt som kunde bedömas bidra till ett förbättrat handläggnings- och kontrollsystem inom administrationen av jordbruksstödet. Förteckningen upptog ett tjugotal system/stödfunktioner som, enligt de bedömningar som redovisades våren 2001, borde genomföras innan utgången av år 2004. De totala kostnaderna bedömdes uppgå till drygt 100 miljoner kronor, inkluderande kostnaderna för den infrastrukturutveckling som bedömdes och alltså bedöms vara nödvändig. De av Jordbruksverket och länsstyrelserna uppskattade effekterna i form av kostnadsminskningar bedömdes sammantaget uppgå till drygt 40 miljoner kronor per år när väl åtgärderna fått full effekt. Effekterna är till övervägande del hänförliga till effektiviseringar inom länsstyrelserna, men till vissa delar även inom Jordbruksverket.

En bakomliggande drivkraft för behovet av en snabb modernisering av IT-stödet härrör från de krav som ställs i Agenda 2000 och det nya miljöprogrammet inom EU. Omfattande krav på förändringar i befintliga system och den tekniska miljön pekade sammantaget på behovet av en ny applikations-/systemarkitektur för hela stödadministrationen. I linje med detta har under senare år ett utvecklingsarbete bedrivits inom ramen för det s.k. ARKEN-projektet inom Jordbruksverket där bl.a. de tekniska och systemmässiga riktlinjerna för framtida handläggningsstöd har utarbetats. Först i raden av applikationer baserade på den nya arkitekturen är det nyutvecklade ARARAT-systemet för miljöstöd som togs i drift under våren 2001.

När det gäller fortsatta satsningar rörande IT-stödets utveckling har Jordbruksverket, med den inriktning som redovisats i ovan nämnda rapport, överlämnat bl.a. en investeringsplan till regeringen som en del av verkets budgetunderlag.

I årets budgetproposition (2001/02:1, utgiftsområde 18 och 23) har regeringen tagit ställning för bl.a. en mer formaliserad samverkan mellan länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna och Statens jordbruksverk. Därtill har regeringen nyligen fattat beslut om inrättande av ett särskilt råd för frågor om samverkan, övergripande planering och styrning samt andra frågor av strategisk betydelse för jordbruksadministrationen. I ett särskilt beslut 2001-12-13 (Fi2001/4523) uppdrar regeringen vidare åt länsstyrelserna i Jönköpings, Skåne, Västra Götalands, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län att från och med år 2002 vara samordningsansvariga för effektiviseringen av jordbruksadministrationen inom respektive samordningsregion.

När det gäller behovet av ett utvecklat IT-stöd hänvisar regeringen i budgetpropositionen till de förslag som redovisats i rapporten Effektivare jordbruksadministration. För att kunna genomföra de föreslagna åtgärderna bör, enligt propositionen, Jordbruksverket få disponera en låneram på 100 mil-



joner kronor. Enligt regeringens bedömning bör ett förbättrat IT-stöd och en förbättrad samverkan sammantaget bidra till eftersträlvade rationaliseringar, ökad kostnadseffektivitet och en enhetligare regeltillämpning. De förväntade kostnadsminskningarna bedöms inte kunna realiseras omedelbart varför en gradvis avtrappning av nu tillförda resurser bör ske.

Som ett led i uppföljningsarbetet ger regeringen i årets regleringsbrev Jordbruksverket i uppdrag att bl.a. redovisa kostnaderna för olika EU-stöd samt för vilka åtgärder som vidtagits tillsammans med länsstyrelserna för att minska kostnaderna för stödadadministrationen.

4 Jordbruksadministrationen

Inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) är flera myndigheter engagerade i hanteringen av det stöd som utgår från EU:s jordbruksfond i form av bl.a. exportbidrag, arealersättningar, djurbidrag och åtgärder inom miljö- och landsbygdsprogrammet. Jordbrukarnas ansökningar inlämnas under våren vilket i sin tur innebär att handläggningen vid Jordbruksverket och länsstyrelserna är säsongsbunden.

