

Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd

– konsekvenser och utmaningar



MISSIV

DATUM
2016-11-09
ERT DATUM
2016-03-23

DIARIENR
2016/70-5
ER BETECKNING
N2016/02313/SUN

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera verksamheten vid Statens jordbruksverk

Regeringen gav den 23 mars 2016 Statskontoret i uppdrag att analysera vilka förutsättningar Jordbruksverket har för att utföra sitt uppdrag inom nuvarande ekonomiska ramar. I uppdraget har det ingått att Statskontoret ska lämna förslag på åtgärder som kan effektivisera Jordbruksverkets verksamhet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar* (2016:25).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i ärendet. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Wockelberg Hedlund, föredragande var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Ingvar Mattson

Johan Wockelberg Hedlund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Statskontorets tolkning av uppdraget	12
1.3	Metod och tillvägagångssätt	13
1.4	Definitioner	14
1.5	Begrepp i administrationen av EU-stöd	15
1.6	Rapportens upplägg	15
2	Jordbruksverkets uppdrag och verksamhet	17
2.1	Jordbruksverkets finansiering	17
2.2	Jordbruksverkets olika verksamheter	18
2.3	Jordbruksverkets organisation	20
2.4	Jordbruksverkets interna styrning och uppföljning	22
3	Ekonomisk utveckling och prioriteringar	27
3.1	Kostnaderna för att förvalta EU:s jordbrukspolitik ökar över tid	27
3.2	Jordbruksverkets har svårt att finansiera sin verksamhet med förvaltningsanslaget	30
3.3	Utvecklingskostnaderna beräknas bli mer än dubbelt så höga som planerat	32
3.4	Ungefär hälften av utvecklingskostnaderna täcks av tillfälliga anslagsförstärkningar	32
3.5	Jordbruksverkets finansieringsbehov fram till 2022	35
3.6	Åtgärder för att nå en budget i balans	37
3.7	Stabil kostnadsutveckling de senaste åren	40
3.8	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	42
4	Konsekvenser av ökade kostnader för administration av EU-stöd	45
4.1	Finansieringen av utvecklingsarbetet får betydande konsekvenser för den övriga verksamheten	45
4.2	Verksamhet som finansieras via sakanslag och avgifter ska inte påverkas	45
4.3	Främja, förvalta och stödja	46
4.4	Resultatredovisningen visar en tydlig ekonomisk omprioritering, men inga tydliga verksamhetsförändringar	48
4.5	Jordbruksverket bedömer att myndigheten når sina mål	52
4.6	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	53

5	Kontroll och styrning för att undvika felaktiga utbetalningar	55
5.1	EU:s kontroll och krav på Sverige	55
5.2	Svårt att helt undvika finansiella korrigeringar	57
5.3	Jordbruksverkets förebyggande insatser	59
5.4	Länsstyrelserna ser behov av förbättringar	60
5.5	Jordbruksverkets kontrollerande insatser	61
5.6	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	68
6	Styrning av internt utvecklingsarbete	71
6.1	Utgångspunkter för en effektiv it-styrning	71
6.2	Utgångspunkter för ProCAP	73
6.3	Organisation för ProCAP	75
6.4	Genomförandet av arbetet har försenats	77
6.5	Konsekvenser av förseningarna	78
6.6	Orsaker till förseningar och budgetöverskridanden	80
6.7	Framtida styrning av utvecklingsarbete	85
6.8	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	87
7	Slutsatser och förslag	89
7.1	Jordbruksverket har förutsättningar att utföra sitt uppdrag	89
7.2	Administration av EU-stöd tränger undan annan verksamhet	89
7.3	Oklart om insatser för att undvika fel är kostnadseffektiva	91
7.4	Behov av bättre styrning av stora it-projekt	92
7.5	Regeringen bör följa effekterna av Jordbruksverkets besparingar	94
7.6	Statskontorets förslag	94
	Referenser	97
Bilaga		
	Statskontorets uppdrag	99

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag analyserat vilka förutsättningar Jordbruksverket har att genomföra sitt uppdrag inom nuvarande ekonomiska ramar.

Jordbruksverket har ett utsatt ekonomiskt läge

Jordbruksverket har ett utsatt ekonomiskt läge. Orsaken är att kostnaderna för att utveckla ett administrativt system för handläggning av EU-stöd under programperioden 2014–2020 beräknas kosta drygt 300 miljoner kronor mer än vad Jordbruksverket först räknade med. Myndigheten har fått tillfälliga anslagsförstärkningar för att finansiera utvecklingskostnaderna, men behöver ändå finansiera en stor del av kostnaderna inom ramen för sin ordinarie finansiering.

Jordbruksverket räknar med att vid utgången av 2016 ha finansierat drygt hälften av de totalt 600 miljoner som utvecklingsarbetet beräknas kosta. De 260 miljoner kronor som kvarstår att finansiera fram till 2022 avser direkta utvecklingskostnader under 2017 samt amorteringar. Därutöver kommer myndighetens förvaltningskostnader att öka när de nya systemen tas i bruk. Jordbruksverket uppskattar att förvaltningskostnaden för de nya administrativa systemet kommer att uppgå till nära 240 miljoner kronor under 2017–2019.

Lantbrukarna får vänta på utbetalningar av stöd

Det nya administrativa systemet utgörs i stora delar av ett it-stöd som Jordbruksverket och länsstyrelserna har börjat använda för att betala ut bidrag. Flera funktioner i it-systemen för handläggning och beslutsfattande är dock inte färdigställda. Det medför att det är mer komplicerat och resurskrävande än tidigare för länsstyrelserna att handlägga stöd. I slutändan innebär förseningarna att en del stödmottagare, dvs. framförallt lantbrukare, får vänta längre än vanligt på att få sina stöd utbetalade.

Jordbruksverket har brustit i sitt utvecklingsarbete

Statskontorets analys visar att de förseningar och fördyringar som uppkommit beror såväl på sena besked om regelverk som på brister i myndighetens utvecklingsarbete. Enligt Statskontoret analyserade Jordbruksverket inte i tillräcklig utsträckning nyttan av it-stöden och de risker som stora projekt medför. I genomförandet av utvecklingsarbetet brast delar av den interna styrningen och kommunikationen och myndigheten blev för konsultberoende.

Dessutom har Jordbruksverkets internrevision haft en passiv roll som inneburit att de inte granskat utvecklingsarbetet vid myndigheten.

Främjande och stödjande verksamhet minskar i omfattning

Jordbruksverket har minskat omfattningen av sin främjande och stödjande verksamhet för att finansiera utvecklingskostnaderna. Statskontoret bedömer att myndigheten kommer att behöva prioritera ned dessa verksamheter under hela programperioden 2014–2020. Statskontoret har inte uppfattat att regeringen har gett Jordbruksverket ett förändrat uppdrag, vilket innebär att fördelningen mellan förvaltande, stödjande och främjande verksamhet bör vara någorlunda konstant över tid. Jordbruksverket bör därför sträva efter att minska sina kostnader för att administrera EU-stöd under nästa programperiod. Jordbruksverket kan göra detta genom att i högre grad än hittills väga in vilken nytta olika utvecklingsinsatser ger i förhållande till vad de kostar.

Jordbruks- och landsbygdspolitiken riskerar att bli mindre effektiv på sikt

De främjande och stödjande uppgifter som Jordbruksverket har behövt prioritera ned utgörs framförallt av arbete gentemot EU och internationella organisationer, stöd till länsstyrelser, utvecklingsarbete, analyser av politikens effektivitet och förvaltning av det regelverk som myndigheten ansvarar för. Det innebär att Jordbruksverkets kunskapsproduktion minskar i omfattning, vilket på sikt riskerar att leda till att jordbruks- och landsbygdspolitiken blir mindre effektiv. För Jordbruksverket innebär besparingarna att deras experter inom olika områden inte på samma sätt som tidigare kommer kunna underhålla sin kompetens. Det blir också svårt att finansiera ersättningsrekryteringar.

Kostnaderna för att administrera EU-stöd fortsätter att öka

Jordbruksverkets årliga kostnader för att administrera EU-stöd ökade med 130 miljoner kronor mellan inledningen av programperioden 2007–2013 och 2014. Statskontoret bedömer att Jordbruksverkets kostnader kommer att bli ännu högre de närmaste åren som en följd av myndighetens satsningar på att utveckla de administrativa stöden. I slutet av perioden 2014–2020 finns det förutsättningar för att länsstyrelsernas handläggningskostnader för jordbrukarstöd kan minskas till följd av ett ökat inslag av automatisering i handläggningen. Det går dock inte i dagsläget att bedöma om minskade handläggningskostnader på sikt kan uppväga de resurser som Jordbruksverket lägger ned på att utveckla de administrativa systemen.