De totala utbetalningarna av de olika stödformerna uppgick 2001 till cirka 12 miljarder kronor fördelade på 561 000 utbetalningstillfällen. Sammantaget uppgår de årliga kostnaderna för administrationen av jordbruksstödet till cirka 500 miljoner kronor, varav 260-290 mkr/år kan hänföras till kostnader inom länsstyrelserna.

Jordbruksverket är sektoransvarig myndighet vad gäller jordbruksstödet och tillika processägare till de aktuella handläggningsrutinerna. Verket har föreskriftsrätt visavi länsstyrelserna i frågor rörande administrationen av jordbruksstödet.

Jordbruksverket är utbetalande myndighet med övergripande ansvar för kontrollen av stödåtgärderna samt beslutande myndighet för åtgärder inom områdena för intervention, exportbidrag, mjölkkvoter, bidragsrätter, slaktbidrag, handjursbidrag, vissa nationella stöd m.fl. Jordbruksverket är också s.k. fondkoordinator och utbetalningsställe för jordbruksfonden.

Jordbruksverket är vidare ansvarigt för utveckling och underhåll av IT-stöd för verksamheten. Det innebär att verket har svarat för all övergripande planering av IT-stödets inriktning, utformning och genomförande, inklusive de beslut som sker i anslutning till detta. I egenskap av systemägare till de gemensamma systemen är verket såväl beställare och som utförare av IT-stödet.

Länsstyrelserna ansvarar för en mängd frågor inom ett 20-tal större politikområden på den regionala nivån. Ansvaret omfattar även att beakta sektors-



övergripande intressen, som t.ex. vid avvägningar i planfrågor. Länsstyrelsernas arbete med effektivisering av arbetet inom sektorerna får därför inte leda till att effektiviseringen eller utförandet av det tvärsektoriella uppdraget försvåras.

Ett annat perspektiv på effektivisering är utvecklingen av de inre processerna, kompetensen och IT-stöden. Det innebär bl.a. att verksamhetsutvecklingen så långt som möjligt bör samordnas mellan sektorerna så att rutiner och IT-lösningar kan återanvändas. Ur kompetenssynpunkt finns fördelar att vinna genom att personalen genom detta lättare kan skifta mellan olika arbetsuppgifter och bättre möta ärendetoppar under året, t.ex. när merparten av stödansökningarna inom lantbrukets område inkommer under våren.

Länsstyrelserna ansvarar för att arbetsuppgifterna utförs dels enligt angivna mål och riktlinjer för jordbruksadministrationen, dels i form av generella direktiv till länsstyrelserna. Länsstyrelserna svarar i egenskap av s.k. processledare för cirka 90 % av handläggning och beslut vad gäller de s.k. direktstöden till jordbrukare.

Vad gäller tillgången till utvecklingsresurser är utgångspunkten att finansieringen av IT-utvecklingen till stöd för jordbruksadministrationen sker via Jordbruksverkets anslag och genom upplåning. Inom ramen för den finansieringsmodell som tillämpas svarar länsstyrelserna för uppkomna kostnader i form av ränta, amorteringar samt för anskaffning av lokal utrustning. Avsikten är att länsstyrelsernas kostnader i huvudsak tas ut i form av neddragningar i tilldelade anslag.

Användare av IT stödet är vid sidan av handläggare inom Jordbruksverket och länsstyrelserna även de jordbrukare som är anslutna till EU-stödet. För vissa IT-system är även Tullverket användare.

Den hittillsvarande beslutsstrukturen och rollfördelningen inom administrationen genomgår för närvarande vissa förändringar genom den formaliserade samverkan som nu införs och genom det nyligen inrättade samverkansrådet inom Jordbruksverket.

5 Mål och inriktning

De övergripande målen för utvecklingsarbetet är dels att effektivisera och öka kvaliteten i handläggningen av jordbruksstödet, dels att hålla nere de samlade administrationskostnaderna. Ett viktigt inslag är också att genom det nya IT-stödet kunna svara upp mot den snabba regelutvecklingen inom området med därtill hörande sanktionshot i händelse av felaktigt utbetalt jordbruksstöd eller bristande handläggning i övrigt. Till detta skall läggas behovet av förbättrade underlag för uppföljning och utvärdering av stödinsatserna.



De nya systemen skall, förutom att effektivisera ett resurskrävande manuellt arbete inom i första hand länsstyrelserna, även komma till rätta med bristerna i de nuvarande systemen vad gäller bl.a. funktionalitet och driftstabilitet. Applikationsutvecklingen baseras på en ny systemarkitektur och teknisk plattform. Avsikten är bl.a. att minska nuvarande höga underhållskostnader och öka systemens flexibilitet vid förändringar.

De planer som utarbetades våren 2001 omfattar ett tjugotal IT-relaterade utvecklingsinsatser. Avsikten har varit att huvuddelen av systemen skall vara i drift innan utgången av år 2004. Inriktningen finns beskriven i följande översiktligt hållna underlag som Statskontoret har tagit del av och som Jordbruksverket även inlämnat till Jordbruksdepartementet:

- Sammanställning av jordbruksverkets och länsstyrelsernas IT-behov avseende jordbrukarstöden (2001-03-19)
- Anslagsbelastning IT-investeringar 2001 – 2006 (2001-04-23)
- Investeringsplan IT 2001 – 2004 (2001-08-17)
- Beräknade intäkter (2001-04-19)

Därutöver har Statskontoret tagit del av projektdokumentation, bl.a. rörande systemarkitekturen och den tekniska plattformen för jordbruksadministrationen.

Statskontorets bedömning

Det råder, enligt Statskontorets mening, i allt väsentligt en samsyn beträffande utvecklingsmålen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Enligt såväl Jordbruksverkets som länsstyrelsernas bedömningar saknas ett fullgott s.k. 0-alternativ.

De projekt- och investeringsplaner som hittills redovisats bör närmast ses som en förteckning över önskvärda insatser under de kommande åren. Statskontoret har inget att erinra mot utvecklingsarbetets övergripande mål och inriktning men vill understryka behovet av preciseringar vad gäller de redovisade utvecklings- och investeringsplanerna och effektbedömningarna.

6 Aktuellt utvecklingsläge

I slutet av 1990-talet inleddes arbetet med att utveckla en ny arkitektur (ARKEN) som grund för de verksamhetsstödande system som bedömdes vara angelägna för att komma till rätta med jordbruksadministrationens effektivitetsproblem och höga kostnader. Därefter har Jordbruksverket under åren 2000 och 2001 utvecklat ett ärendehanteringssystem (ARARAT) för handläggning av det nya miljöstödsprogrammet samt för utvärderingar och



viss administrativ uppföljning. Avsikten är att ARARAT skall vidareutvecklas till att omfatta huvuddelen av stödformerna inom området.

De planerade utvecklingsinsatserna rör i första hand utveckling och anpassningar av applikationer baserade på den nya arkitektur som lagts fast. Därtill omfattar planerna insatser för att ytterligare utveckla infrastrukturen. Bland de övriga utvecklingsinsatser som finns redovisade i nu aktuella planer kan konstateras att vissa har kommit förhållandevis långt, att andra har påbörjats medan åter andra befinner sig i olika inledande utredningsfaser. Bland de aktiviteter som pågår kan nämnas SAM-Internet, LBUS och stödhandboken. Dessa investeringar har hittills finansierats via Jordbruksverkets anslag och har genomförts för att undvika ytterligare tempoförluster i utvecklingsarbetet.