Förenklingar, besparingar och bättre it-styrning kan frigöra resurser på sikt

Statskontoret bedömer inte att Jordbruksverket har några större möjligheter att frigöra resurser genom att effektivisera befintlig verksamhet de närmaste åren. Till grund för bedömningen ligger vår genomgång av myndighetens interna styrning, uppföljning och organisering. Statskontoret anser vidare att Jordbruksverket har rätt inriktning på sitt arbete för att förhindra fel i handläggningen av EU-stöd, men myndigheten behöver utveckla sin redovisning för att det ska gå att bedöma om detta arbete bedrivs kostnadseffektivt. Enligt Statskontoret är det framförallt ett förenklat regelverk, besparingar och en bättre it-styrning som kan minska kostnaderna vid myndigheten.

Regelverket behöver förenklas för att kostnaderna ska minska

En förklaring till att kostnaderna för att administrera EU-stöd har ökat är att de regelverk som EU och regeringen har infört har blivit mer krävande att administrera. Statskontoret anser att regeringen inför nästa programperiod bör väga nyttan med att ha detaljerade stöd i förhållande till de administrativa kostnader som detta ger upphov till.

Styrningen av stora it-projekt behöver förbättras

Statskontoret anser Jordbruksverket behöver utveckla sin styrning av stora it-projekt. Myndigheten behöver förbereda arbetet bättre, myndighetsledningen behöver ta ett tydligt grepp om arbetet och inriktningen på internrevisionen behöver breddas så att revisionen även kan granska pågående utvecklingsarbete. Det är enligt Statskontoret angeläget att regeringen följer hur Jordbruksverket kommer att lägga upp sitt utvecklingsarbete inför nästa programperiod.

Regeringen bör följa effekterna av besparingarna

Statskontoret lämnar i denna rapport ett antal förslag till regeringen som bland annat innebär att Jordbruksverket ska redovisa hur kostnaderna för administrationen av EU-stöd fördelas och kan minskas i framtiden. Statskontoret anser att regeringen bör följa hur de besparingar som Jordbruksverket genomför påverkar myndighetens resultat. Det förutsätter att Jordbruksverket utvecklar sin resultatredovisning så att regeringen bättre kan följa vilka effekter de ökade kostnaderna för administration av EU-stöd får för övrig verksamhet. Jordbruksverket bör också inom området miljö- och resurseffektiva näringar tydligare koppla sina prestationer till mål som myndigheten själv kan påverka.

Jordbruksverket har förutsättningar att utföra sitt uppdrag

Om Jordbruksverket fortsätter med de besparingar som nu påbörjats och förbättrar sin styrning och kontroll av utvecklingsarbetet, är Statskontorets övergripande slutsats är att Jordbruksverket klarar att utföra sitt uppdrag inom de

ekonomiska ramar som regeringen har föreslagit i budgetpropositionen för 2017. På sikt måste dock Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd minska. Annars får Jordbruksverket svårt att fullgöra myndighetens främjande och stödjande verksamheter.

1 Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt

Under 2012 påbörjade Jordbruksverket ett mycket omfattande utvecklingsarbete för att implementera EU:s jordbruks- och fiskepolitik för programperioden 2014–2020. Detta har inneburit att Jordbruksverket har behövt prioritera ned annan verksamhet. Utvecklingsarbetet beräknas kunna avslutas under 2017 och kosta drygt 600 miljoner kronor. Ursprungligen räknade Jordbruksverket med att kostnaden skulle bli drygt en kvarts miljard kronor, och att ett nytt administrativt system skulle vara färdigutvecklat under 2014. Huvuddelen av de ökade kostnaderna kommer att finansieras via Jordbruksverkets förvaltningsanslag under perioden 2013–2022.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att analysera vilka förutsättningar Jordbruksverket har att genomföra sitt uppdrag inom sina nuvarande ekonomiska ramar. I uppdraget ingår att belysa Jordbruksverkets verksamhet, organisation, resultat och framtida utmaningar. I uppdraget ingår även att beskriva bakgrunden till Jordbruksverkets ekonomiska situation. Statskontoret ska lämna förslag på åtgärder som kan effektivisera Jordbruksverkets verksamhet.

I uppdraget ingår särskilt att analysera och belysa

- utvecklingen av kostnaden för administration av EU-stöd för länsstyrelserna respektive Jordbruksverket och vilka konsekvenser det får för övrig verksamhet inom Jordbruksverket
- den interna styrningen av utvecklingsverksamheten vid myndigheten
- om Jordbruksverkets insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen av olika EU-medel styrs på ett kostnadseffektivt sätt
- utvecklingen av inriktningen och kvaliteten på den förvaltande, främjande och stödjande verksamheten som Jordbruksverket bedriver.

Analysen av den interna styrningen av Jordbruksverkets utvecklingsverksamhet avser i första hand myndighetens förmåga att styra IT-verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt, driva utvecklingsprojekt och leverera nytta, liksom att anpassa verksamheten vid politiska reformer som kräver IT-stöd.

När det gäller analysen av Jordbruksverkets insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen av EU-medel, ska den ta utgångspunkt i statens eko-

nomiska risk i olika stödsystem och väga denna mot kostnaderna för kontrollsystemet. I detta ingår även att analysera hur Jordbruksverkets internrevision förhåller sig till den revision som Ekonomistyrningsverket utför av utbetalade EU-medel.

Det är i första hand den verksamhet som finansieras av myndigheternas förvaltningsanslag som uppdraget avser. I uppdraget ingår inte att analysera om administrationen av EU-stöd kan effektiviseras genom att koncentrera administrationen till färre länsstyrelser.

Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Statskontorets tolkning av uppdraget

Vi tolkar vårt uppdrag som att regeringens övergripande syfte med uppdraget är att få en analys av om Jordbruksverket klarar av att uppfylla sitt uppdrag inom ramen för nuvarande ekonomiska ramar, och vilket utrymme Jordbruksverket har att genomföra effektiviseringar av sin verksamhet, för att på så sätt kunna bidra till finansieringen av utvecklingsarbetet.

Flera av de frågor som regeringen har angett att vi särskilt ska analysera har en tydlig koppling till de kostnader som utvecklingsarbetet gett upphov till. Vi har tolkat att det ingår i vårt uppdrag att beskriva varför kostnaderna för utvecklingsarbetet blir så höga och bedöma om Jordbruksverket är rustat för att genomföra liknade utvecklingsinsatser inför den kommande programperioden 2021–2027.

1.2.1 Avgränsningar

I uppdraget framgår att det främst är den verksamhet som finansieras av förvaltningsanslaget som ska analyseras. Vi kommer därför inte fördjupa oss i Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation, som huvudsakligen finansieras via avgifter från brukare.

Enligt regeringen ingår det inte i uppdraget att analysera möjligheterna att effektivisera administrationen genom att den koncentreras till färre länsstyrelser.

Enligt vår bedömning ingår det inte i Statskontorets uppdrag att göra en fullständig analys av hur avnämare och andra målgrupper upplever Jordbruksverkets verksamhet.

Jordbruksverket ansvarar för utbetalningar av stöd från EU:s jordbruksfonder och havs- och fiskerifond. I och med att kostnaderna för att hantera stöd ur havs- och fiskerifonden utgör en förhållandevis liten del av Jordbruksverkets totala kostnader, har vi valt att inte analysera myndighetens arbete med att administrera stöd från den fonden.

1.3 Metod och tillvägagångssätt

Vi har analyserat interna dokument och rapporter från Jordbruksverket och intervjuat företrädare från Jordbruksverket, länsstyrelserna, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Lantbrukarnas riksförbund (LRF). Vi har även gått igenom EU:s krav när det gäller administrationen av stöd och kartlagt vilka finansiella korrigeringar Sverige har fått på grund av felaktigheter i stödhanteringen.

Myndighetens verksamhet, organisation och resultat

För att belysa Jordbruksverkets verksamhet, organisation och resultat har vi analyserat myndighetens interna styrdokument och rapporter från Jordbruksverket. Detta inkluderar bland annat årsredovisningen, verksamhetsplaner och Jordbruksverkets årliga rapport om myndigheternas kostnader för att administrera EU-stöd. Vidare har vi intervjuat tio avdelningschefer på Jordbruksverket, som fått frågor om myndighetens processer för intern styrning och organisering samt utvecklingsarbete.

Utvecklingen av inriktningen och kvaliteten på myndighetens verksamhet.

I vårt uppdrag ingår att analysera vilka konsekvenser som de ökade kostnaderna för administrationen av EU-stöd får för Jordbruksverkets övriga verksamhet. Under våra intervjuer med avdelningscheferna har vi frågat hur respektive avdelnings verksamhet påverkas av kostnadsutvecklingen på myndigheten.

Utöver detta har vi intervjuat företrädare från åtta länsstyrelser. Urvalet av länsstyrelser har vi gjort med hänsyn till regional spridning och länsstorlek. Syftet med intervjuerna var att undersöka hur deras handläggning har påverkats av Jordbruksverkets insatser för att utveckla ett nytt administrativt system.

Insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen

Jordbruksverket gör insatser för att undvika att fel uppstår i handläggningen av EU-medel. I vår undersökning av insatserna har vi gått igenom de krav som EU ställer på Sveriges administration av stöd. Vidare har vi intervjuat företrädare från ESV, som ansvarar för myndighetens revision av EU-medel. Dessutom har vi gjort en kartläggning av de finansiella korrigeringar som Sverige har fått.

Vi har upphandlat en kvalificerad redovisningskonsult för att analysera om Jordbruksverket insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen av EU-medel styrs på ett kostnadseffektivt sätt. Konsulten har intervjuat chefer i Jordbruksverkets stabsenhet, ledningen för divisionen utbetalningsfunktionen samt internrevisionsenheten.

Intern styrning av utvecklingsverksamheten

I uppdraget ingår att analysera Jordbruksverkets interna styrning av sin utvecklingsverksamhet. Vi har valt att särskilt studera den verksamhet som bedrivits inom ramen för det sammanhållna programmet ProCAP. Programmet skulle leverera en helhet bestående av it-stöd, föreskrifter och handläggningsstöd för handläggningen av EU-stöd under programperioden 2014–2020. Vi har intervjuat tjänstemän i myndighetens stab, däribland programledaren för ProCAP. Därutöver har vi ställt frågor till myndighetens avdelningschefer, internrevision och länsstyrelserna om styrningen av utvecklingsverksamheten. Som underlag för analysen ingår även två uppföljningar som konsultföretaget Deloittes har gjort av utvecklingsarbetet.

1.3.1 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av Johan Wockelberg Hedlund (projektledare), Jan Boström och Madeleine Ramberg (praktikant). Alexander Bjerner har också medverkat i arbetet med rapporten. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Dessutom har en extern referensperson knutits till projektet. Det är Christina Huhtasaari, tidigare överdirektör på Jordbruksverket.

Jordbruksverket och Näringsdepartementet har faktagranskat delar av ett utkast till denna rapport.

1.4 Definitioner

Tillsammans med Jordbruksverkets stab har vi gjort följande definition av de tre begreppen förvalta, främja och stödja som regeringen anger i vårt uppdrag.

- *Förvalta*: På visst sätt ha ansvar för ett regelverk. Det kan vara att fatta beslut med ledning av ett givet regelverk (myndighetsutövning), att utarbeta tillämpningsregler och ta fram vägledningar. Men det kan också röra sig om att förvalta och utveckla handläggningsprocesser (till exempel inom stödhanteringen). Vi definierar arbetet med att införa jordbruks-, landsbygds-, och fiskeripolitiken för programperioden 2014–2020 som att förvalta.
- *Främja*: Att genom andra sätt än myndighetsutövning verka för att en förändring uppstår eller att en situation vidmakthålls i samhället. Rådgivning kan vara ett sådant exempel.
- *Stödja*: Att hjälpa någon annan myndighet, inklusive Regeringskansliet. Ett exempel är icke normerande handläggningsstöd till länsstyrelserna. Stöd till allmänheten, inklusive näringslivet kategoriserar vi som främjande.

1.5 Begrepp i administrationen av EU-stöd

EU:s jordbruks- och landsbygdsolitik finansieras via olika fonder. Jordbruksverket är ackrediterat utbetalningsställe för stöd och ersättningar som finansieras inom ramen för de två jordbruksfonderna.

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) finansierar stöd som utbetalas ut inom ramen för landsbygdsprogrammet. Detta inkluderar arealbaserade landsbygdsstöd, som innehåller kompensationsstöd, miljöersättningar, ersättning för ekologisk produktion och djurvälståndersättningar. Fonden finansierar också icke arealbaserade landsbygdsstöd i form av olika projekt- och företagsstöd samt miljöinvesteringar.

Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) finansierar av direktstöd och marknadsstöd. Direktstöd utgörs av gårdsstöd, förgröningsstöd, stöd till unga lantbrukare samt nötkreaturstöd. Marknadsstöd består exempelvis av exportbidrag och interventionsstöd.

I rapporten använder vi

- landsbygdsstöd som ett samlingsnamn för icke arealbaserade landsbygdsstöd inom landsbygdsprogrammet och
- jordbrukarstöd som ett samlingsnamn för direktstöden och de arealbaserade landsbygdsstöden inom landsbygdsprogrammet.

EU har definierat olika roller som ska fördelas mellan de myndigheter som ansvarar för administrationen av EU-stöd.

Som *utbetalande organ* svarar Jordbruksverket för utbetalningar av medel från EU:s fonder. Vidare ska Jordbruksverket som *förvaltningsmyndighet* svara för att EU-program förvaltas och genomförs effektivt, korrekt och ändamålsenligt. Det är regeringen som har utsett Jordbruksverket till förvaltningsmyndighet och utbetalande organ.

Den attesterande myndigheten ska intyga att den utbetalande myndighetens räkenskaper är korrekta och sanningsenliga. Regeringen har utsett ESV till attesterande organ för fonden för landsbygdsutveckling och garantifonden för jordbruket.

1.6 Rapportens upplägg

I kapitel 2 redogör vi för Jordbruksverkets uppdrag och verksamhet. Vi redovisar också underlag för vår bedömning av om Jordbruksverket har organiserat sin verksamhet på ett effektivt sätt, om myndighetens interna styrning och uppföljning bidrar till ett effektivt resursutnyttjande samt i vilken utsträckning Jordbruksverket lyckas hålla nere verksamhetens kostnadsnivå.

I kapitel 3 redovisar vi hur Jordbruksverkets utvecklingsarbete finansieras och diskuterar vilka ekonomiska konsekvenser det har för finansieringen av myndighetens övriga verksamhet.

I kapitel 4 analyserar vi vilka konsekvenser det får för Jordbruksverkets övriga verksamhet att allt mer resurser läggs på uppgiften att administrera EU-stöd.

I kapitel 5 behandlar vi frågan om Jordbruksverkets insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen av olika EU-medel styrs på ett kostnadseffektivt sätt. Inledningsvis redovisar vi de krav som EU ställer på Sveriges administration och kontroll av EU:s stöd. Därefter redogör vi för hur Jordbruksverket och länsstyrelserna organiserar sitt arbete med att handlägga och kontrollera stöd. Avslutningsvis analyserar vi om Jordbruksverkets kontrollverksamhet är utformad på ett kostnadseffektivt sätt.

I kapitel 6 analyserar vi den interna styrningen av Jordbruksverkets utvecklingsverksamhet. Vi redovisar de styrningsproblem som funnits i arbetet med att införa ett nytt administrativt system för programperioden 2014–2020. Vi beskriver även vilka konsekvenser det försenade utvecklingsarbetet får för Jordbruksverket, länsstyrelserna och dem som ansöker om stöd. Avslutningsvis redogör vi för vilka åtgärder Jordbruksverket vidtar för att förbättra styrningen.

I kapitel 7 redovisar vi Statskontorets slutsatser och förslag.

2 Jordbruksverkets uppdrag och verksamhet

Jordbruksverket ansvarar för frågor som rör jordbruk, miljö, fiske, livsmedel, djurskydd och landsbygdsutveckling. I myndighetens uppdrag ingår det att hantera de målkonflikter som kan uppstå mellan att värna exempelvis miljö- och djurskydd och samtidigt främja landsbygdens konkurrenskraft.

I detta kapitel beskriver vi Jordbruksverkets uppdrag och verksamhet. Vi redovisar också våra iakttagelser av om Jordbruksverket kan effektivisera sin verksamhet genom att förändra myndighetens organisering och interna styrning och kontroll, eller genom att sänka myndighetens interna kostnader.