Statskontorets bedömning

Med stöd av den utvärdering som Jordbruksverket har genomfört och mot bakgrund av de synpunkter Statskontoret inhämtat från länsstyrelserna kan konstateras att den första introduktionen av ARARAT varit behäftad med allvarliga brister. Problemen i form av bl.a. bristande prestanda, instabil drift och begränsad funktionalitet förefaller ha sin grund i främst tidspress vad gäller utveckling och genomförande av tester. Därtill ställde användningen av systemet krav på länsstyrelserna vad gäller anpassning av arbetsplatsutrustning m.m.

Ännu en förklaring till de uppkomna problemen står att finna i det faktum att utvecklingsprojektet rörande ARARAT även hade till uppgift att som första projekt införa en ny arkitektur för hela stödadministrationen. Detta medförde att nya metoder och tekniker skulle tillämpas i ett redan verksamhetskritiskt projekt, vilket erfarenhetsmässigt medför ökade risker.

Den samlade bedömningen av den första version av ARARAT som infördes våren 2001 blir att systemet inte i tillräcklig utsträckning har förmått bidra till att eftersträvarde effekter uppnås. Tvärt om bedömer länsstyrelserna att systemets brister hittills snarast har pekat på behovet av ytterligare personalresurser.

Enligt Statskontorets uppfattning råder en betydande samsyn mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna beträffande problemens art liksom när det gäller behovet av insatser för att komma tillrätta med dessa. Statskontoret konstaterar att Jordbruksverket har vidtagit en rad åtgärder och för närvarande arbetar vidare på att lösa uppdagade problem vare sig dessa grundas på brister i den tekniska plattform som införts eller i applikationen som sådan. De slutliga resultaten av dessa åtgärder kan utläsas först då årets ansökningar om stöd inkommit och handläggningen inletts i större omfattning.

Åtgärder för att komma tillrätta med de inledande problemen rörande den nya arkitekturen och ARARAT bör, enligt Statskontorets mening, ges högsta prioritet i det fortsatta arbetet. Denna bedömning delas av såväl Jordbruksverket som de länsstyrelser som Statskontoret varit i kontakt med.

7 Fortsatt utvecklingsarbete

7.1 Arbetets inriktning

De aktuella problemen rörande det fortsatta utvecklingsarbetet står främst att finna i investeringarnas omfattning och finansiering samt frågan om hur uppkomna kostnader skall fördelas mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Oklarheterna i dess avseenden har bl.a. medfört att utvecklingstakten under senare tid har avtagit.

Med utgångspunkt i nu gällande planer kan följande investeringsområden identifieras:

Ny arkitektur

En ny teknisk plattform (ARKEN) har fastställts där ARARAT är det första tillämpningssystem som tagits i drift.

Applikationer och handläggningsstöd

1. Mjölkkvoter
2. Projekthanteringssystem (LBUS, nyutveckling)
3. Areal
4. Kompensationsbidrag (LFAK)
5. Nationella stöd (LFAN)
6. Djurbidragen
7. SAM-Internet (Internettjänst för ansökan av bidrag)
8. Workflowdrivet handläggningsstöd
9. GIS-stöd i handläggningen
10. Frågor & svar databas
11. Statistikdatabas

Fysisk kontroll

1. Handterminaler skifteskontroll
2. Handterminaler djurkontroll
3. Kontrollapplikation GIS/KA

Det bör noteras att vissa system och rutiner som anges i planerna avser stöd för länsstyrelsernas administration medan andra avser förbättringar inom Jordbruksverket. Vissa tillämpningar är också direkt tillgängliga för jordbrukarna (t.ex. SAM-Internet).



Statskontoret konstaterar att Jordbruksverket under länsstyrelsernas medverkan (Projektet Regnbågen) för närvarande ser över förutsättningarna för en vidare utveckling av ARARAT med den nya arkitekturen som grund. En vidare utveckling förväntas bidra till bl.a. effektivare dataanvändning, ökad flexibilitet vid förändringar i t.ex. regelverk och arbetssätt samt minskade förvaltningskostnader.