Jordbruksverkets övergripande uppgift är, enligt myndighetens instruktion, att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion som är till nytta för konsumenterna.

2.1 Jordbruksverkets finansiering

Under 2015 tilldelades Jordbruksverket medel från 36 olika anslagsposter. Regeringen föreslår att myndigheten under 2017 ska tilldelas motsvarande 13 miljarder kronor i anslag. Knappt 12 miljarder kronor är avsedda för att finansiera fiske-, landsbygds- och jordbruksstöd enligt regler som EU beslutat, varav cirka 6 miljarder är avsett för att finansiera gårdsstöd och cirka 5 miljarder är avsatt för stöd inom landsbygdsprogrammet.

Jordbruksverkets verksamhet finansieras via anslag och avgifter. Räknar man bort distriktsveterinärverksamheten så finansieras ungefär 85 procent av verksamheten via anslag. Under 2015 erhöll Jordbruksverket motsvarande 730 miljoner kronor i anslagsmedel och 125 miljoner kronor i avgiftsintäkter för att finansiera den övriga verksamheten. Huvuddelen av anslagsmedlen kom från myndighetens förvaltningsanslag, som uppgick till 500 miljoner kronor. Övriga anslagsmedel bestod av 120 miljoner kronor i form av TA-medel och 110 miljoner kronor i form av anslag från olika sakanslag.¹

TA-medel får användas för att finansiera kostnader förknippade med att administrera genomförandet av programmen. I praktiken kompletterar medlen därmed Jordbruksverkets förvaltningsanslag. Regeringen avgör hur medlen fördelas mellan Jordbruksverket, länsstyrelserna och andra myndigheter. Enligt

¹ TA-medel är en svensk förkortning av ”technical assistance”, som engelskspråkiga EU-förordningar använder.

EU:s regler får motsvarande högst 4 procent av budgeten för landsbygdsprogrammet och 6 procent av budgeten för havs- och fiskeriprogrammet avsättas som TA-medel.

2.1.1 Jordbruksverket avgör hur förvaltningsanslaget ska användas

Det är i första hand förvaltningsanslaget som Jordbruksverket kan styra, när det gäller hur det ska användas. Regeringen öronmärker dock delar av anslaget för viss verksamhet i myndighetens regleringsbrev.

2.1.2 Sakanslag och avgifter ska finansiera en viss verksamhet

De sakanslag som Jordbruksverket tilldelas ska användas för de syften som regeringen och riksdagen anger. Huvudregeln för Jordbruksverkets avgiftsintäkter är att de endast får användas till att finansiera den verksamhet som avgifterna tas ut för.

2.2 Jordbruksverkets olika verksamheter

Jordbruksverket har en bred verksamhet som kan beskrivas på olika sätt. Vi har valt att beskriva myndighetens verksamhet uppdelad på uppgifterna att vara förvaltningsmyndighet för EU:s jordbrukspolitik i Sverige och ansvara för olika frågor inom politikområdena landsbygdsutveckling, miljö- och resurseffektiva näringar samt djur- och växtskydd. Denna uppdelning motsvarar strukturen i vårt uppdrag, som till stor del består i att analysera hur Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd påverkar myndighetens ekonomi och övriga verksamhet. Jordbruksverkets tredje uppgift, att tillhandahålla kompletterande veterinärtjänster, ska vi enligt uppdraget endast belysa översiktligt.

2.2.1 Förvaltningsmyndighet för EU:s jordbrukspolitik

Jordbruksverket är förvaltande myndighet och utbetalande organ för EU:s jordbruks-, landsbygds- och fiskepolitik. Myndigheten ansvarar för att utveckla, tillhandahålla och finansiera de administrativa system som brukare och olika stödmyndigheter använder för ansökan, handläggning, utbetalning, uppföljning och kontroll av EU-stöd. Jordbruksverket tar också fram information till dem som är intresserade av att ansöka om stöd.

Vidare ansvarar Jordbruksverket för funktionerna utvärderingssekretariat, sekretariat för övervakningskommittén och kansli för det nationella landsbygdsnätverket, enligt EU:s riktlinjer.

Huvuddelen av arbetet med att handlägga ansökningar om stöd utförs av länsstyrelserna och andra stödmyndigheter. Men Jordbruksverket ansvarar för att handlägga ansökningar om vissa typer av stöd. Jordbruksverket ansvarar även för att styra och stödja stödmyndigheterna genom att ta fram information,

riktlinjer och handläggarstöd. Både Jordbruksverket och stödmyndigheterna genomför kontroller av stöd. Det är Jordbruksverket som ansvarar för utbetalning och uppföljning av stöd.

Uppgiften att vara förvaltningsmyndighet för EU:s jordbrukspolitik finansieras huvudsakligen via myndighetens förvaltningsanslag och via TA-medel.

2.2.2 Ansvar för frågor som rör landsbygdsutveckling, miljö och resurseffektiva näringar samt djur- och växtfrågor

Jordbruksverket har både förvaltande och främjande uppgifter inom områdena landsbygdsutveckling, miljö och resurseffektiva näringar samt inom djur- och växtområdet. Till Jordbruksverkets förvaltande uppgifter hör att fatta beslut om tillstånd, genomföra tillsyn och kontroller samt samordna tillsyns- och kontrollverksamhet som framför allt länsstyrelserna utför. Myndigheten har ett statistikansvar och ansvar för kris- och beredskapsfrågor inom sitt ansvarsområde.

En förvaltande verksamhet som ligger nära främjande verksamhet är att löpande se över myndighetens föreskrifter, exempelvis för att göra det mindre arbetskrävande för näringen att leva upp till lagstiftningen. Ett annat exempel är de beslut som Jordbruksverket fattar om att bevilja ekonomiska stöd för utvecklingsinsatser.

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för miljömålet Ett rikt odlingslandskap, och myndighet med sektorsansvar inom andra miljömål. Vid behov ska Jordbruksverket föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Vidare erbjuder Jordbruksverket rådgivningsinsatser till näringen, främst inom området miljö- och resurseffektiva insatser.

Det främjande arbetet bedrivs på eget initiativ och på uppdrag av regeringen. Det gäller exempelvis Jordbruksverkets analys och utredningsverksamhet. Jordbruksverket stödjer även regeringen och Regeringskansliet genom att ta fram underlag inför beslut om nya programperioder samt genom att företräda Sverige i EU.

Verksamheten finansieras via sakanslag, avgifter och via förvaltningsanslaget.

2.2.3 Distriktsveterinärorganisation

Jordbruksverket ansvarar för att alla djur i människans vård ska kunna få tillgång till hälso- och sjukvård oavsett tidpunkt på dygnet, om det finns djurskyddsskäl. Denna uppgift utförs av Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation som till övervägande delen är avgiftsfinansierad. Verksamheten bedrivs i de delar av landet där privat verksamhet inte fullt ut kan tillgodose behovet av veterinärer. Under 2015 arbetade motsvarande 420 årsarbetskrafter inom Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation. Räknat i årsarbetskrafter utgör verksamheten en tredjedel av myndighetens totala verksamhet.

Verksamheten finansieras huvudsakligen via avgifter från brukarna. Ungefär en femtedel av verksamheten finansieras via ett särskilt anslag.²

2.3 Jordbruksverkets organisation

Sedan 2013 är Jordbruksverket organiserat i fyra divisioner. Distriktsveterinärorganisationens är en egen division. Den övriga verksamheten är indelad i

- Division främjande och förvaltning som är organiserad i fyra avdelningar för olika sakfrågor: landsbygd, marknad, djurskydd och hälsa samt växt- och miljö.
- Division utbetalningsfunktionen som är organiserad i tre avdelningar baserat på funktioner: ärendehandläggning, systemförvaltning och stödprocess.
- Division service och kontroll som är organiserad i tre avdelningar med ansvar för verksamhetsstöd, kommunikation, it-verksamhet och kontroll- och registerverksamhet.

Under 2015 arbetade motsvarande 730 årsarbetskrafter i de tre divisionerna. Personalen är fördelad på tio avdelningar och 52 enheter. Det innebär att en enhetschef i genomsnitt har ett ansvar för ungefär 12 årsarbetskrafter.³

Tidigare var avdelningarna Jordbruksverkets högsta organisatoriska nivå. Ett syfte med omorganisationen var att effektivisera den interna styrningen genom att minska antalet chefer i myndighetens ledningsgrupp. Nu ingår generaldirektören, divisionscheferna, stabschefen och den biträdande stabschefen i ledningsgruppen.

Generaldirektören har en stab på åtta personer som stöd. Vidare har han inrättat tre forum för att säkerställa en bra dialog med verksamheten. I verksamhetsrådet träffas alla avdelningschefer. Det finns även ett chefsforum där alla chefer ingår, och ett medarbetarråd med representanter från olika delar av verksamheten. Samtliga forum leds av generaldirektören.

2.3.1 Iakttagelser av Jordbruksverkets organisation

I vårt uppdrag ingår att belysa Jordbruksverkets organisation, och lämna förslag på åtgärder som kan effektivisera Jordbruksverkets verksamhet. Vår analys av Jordbruksverkets verksamhet och de intervjuer som vi har gjort med

² Avgiftsintäkterna från distriktsveterinärverksamheten uppgick till 435 miljoner kronor 2015. Dessutom tilldelades myndigheten ett anslag på motsvarande 100 miljoner kronor. Anslaget är avsett för att ersätta Jordbruksverket för att distriktsveterinärerna utför vissa samhällsnyttiga veterinärtjänster.

³ $(730\text{-cirka } 100 \text{ chefer och stabspersoner})/52 = 12$.

myndighetsledningen och myndighetens avdelningschefer indikerar att organisationsstrukturen i stora drag fungerar väl, men att organisationen kan utvecklas ytterligare.

Organisationen ska underlätta hantering av målkonflikter

En central del av förändringsarbetet som Jordbruksverket bedriver sedan 2013 syftar till att ge verksamheten en helhetssyn på de mål som gäller för olika områden, och kunna hantera de målkonflikter som finns inbyggda i Jordbruksverkets uppdrag. Vi kan konstatera att Jordbruksverkets organisation stödjer denna förändringsprocess genom att de avdelningar som ansvarar för att hantera frågor inom olika politikområden har organiserats i divisionen främjande och förvaltning. Vidare har myndigheten samlat divisionens utredningsresurser på växt- och miljöavdelningen. De har fått till uppgift att genomföra utredningsverksamhet inom alla politikområden.

I huvudsak är det tydligt vem som ansvarar för vad

Vi har frågat avdelningscheferna om det är tydligt reglerat vem som ansvarar för vad i organisationen, och om det finns exempel på överlappande verksamheter mellan Jordbruksverkets 52 olika enheter. I huvudsak anser cheferna att det finns en tydlig arbets- och ansvarsfördelning på myndigheten.

Gränsen mellan stabens och linjens ansvar är inte alltid tydlig

Flera avdelningschefer anser att det ibland kan uppstå oklarheter kring myndighetens policy och arbetssätt, när det gäller administrativa frågor. Detta beror på att Jordbruksverket har valt att ha en liten och stark stab som arbetar strategiskt med exempelvis ekonomi- och personalfrågor. Samtidigt är personalen som arbetar praktiskt med ekonomi-, kommunikation- och personalfrågor organiserade enhetsvis i divisionen service och kontroll. Den hierarkiska kedjan mellan den strategiska nivån och den operativa nivån (stab–divisionschef–avdelningschef–enhetschef) är lång, och innebär en risk för otydlig styrning. I det praktiska arbetet tas dock många kontakter direkt mellan stab och enhetschefer med ansvar för exempelvis frågor som rör ekonomi- och personalfrågor.

Utvecklingsarbetet försvåras av att främjande och förvaltning och utbetalningsfunktionen har olika organisationslogik

I våra intervjuer med avdelningscheferna har det framkommit att Jordbruksverkets organisation har inneburit vissa hinder i arbetet med att utveckla ett nytt administrativt stöd för programperioden 2014–2020. På divisionen främjande och förvaltning är det framförallt landsbygdsavdelningen som deltagit i utvecklingsarbetet. Inom utbetalningsfunktionen är alla tre avdelningar involverade i frågor som rör landsbygdsprogrammet. Det innebär att beslut måste stämmas av med många chefer. Jordbruksverket har uppmärksammat problemet och nu genomförs en översyn av gränsdragningen mellan utbetalningsfunktionen och divisionen främjande och förvaltning.

2.4 Jordbruksverkets interna styrning och uppföljning

Myndighetsledningen ansvarar för att styra myndigheten så att de resurser som Jordbruksverket förfogar över används på ett effektivt sätt och i enlighet med de mål som regering och riksdag beslutat om. Jordbruksverkets instruktion och regleringsbrev anger vad Jordbruksverket ska göra.

Jordbruksverkets interna styrning kan delas in i två delar. En del består av styrinstrument som syftar till att styra myndighetens arbets- och förhållningsätt på en övergripande nivå. Syftet med denna styrning är att Jordbruksverket ska kunna arbeta mer effektivt. Den andra delen består av styrinstrument som i högre grad används för att styra vad myndigheten ska göra, och i vilken omfattning. Syftet med denna styrning är att se till att Jordbruksverket använder sina resurser till rätt saker.

2.4.1 Styrning av hur Jordbruksverket ska arbeta

Jordbruksverket använder fyra olika policydokument för att styra myndighetens övergripande utveckling. De är uppdelade i: vision, verksamhetsidé, strategisk plan och värdeord.

Jordbruksverkets vision är Enklare tillsammans

Sedan 2013 är Jordbruksverkets vision Enklare tillsammans. Det ska signalera att syftet med all verksamhet ska vara att göra det enklare för myndighetens kunder. För att lyckas med detta ska myndighetens utvecklingsarbete bedrivas i nära samarbete med andra myndigheter och branscher. Visionen lyfter också fram vikten av att myndigheten har en helhetssyn på de olika mål, med tillhörande målkonflikter, som finns inbyggda i Jordbruksverkets uppdrag.

Visionen konkretiseras i Jordbruksverkets verksamhetsidé

Visionen konkretiseras på följande sätt i Jordbruksverkets verksamhetsidé:

1. Vi arbetar för ett livskraftigt jordbruk som grunden för en levande och attraktiv landsbygd.
2. Vi bidrar till ett hållbart samhälle med en hälsosam miljö för människor och djur.
3. Vi verkar för ett lönsamt företagande och tillväxt i hela landet.
4. Vi utgår från kundernas behov och gör det krångliga enkelt.
5. Vi skapar trygghet och förtroende, tillsammans och med andra.
6. Vi är Jordbruksverket.

Färdplan anger riktningen framåt

Jordbruksverket har en strategisk plan, benämnd Färdplanen, som den interna styrningen utgår från under perioden 2014–2016. Färdplanen beskriver hur myndigheten ska arbeta och lyfter fram fem fokusområden som ska prioriteras de närmaste åren:

1. Se och utveckla landsbygden
2. Kunden först
3. Förenklingar överallt
4. Attraktiv myndighet i koncernen staten
5. Helheten med ett regionalt perspektiv

Tre värdeord beskriver personalens förhållningssätt

Jordbruksverkets ledning har även formulerat tre värdeord som beskriver vilket förhållningssätt personalen ska ha i sitt arbete. De tre värdeorden är framåt, trovärdig och professionell.

2.4.2 Styrning av vad Jordbruksverket ska göra

Vad Jordbruksverket ska göra, och vilka resurser som ska läggas på olika verksamheter, styrs inom ramen för myndighetens årliga process för sin verksamhetsplanering.

Verksamheternas mål ska kopplas till Färdplanen

I verksamhetsplaneringen används en mall som enheter, avdelningar och divisioner ska använda för sin planering inför kommande år. I mallen ska de bland annat ange egna mål, kopplade till de fem fokusområden som anges i färdplanen, och vilka resurser som krävs för att nå målen. Verksamheterna uppmanas att besvara frågor om det finns ett behov av att förändra myndighetens arbetssätt för att förbättra arbetsmiljön eller verksamhetens kvalitet och produktivitet. Mallen beskriver även hur verksamhetsuppföljningen ska gå till.

I juni redovisar verksledningen sina prioriteringar inför kommande år, och vilket budgetutrymme man bedömer att det finns för olika verksamheter. Verksamhetsplaneringsprocessen avslutas i december med beslut om internbudget och verksamhetsplan, efter det att riksdagen fattat beslut om budget för nästa år och regeringen har fastställt Jordbruksverkets regleringsbrev.

Verksledningens prioriteringar 2017

Inför 2017 har myndigheten beslutat att följande områden ska prioriteras.