Statskontorets bedömning

Det fortsatta utvecklingsarbetet bör prioriteras med hänsyn tagen till det resursmässiga utrymme som står till förfogande, projektens genomförbarhet och nytta för användarna samt de rationaliserings- och effektiviseringsmöjligheter i form av bl.a. kostnadsminskningar och kvalitetsförbättringar som satsningarna förväntas ge upphov till. Dessutom bör erfarenheterna från utvecklingen och införandet av den första versionen av den nya arkitekturen och tillämpningssystemet ARARAT läggas till grund för den fortsatta planeringen.

Inriktningen bör vara att i en första etapp koncentrera utvecklingsinsatserna till de mest angelägna områdena, vilket i sin tur innebär att andra – i och för sig angelägna insatser – tillfälligt får stå tillbaka.

Enligt Statskontorets mening är det av stor vikt att den övergripande planeringen och de därtill nödvändiga prioriteringarna utvecklas och beslutas under medverkan från såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna.

I linje med detta har Statskontoret erfarit att länsstyrelserna genom den s.k. LD-gruppen (Lantbruksdirektörernas förening) och Jordbruksverket har inlett diskussioner rörande bl.a. vilka prioriteringar som bör läggas till grund för de kommande 1-2 årens utvecklingsaktiviteter samt för tillämpningen av den modell för bl.a. fördelning av de kostnader som är förenade med dessa. Därefter har det nya samverkansrådet helt nyligen haft inledande diskussioner rörande utvecklingsarbetets fortsatta inriktning och arbetsformer m.m.

Enligt Statskontorets mening förefaller det som om de inledda diskussionerna har goda förutsättningar att leda fram till ett samförstånd mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i fråga om i vilken takt och ordning olika lösningar bör utvecklas. Detta kan i sin tur utgöra grunden för en lämplig etappindelning av det fortsatta arbetet. En *tänkbar* prioritering kan, enligt vad Statskontorets erfar, innebära att utvecklingsinsatserna under det närmast åren koncentreras till följande områden:

- Slutförande av utvecklingsarbetet rörande miljöstödet (dvs. korrigeringar i den första version av ARARAT som introducerats, inkl. de åtgärder som krävs för att stabilisera den underliggande tekniska plattformen (ARKEN).



- Fullföljandet av den inledda förstudien rörande överföringen av systemen AREAL och KOMP till den nya arkitektur som införts.
- Slutförande av återstående utveckling av SAM-Internet.
- Handläggningsstöd i form av en vidare utveckling av det arbete som bedrivits inom ramen för SeQnd-projektet.
- Införande av handterminaler för fysisk kontroll.

Enligt bedömningar av länsstyrelsernas arbetsgrupp uppgår de samlade investeringarna för de prioriterade områdena till cirka 25 miljoner kronor. Dessa bedömningar har gjorts utifrån de kalkyler som ursprungligen togs fram. Beloppet kan därför komma att modifieras när kalkylerna setts över.

Statskontoret finner inga skäl – och saknar dessutom förutsättningar – för att närmare bedöma dessa prioriteringar. Av betydelse är dock att det förefaller vara möjligt för länsstyrelserna och Jordbruksverket att enas kring vilka insatser som under de närmast kommande åren bör bli aktuella.

När väl de övergripande prioriteringarna har lagts fast efter fortsatta diskussioner mellan myndigheterna bör konkreta tids- och aktivitetsplaner utarbetas för att läggas till grund för beslut rörande det fortsatta utvecklingsarbetet. De underlag som därmed utarbetas i samverkan mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna bör i ett nästa steg underställas det nyinrättade rådet inom Jordbruksverket för prövning och ställningstaganden. Rådets överväganden och ställningstaganden bör, enligt Statskontorets mening, utgöra den beslutsmässiga grunden för det fortsatta utvecklingsarbetet. I linje med detta konstaterar Statskontoret att rådet redan vid sitt konstituerande sammanträde den 24 april haft en inledande diskussion kring de aktuella utvecklingsfrågorna. Bl.a. gav rådet en särskild arbetsgrupp i uppdrag att utarbeta ett mer preciserat underlag för ställningstaganden rörande det fortsatta utvecklingsarbetet. Ett sådant underlag kan förväntas föreligga i mitten av juni månad.