1. Tydliga mål, god styrning och uppföljning för färdplanens genomförande
2. Kompetensförsörjning
3. Färdigställa införandet av ny jordbruks-, landsbygds- och fiskeripolitik
4. Säkerställ utbetalningar i tid
5. Finansierade uppdrag från livsmedelsstrategin

2.4.3 Jordbruksverkets interna uppföljning

Jordbruksverket följer upp hur budgeten och verksamheten utvecklas tertialvis. Två gånger per år görs en omprövning av internbudgeten.

Verksamhetsuppföljningen baseras på målkort

Jordbruksverkets verksamhetsuppföljning baseras på målkort. I målkorten ska divisioner, avdelningar och enheter föra in mål som de har formulerat för verksamheten. Dessa mål ska sorteras in under de mål som myndigheten har beslutat i Färdplanen eller under de verksamhetsperspektiv som myndighetsledningen tagit fram för att underlätta verksamhetsplaneringen. Verksamhetsperspektiven har delvis samma innebörd som Färdplanen.

1. Kundperspektivet
2. Produktions- och processperspektivet
3. Medarbetar- och kompetensperspektivet
4. Ekonomiska perspektivet
5. Förnyelseperspektivet

I figur 2.1 redovisas hur Jordbruksverkets målkort ska utformas. För varje eget mål ska verksamheten ta fram mått, exempelvis prestationer eller handläggningstider, som kan användas för att bedöma måluppfyllelsen.

Figur 2.1 Jordbruksverkets målkort

Mål för Jordbruksverket	Mål för division/avdelning	Nyckeltal	Mål för nyckeltal	Periodicitet för mätning

2.4.4 Iakttagelser av Jordbruksverkets interna styrning och uppföljning

Jordbruksverkets avdelningschefer anser i huvudsak att Jordbruksverkets interna styrning och uppföljning fungerar tillfredsställande. Strukturen för verksamhetsplanering och uppföljning anses fungera bättre för mer konkreta arbetsuppgifter, än för myndighetens övergripande förändringsarbete. Vidare anser en majoritet av avdelningscheferna att formerna för den interna styrningen har förbättrats under senare år.

Den interna styrningen anses ha blivit tydligare inför 2017

Jordbruksverket ser löpande över sin process för intern styrning och uppföljning. Inför 2017-års verksamhetsplanering valde myndigheten att ange vilket totalt budgetutrymme ledningen anser att det finns för olika verksamheter i det underlag som går ut internt inför verksamhetsplaneringen. Tidigare har ledningens bedömning av hur resurserna för it-utveckling ska fördelas mellan olika verksamheter redovisats senare i processen.

En majoritet av de avdelningschefer som vi har intervjuat uppfattar det som att verksamheten har redovisat sina prioriteringar tydligare inför 2017 än

tidigare, och att detta är positivt. Flera har också sagt att ledningen tidigare har varit försiktiga med att uttala att en viss verksamhet är mer prioriterad än andra verksamheter.

Många mål för förändrings- och effektiviseringsarbete

Processen för verksamhetsplanering är i hög grad inriktad mot verksamhetsledningens kommande beslut om hur internbudgeten ska fördelas. Den är med andra ord inriktad på styrningen av vad som ska göras. Planeringen utgår från de medel som olika verksamheter tilldelades under föregående år, och vilka resurser som krävs för att finansiera olika utvecklingsinsatser.

Det är inte lika tydligt hur styrningen för att utveckla myndighetens arbetssätt kommer till uttryck i verksamhetsplaneringen. Jordbruksverket har en lång kedja av olika styrdokument – från myndighetens övergripande mål, till konkreta beslut om verksamhetens inriktning. Enligt avdelningscheferna har personalen ibland svårt att hålla isär och tillämpa de olika policydokument som tagits fram för myndighetens interna styrning.

Uppföljningen av Jordbruksverkets förändrings- och effektiviseringsarbete kan utvecklas

Generellt anser avdelningscheferna att myndighetens kvantitativa uppföljning av hur olika verksamheter utvecklas fungerar tillfredsställande. Däremot anser många att uppföljningen av Jordbruksverkets övergripande mål för hur verksamheten ska förändras och effektiviseras kan förbättras.

Systemet för verksamhetsuppföljning tillämpas inte fullt ut

Vi har gått igenom Jordbruksverkets målkort för 2016 på divisions- och avdelningsnivå. Genomgången visar att modellen tillämpas olika i verksamhetens olika delar. Divisionen främjande och förvaltning tog, till skillnad mot övriga divisioner, inte fram något målkort för 2016. Divisionen har tagit fram målkort för 2017.

Verksamheterna har tolkat instruktionerna om att sortera in egna mål under de övergripande myndighetens gemensamma målen olika. Förutom att som avsett utgå från målen i Färdplanen och verksamhetsperspektiven används till exempel även den struktur som Jordbruksverket använder för att redovisa myndighetens resultat i årsredovisningen (se kapitel 4).

Budgetuppföljningen fungerar, men kan effektiviseras

Avdelningscheferna anser generellt att Jordbruksverkets rutiner för att följa upp myndighetens internbudget fungerar. Flera efterlyser dock ett bättre administrativt stöd för budgetuppföljningen. Nu baseras uppföljningsarbetet huvudsakligen på olika Excel-dokument, vilket kräver mycket manuellt arbete.

Verksamhetsuppföljningen kan användas mer aktivt för att stödja utveckling

Uppföljningen av budgeten har prioriterats högre av verksledningen än verksamhetsuppföljningen, enligt avdelningscheferna. Flera av de avdelningschefer som vi har intervjuat har efterlyst att ledningen ska ta initiativ till strategiska diskussioner om myndighetens utveckling, utifrån den uppföljningsinformation som tas fram.

3 Ekonomisk utveckling och prioriteringar

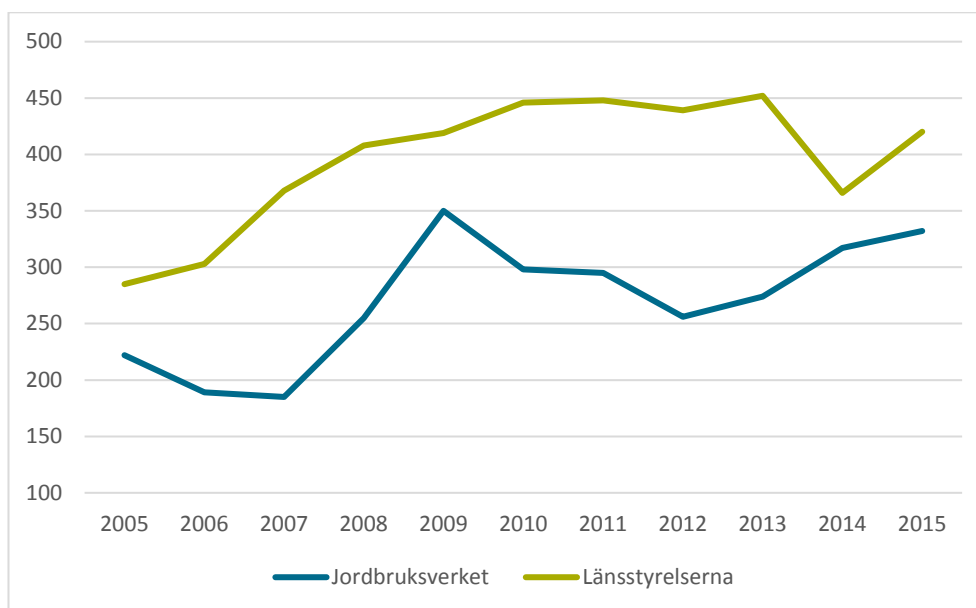
I detta kapitel kartlägger vi hur kostnaderna för att administrera EU-stöd inom jordbruks- och landsbygdpolitiken har utvecklats. Vi kartlägger även bakgrunden till Jordbruksverkets ekonomiska ställning och vilka konsekvenser det får för övrig verksamhet inom myndigheten.

3.1 Kostnaderna för att förvalta EU:s jordbrukspolitik ökar över tid

Under 2015 uppgick statens totala kostnader för att administrera EU-stöd till 790 miljoner kronor. Av dessa var Länsstyrelsernas kostnader 420 miljoner kronor och Jordbruksverkets 332 miljoner kronor. Övriga myndigheters kostnader uppgick till 38 miljoner kronor.

I diagrammet nedan redovisas hur Jordbruksverkets- och länsstyrelsernas kostnader för att administrera EU-stöd har utvecklats 2005–2015.