Sammantaget bör den inriktning som ovan skisserats medge att den ursprungliga investeringsvolymen kan fördelas över tiden, vilket bl.a. får till följd att den resursmässiga belastningen på i första hand länsstyrelserna kan begränsas jämfört med nu gällande planer. Dessutom bör en tydligare etappindelning baserad på tydliga prioriteringar underlätta det beslutsfattande som är kopplat till utvecklingsarbetet samtidigt som både styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet kan underlättas. Den föreslagna inriktningen bör också medföra att länsstyrelsernas faktiska inflytande i utvecklingsarbetet kan förstärkas.

7.2 Kostnader och finansiering

Den nya arkitekturen (ARKEN) har etablerats till en kostnad motsvarande 50-60 miljoner kronor. Det första system som utvecklats i enlighet med den nya arkitekturen är ARARAT, vars hittillsvarande utvecklingskostnader bedöms uppgå till 20 miljoner kronor. Av Jordbruksverkets årsredovisning för 2001 framgår att utvecklingskostnaderna för år 2000 uppgick till drygt 18 miljoner kronor och för 2001 till drygt 30 miljoner kronor.

Enligt det underlag som lämnats till regeringen under 2001 bedömdes de totala investeringarna uppgår för perioden 2001–2006 uppgå till 106 miljoner kronor, varav cirka 66 miljoner kronor infaller år 2002.

För utvecklingen av ett nytt IT-stöd har regeringen i årets budgetproposition beviljat Jordbruksverket en låneram på 100 miljoner kronor. För genomförande av planerade utvecklingsinsatser tillämpas en finansieringsmodell som innebär att Jordbruksverket lånefinansierade utgifter skall balanseras och fördelas genom motsvarande neddragningar av länsstyrelsernas anslag.

Statskontorets bedömning

Enligt Statskontorets mening kan de kalkyler som hittills redovisats inte läggas till grund för beslut om fortsatt arbete. Det huvudsakliga skälet för detta är att förutsättningarna på viktiga punkter har förändrats, vilket i sin tur innebär att de antaganden som ligger till grund för kalkylen bör revideras. Vid en omprövning av de förväntade kostnaderna och effekterna bör särskild hänsyn tas till bl.a. de erfarenheter som kunnat vinnas i samband med utvecklingen av ARARAT samt myndigheternas faktiska möjligheter att realisera de besparingsmöjligheter som eftersträvas. Dessutom bör bedömningar och kalkyler för planeringsperioden (för närvarande sex år) brytas ned och relateras till väl avgränsade och uppföljningsbara utvecklingssteg.

Frågan om finansiering är den mest kritiska frågan när det gäller utvecklingen av ett nytt IT-stöd för jordbruksadministrationen. Enligt Statskontorets mening saknas de finansiella förutsättningarna för att i ett sammanhang besluta och genomföra samtliga insatser som finns angivna i de investeringsplaner som hittills redovisats. Problemen har sin grund i den tillämpade finansieringsmodellen och tidsförskjutningen mellan faktiskt genomförda investeringar och tidpunkten då åtgärderna gett eftersträvat resultat som medger en faktisk neddragning av länsstyrelsernas anslag.

Enligt Statskontoret bör de problem som är kopplade till den gällande finansieringsmodellen kunna lösas genom en strikt prioritering så att utvecklingsinsatserna och därmed finansieringen de närmast kommande åren kan koncentreras till de allra mest angelägna områdena. Därmed kan investeringarnas omfattning i ett första skede hållas nere, vilket i sin tur bör underlätta

beslutsprocessen liksom länsstyrelsernas möjligheter att finansiera lånebehoven via neddragningar av mer begränsad omfattning och dessutom fördelade över tiden. Enligt Statskontorets bedömning torde en rimlig investeringsnivå för de högst prioriterade områden hamna på mellan 20-25miljoner kronor, vilket skall jämföras med den totalt beräknade investeringsvolymen på drygt 100 miljoner kronor. För att säkerställa finansieringen av de högst prioriterade insatserna krävs neddragningar av anslagen hos länsstyrelserna i proportion till den verksamhetsnytta de nya lösningarna ger. På motsvarande sätt får Jordbruksverket ta sina anslag i anspråk för att finansiera delar av IT-investeringarna.