Diagram 3.1 Jordbruksverkets- och länsstyrelsernas kostnader för att administrera EU-stöd 2005–2015 (miljoner kronor)



Källa: Jordbruksverkets rapportserie Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd.

Av diagrammet framgår att kostnaderna har ökat över tid och att det framför allt är Jordbruksverkets kostnader som har ökat de senaste åren. Om vi jämför 2007, som var det första året i programperioden 2007–2013, med det första året i programperioden 2014–2020, har Jordbruksverkets kostnader ökat med

130 miljoner kronor. Det motsvarar en ökning med 70 procent. Länsstyrelsernas kostnader ligger på ungefär samma nivå 2014 och 2015 som under den förra programperiodens två första år.

3.1.1 Jordbruksverkets kostnader kommer att öka

Jordbruksverkets jämförelsevis höga kostnader 2008–2009 beror till stor del på att myndigheten då gjorde en satsning på att uppdatera blockdatabasen till en kostnad av drygt 200 miljoner kronor.⁴ Jordbruksverket bedömer att kvaliteten i databasen har ökat i och med detta, och det minskar risken för att Sverige ska få finansiella korrigeringar. Sedan dess har Jordbruksverket gjort en årlig uppdatering av delar av databasen. År 2015 anpassades databasen till nya regler, och det året kostade inventeringen 60 miljoner kronor att genomföra. Under åren 2011–2014 låg kostnaden i intervallet 32–40 miljoner kronor per år. Myndigheten har utvecklat arbetet genom att använda flygfoton och GIS-teknik.⁵

Jordbruksverkets kostnader påverkas också av arbetet med att utveckla ett administrativt system för programperioden 2014–2020. Arbetet är försenat och myndighetens kostnader för att handlägga stöd har varit ovanligt låga under 2014 och 2015. Däremot har myndighetens kostnader för att utveckla de system som används i handläggningen ökat. Jordbruksverkets totala administrationskostnader kommer att öka de närmaste åren, som en följd av att myndigheten nu behöver beta av ärenden som de inte kunnat handlägga under periodens första år. Samtidigt kommer myndighetens systemkostnader att ligga på en högre nivå än under den föregående programperioden. Fram till 2022 beräknas myndigheten ha omfattande kostnader för att amortera lån och förvalta de system som tagits fram för programperioden 2014–2020.

En annan förklaring till att Jordbruksverkets kostnader har ökat är att myndigheten 2011 tog över ansvaret för att administrera fiskeristöden. Detta innebar att kostnaderna ökade med 30 miljoner kronor.

3.1.2 Länsstyrelsernas kostnader påverkas av en sen implementering av programperioden för 2014–2020

Länsstyrelsernas kostnader för att handlägga landsbygdsstöden har ökat. År 2007 uppgick länsstyrelsernas kostnader för att handlägga dessa stöd till 70 miljoner kronor. År 2014 var kostnaden 120 miljoner kronor. Länsstyrelsernas kostnader för att handlägga jordbrukarstöden har minskat med 20 procent mellan år 2007 och år 2014. Antalet ansökningar om stöd har också minskat

⁴ Blockdatabasen är en geografisk databas som ägs och förvaltas av Jordbruksverket. Den innehåller all jordbruksmark som är godkänt för jordbrukarstöd enligt EU:s definitioner. De administrativa enheter som lantbrukares jordbruksmark delas in i kallas för block. Jordbruksverket använder basen för att kontrollera arealuppgifterna i lantbrukarnas ansökningar och för att informera lantbrukarna om gällande uppgifter.

⁵ GIS står för grafiskt informationssystem.

med 20 procent. Andelen e-ansökningar har dock ökat från ungefär 50 procent 2007 till nära 100 procent 2014.

Att länsstyrelsernas kostnader minskade 2014 beror på att handläggningen förenklades och att myndigheterna hade ovanligt få stödärenden att handlägga under året. Att antalet stödärenden minskade berodde framför allt på att arbetet med den nya programperioden var försenat. Länsstyrelsernas handläggningskostnader kommer att öka i takt med att myndigheterna får möjlighet att arbeta i kapp de förseningar som uppstått i implementeringsarbetet. Det gäller främst handläggningen av projekt- och landsbygdsstöd inom landsbygdsprogrammet.

3.1.3 Flera utredningar har lyft fram behovet av att förenkla stöden för att minska administrationen

Flera utredningar har pekat på att jordbrukarstöden och landsbygdsstöden behöver förenklas. I rapporten *Vi har nått vägs ände – nu måste jordbrukarstöden bli enklare!* konstaterade Jordbruksverket att jordbrukarstöden nått en sådan komplexitet att det var nödvändigt att hitta förenklingar.⁶ I rapporten lämnade verket konkreta förslag på förändringar som Sverige har mandat att genomföra inom det då gällande EU-regelverket. Det största problemet, för både lantbrukare och myndigheter, var det stora antalet stöd och ersättningar med olika varianter. De innebar en påfrestning för administrationen, inte minst när det gäller it-systemen.

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljningsgrupp ansåg hösten 2012 att landsbygdsprogrammet kunde förenklas och att antalet åtgärder kunde minskas. Vidare ansåg gruppen att myndigheternas handläggning kunde vidareutvecklas och att det administrativa krånglet kunde minskas.⁷ Halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet för 2007–2013 föreslog att betydande förenklingar borde göras av programmet inför programperioden 2014–2020.⁸

I rapporten *Mer tid till kärnverksamheten* konstaterade Statskontoret att Sverige kan bli bättre på att beakta myndigheternas administrativa börda i samband med nya förslag från EU.⁹ Statskontoret föreslog därför att Regeringskansliet ska göra det tydligt i interna riktlinjer att svenska förhandlare ska ta hänsyn till administrativa kostnader för myndigheter i samband med arbetet med att ta fram nya förslag inom EU.

⁶ Jordbruksverket 2011:3 *Vi har nått vägs ände – nu måste jordbrukarstöden bli enklare!*

⁷ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR4 *Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet.*

⁸ SLU 2010 *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013.*

⁹ Statskontoret 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten.*

3.2 Jordbruksverkets har svårt att finansiera sin verksamhet med förvaltningsanslaget

Sedan 2012 har Jordbruksverket prioriterat arbetet med att ta fram ett administrativt stöd för EU:s fiske- och jordbrukspolitik för perioden 2014–2020. Arbetet beräknas vara avslutat 2017. Totalt beräknas Jordbruksverkets kostnader för detta utvecklingsarbete uppgå till drygt 600 miljoner kronor, fördelat på åren 2012–2022. Huvuddelen av kostnaderna består av investeringar i it-system.

För att kunna finansiera utvecklingsarbetet har Jordbruksverket fått tillfälliga förstärkningar av förvaltningsanslaget, och anslagsökningar i form av TAMedel. En stor del av arbetet har finansierats via lån. Lånen ska betalas av fram till och med 2022, och nu befinner sig Jordbruksverket i ett läge där myndigheten behöver finansiera löpande utvecklingskostnader och kostnader för amorteringar via sitt förvaltningsanslag.

I faktarutan nedan finns en kortfattad beskrivning av Jordbruksverkets utvecklingsarbete. I kapitel 6 gör vi en analys av hur Jordbruksverket har styrt sitt utvecklingsarbete.

Faktaruta 3.1 Jordbruksverkets satsning på att utveckla ett helt digitalt ärendehanteringssystem för programperioden 2014–2020

Arbetet med att införa jordbruks- och fiskeripolitiken för programperioden 2014–2020 bedrevs i ett sammanhållet program (ProCAP) under perioden 2012–2015. Därefter har utvecklingsarbetet fortsatt i mer avgränsade projekt, som drivs inom Jordbruksverkets linjeorganisation. Jordbruksverket räknar med att utvecklingsarbetet ska vara klart 2017.

ProCAP:s uppgift var att leverera en helhet bestående av it-stöd, rutiner, föreskrifter, utbildningar och information. Parallellt med arbetet att ta fram dessa nya administrativa stödsystem har Jordbruksverket även börjat arbeta i en ny teknisk plattform. ProCAP var indelat i tre projekt:

- Förändring: Projektet har haft ett samlat ansvar för hela programmet och stöttat de andra projekten med bland annat kommunikationsinsatser, utbildningsinsatser och med att ta fram dokumentation, mallar och blanketter.
- Regler och processer: Här har verksamhetsanalyser genomförts för de övriga projekten, främst för it-projektet som sedan tagit över med kravanalys och utveckling. Projektet har även tagit fram förslag till föreskrifter, rutiner, kontrollinstruktioner och gemensamma administrativa rutiner.
- It-utveckling: Huvuddelen av det samlade utvecklingsarbetet har utförts inom it-projektet. Inom det har de byggt administrativa system för bland annat Jordbrukarstöd, Stödrätter, Kontroll, Projekt- och företagarestöd, Beslutsstöd för styrning, uppföljning och rapportering.