Med denna inriktning konstaterar Statskontoret att Jordbruksverket och länsstyrelserna är på god väg att enas om en prioriteringsordning för de närmaste årens insatser, liksom när det gäller principerna för finansiering och fördelning av uppkomna kostnader. Frågorna har, som nämnts, behandlats vid samverkansrådets konstituerande sammanträde den 24 april.

7.3 Förväntade effekter

De eftersträlvade effekter som hittills redovisats rör avveckling av gamla system, effektivare handläggning, färre felaktigheter i samband med utbetalningar, förbättrad statistik, ökad säkerhet, minskat dubbelarbete, förbättrade kontroller och kvalitetsförbättringar.

Kalkylernas intäktssida beräknas på uppskattningar rörande

- tidsvinster i olika arbetsmoment (-50 % vid handläggning av ansökningar)
- minskade underhållskostnader
- allmän effektivisering i arbetet
- personalminskningar (kontrollanter) = 18 årsarbetskrafter

Statskontorets bedömning

De kalkyler och effektbedömningar som hittills redovisats är översiktliga och grundas, enligt Statskontorets mening, på en betydande osäkerhet vad gäller själva kalkylförutsättningarna och de antaganden som lagts till grund för beräkningarna. Särskilt kalkylernas intäktssida, dvs. bedömningar av de kostnadsminskningar som investeringen ger upphov till, måste preciseras ytterligare för att kalkylerna skall kunna läggas till grund för beslut om fortsatta arbete. Det gäller såväl det beräknade rationaliseringsutrymmet som sådant men också bedömningarna av i vilken utsträckning beräknade effekter också kan realiseras i form av bl.a. neddragningar av anslagen. Osäkerhet tilltar naturligtvis vad gäller de aktiviteter och effekter som ligger i slutet av den redovisade kalkylperioden. Statskontoret noterar att såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna påpekar behovet av en revidering av kalkylerna.

8 Styrning och uppföljning

Jordbruksadministrationen struktur kännetecknas bl.a. av att Jordbruksverket – utifrån rollen som processägare till stödadministrationen (sakverksamheten) och systemägare till det gemensamma IT-stödet – i praktiken agerar som såväl beställare som utförare vad gäller utveckling av IT-stödet. Länsstyrelsernas å sin sida svarar för huvuddelen av handläggningen (”processledare”) och deltar i utvecklingsarbetet främst genom användardeltagande i olika projekt.

Statskontorets bedömning

Den struktur som gällt administrationen av jordbruksstödet, inklusive ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna, har medfört vissa problem i utvecklingsarbetet. För att överbrygga dessa måste särskilda krav ställas på projektstyrning, samordning och en mer formaliserad samverkan mellan myndigheterna. Det är, enligt Statskontorets mening, närmast en självklarhet att styrningen och uppföljning av ett så omfattande utvecklingsarbete som det här är fråga om förutsätter en struktur för styrning och uppföljning som är sammanhängande och omfattar samtliga beslutsnivåer och aktörer i utvecklingsarbetet.

Enligt Statskontorets mening bör det nya samverkansrådet – inom ramen för rådande ansvarsfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna – ges en central roll i det fortsatta utvecklingsarbetet. Rådet bör ges i uppgift att bl.a. ta ställning i frågor rörande projektplaner, prioriteringar och arbetsformer. Beslut rörande utvecklingsarbetet bör utgå från de riktlinjer och rekommendationer som rådet fastställer. Även andra övergripande frågor i anledning av utvecklingsarbetet bör bli föremål för samråd inom ramen för detta forum. På den mer operativa nivån bör projektens styr- och referensgrupper bemannas med företrädare för såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna. Som ett led i strävan att förbättra styrningen bör beslutsunderlagen för det fortsatta utvecklingsarbetet fördjupas och öka i precision.

Sammantaget bör den nya struktur för samordning och samverkan som för närvarande etableras, tillsammans med ett etappvis bedrivet utvecklingsarbete, kunna bidra till att styrningen och uppföljningen av utvecklingsarbetet kan förstärkas. Samtidigt ställer fördelningen av de tyngre ansvarsfrågorna krav på samordning inte enbart mellan myndigheterna utan också mellan berörda departement.

9 Riskbedömning

Den övergripande risken i utvecklingsarbetet utgörs av ytterligare förseningar som i sin tur medför att Sverige inte förmår svara upp mot dels de kvalitetskrav som EU-kommissionen har ställt upp vad gäller jordbruks-

administrationen, dels den regelutveckling som löpande sker. Brister i båda dessa avseenden riskerar att medföra att betydande ekonomiska sanktioner kan komma att riktas mot Sverige.

I det underlag som Statskontoret tagit del av finns inte närmare beskrivet de risker som är förenade med utvecklingsarbetet. Dock konstaterar såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna i efterhand att utvecklingen och införandet av ARKEN och ARARAT har varit problemfyllt. Bland de slutsatser som hittills har kunnat dras kan särskilt nämnas:

- Kort utvecklingstid.
- Otillräckliga tester inför produktionssättning av systemet.
- Svagt inflytande från användarna (länsstyrelserna) till följd av bl.a. att Jordbruksverket uppträder som både beställare och utförare.
- Svag acceptans från användarna.
- Oförutsedda konsekvenser hos länsstyrelserna, bl.a. i form av särskilda krav på arbetsplatsutrustning med därtill hörande kostnader.

Statskontorets bedömning

Riskerna i det fortsatta utvecklingsarbetet står främst att finna i ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. För att överbrygga dessa är det av stor vikt att myndigheterna kan träffa de överenskommelser som krävs för det fortsatta arbetet. Av särskild betydelse är – med utgångspunkt i den finansieringsmodell som lagts till grund för arbetet – att de lösningar som levereras har sådan funktionalitet och kvalitet att de möjliggör för myndigheterna att finansiera investeringarna genom bl.a. neddragningar av tilldelade resurser.

De problem som hittills gjort sig gällande bör delvis kunna mötas genom den mer formaliserade samverkan som för närvarande etableras mellan länsstyrelserna och mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Genom det nyinrättade samverkansrådet skapas ett viktigt forum för övergripande och gemensamma frågor samtidigt som länsstyrelsernas krav på ett direkt inflytande i planeringsprocessens samtliga moment bör kunna tillgodoses i betydligt större utsträckning än hittills. Enligt Statskontorets mening är det av stor vikt att rådet intar en aktiv roll i utvecklingsarbetet och att de rekommendationer som läggs fast också får ett tydligt genomslag i det operativa utvecklingsarbetet.

Ytterligare åtgärder i syfte att underlätta såväl styrning som uppföljning av utvecklingsarbetet – och därmed även undvika de risker som föreligger – bör innebära att insatserna planeras i tydliga och avgränsade steg med i förväg definierade start- och sluttidpunkter, att formaliserade överlämnanden sker i kombination med krav på leveransgodkännande etc. Därtill bör länsstyrelserna ingå i planeringen av varje enskilt projekt för att bl.a. löpande



fånga upp användarsynpunkter vad gäller redan levererade system och lösningar.

Med tanke på bl.a. utvecklingsarbetets omfattning och betydelsen av att effektivisera jordbruksadministration finns det, enligt Statskontorets mening, skäl för regeringen att periodiskt följa upp det fortsatta arbetet.