I samband med att ProCAP avslutades under 2015 levererades ett tiotal nya it-system med starka inslag av automatisering och helt digitaliserade processer för ansökning, handläggning och beslut om stöd. Vissa av de system som togs i bruk var inte färdigutvecklade utan kräver fortsatt utveckling för att få den avsedda funktionen.

3.2.1 Jordbruksverket har begärt en kraftig ökning av förvaltningsanslaget

Våren 2016 begärde Jordbruksverket att regeringen skulle öka myndighetens förvaltningsanslag med totalt 293 miljoner kronor under åren 2017–2019, det vill säga en genomsnittlig ökning på knappt 100 miljoner kronor per år.¹⁰ Detta motsvarar en anslagsökning på 19 procent jämfört med regeringens beräkningar i budgetpropositionen för 2016.

Jordbruksverket har begärt en anslagsökning på 75 miljoner kronor för utvecklingsarbetet

För budgetåret 2017 har Jordbruksverket begärt 75 miljoner kronor i extra anslag för att hantera de finansiella konsekvenserna av utvecklingsarbetet. Huvuddelen av den begärda anslagsökningen motiverades med ett behov av att flytta finansiering från TA-medel till förvaltningsanslaget. Myndigheten begärde även en anslagsökning på motsvarande 15,5 miljoner kronor för att kunna finansiera en satsning på 3R-frågor (3 miljoner kronor), införa Santé-paketet (8 miljoner kronor) och ökad handläggning av landsbygdsstöd (4,5 miljoner kronor).¹¹

Jordbruksverket föreslås få 60 miljoner kronor 2017 som kan användas för att finansiera reformarbetet

I budgetpropositionen för 2017 föreslår regeringen en tidsbegränsad förstärkning av Jordbruksverkets förvaltningsanslag på motsvarande 60 miljoner kronor under 2017–2020 för att säkerställa att målen med jordbrukspolitiken ges förutsättningar att förverkligas under programperioden 2014–2020. Satsningen finansieras genom en motsvarande minskning av den svenska finansieringen av landsbygdsprogrammet.¹²

Regeringen föreslår också en tillfällig anslagsförstärkning på motsvarande 15 miljoner kronor 2017–2020 för att finansiera en satsning på att förstärka det kompetenscentrum för 3R-frågor som finns vid Jordbruksverket. Enligt regeringen kommer detta att väsentligt stärka och samordna området för alter-

¹⁰ Jordbruksverket 2016 *Budgetunderlag för räkenskapsåren 2017–2019*.

¹¹ 3R avser metoder som förfinar, minskar eller ersätter djurförsök (efter engelskans refine, reduce och replace). Santé-paketet är ett samlingsnamn för EU:s nya djurhälso- växtskydds- och kontrollförfordningar.

¹² Anslag 1:18 Åtgärder för landsbygdsens miljö och struktur.

nativa metoder till djurförsök. Vidare föreslår regeringen att den anslagsökning som gjordes i vårändringsbudgeten 2016 ska permanentas. Den gällde 5 miljoner kronor för förstärkt offentlig djurskyddskontroll.

3.3 Utvecklingskostnaderna beräknas bli mer än dubbelt så höga som planerat

Enligt Jordbruksverkets senaste prognos från oktober 2016 kommer utvecklingsarbetet totalt kosta drygt 600 miljoner kronor. Detta är mer än dubbelt så mycket som Jordbruksverket räknade med när arbetet påbörjades (289 miljoner kronor). Den ursprungliga prognosen var översiktlig och byggde på historiska data från Jordbruksverkets utvecklingsinsatser inför tidigare reformer av EU:s jordbrukspolitik. Vidare baserades prognosen på antaganden, som inte visade sig stämma, om hur de framtida regelverken för EU-stöd skulle utformas.

De huvudsakliga orsakerna till att utvecklingsarbetets budget och tidsplan inte höll är dessa:

- Jordbruksverket kunde endast göra en översiktlig bedömning av vad utvecklingsarbetet skulle komma att kosta.
- Utvecklingsarbetet påbörjades innan EU och regeringen fattat beslut om fiske- och jordbrukspolitikens inriktning, vilket var nödvändigt för att utvecklingsarbetet skulle kunna vara avslutat när politiken beräknades träda i kraft.
- Det tog längre tid än vad Jordbruksverket hade räknat med, innan det stod klart vilka krav den nya politiken ställer på myndighetens administrativa system. Den utvecklingskapacitet som myndigheten byggde upp kunde därmed inte utnyttjas effektivt.
- Den nya politiken ställde mer omfattande krav på de administrativa systemen än vad Jordbruksverket räknat med.
- Jordbruksverkets styrning av utvecklingsarbetet har inte fungerat fullt ut.

I kapitel 6 redogör vi för Jordbruksverkets interna styrning av utvecklingsarbetet. I samband med detta redovisar vi en utförlig analys av varför Jordbruksverkets budget och tidsplan för utvecklingsarbetet fallerade. Återstoden av det här kapitlet ägnar vi i huvudsak åt att analysera vilka konsekvenser de ökade kostnaderna får för Jordbruksverket.

3.4 Ungefär hälften av utvecklingskostnaderna täcks av tillfälliga anslagsförstärkningar

Vi har analyserat vilka konsekvenser det får för Jordbruksverkets samlade verksamhet att myndigheten behöver finansiera utvecklingskostnader på mer än 600 miljoner kronor 2012–2022. För att göra det har vi kartlagt vilka

anslagsförstärkningar myndigheten har fått sedan budgetåret 2012 och regeringens förslag på finansiering 2017–2020.

3.4.1 Jordbruksverket får finansiera ungefär 260 miljoner kronor via sin ordinarie finansiering

Vi uppskattar att Jordbruksverket kommer att kunna utnyttja tillfälliga anslagsförstärkningar på motsvarande 340 miljoner kronor under perioden 2012–2020 för att finansiera myndighetens utvecklingskostnader. Det innebär, enligt vår översiktliga beräkning, att det återstår 260 miljoner kronor som Jordbruksverket får finansiera inom ramen för sin basfinansiering.

Jordbruksverket beräknas få 340 miljoner extra för att finansiera utvecklingsarbetet

Fram till och med 2016 har förvaltningsanslaget förstärkts med 80 miljoner kronor för att finansiera utvecklingsarbetet. I budgetpropositionen för 2016 räknade regeringen med en anslagsförstärkning på totalt 60 miljoner kronor för åren 2017–2019. I budgetpropositionen för 2017 räknar regeringen med en tillfällig ökning av anslaget med ytterligare 240 miljoner kronor under åren 2017–2020 som kan användas för att finansiera utvecklingsarbetet. Men Jordbruksverket kommer sannolikt att behöva använda en del av anslagsökningen till att finansiera kostnader för implementeringen av Santé-regelverket och annan verksamhet verket äskade extra medel för i sitt budgetunderlag för 2017–2019. Det är alltså svårt att beräkna hur stor del av den föreslagna anslagsökningen från och med 2017 som kan användas för att finansiera utvecklingsarbetet. I vår kalkyl har vi valt att räkna med att 200 miljoner kronor kan användas för att finansiera utvecklingsarbetet. Detta ger ett totalt beräknat resurstillskott i form av tillfälliga anslagsökningar på motsvarande 340 miljoner kronor.

Vid sidan av förvaltningsanslaget använder Jordbruksverket även anslag i form av TA-medel för att finansiera utvecklingskostnaderna. Jordbruksverket har fått en extra tilldelning av TA-medel under åren 2014–2016. Eftersom det finns en begränsad mängd TA-medel för programperioden 2014–2020 blir konsekvensen att Jordbruksverket får en lägre tilldelning av TA-medel under den återstående programperioden.

Nivån på förvaltningsanslaget har ökat med ungefär 70 miljoner kronor

År 2012 tilldelades Jordbruksverket ett förvaltningsanslag på 497 miljoner kronor. Inför 2017 föreslår regeringen att myndighetens förvaltningsanslag ska uppgå till 603 miljoner kronor. Det motsvarar en ökning på drygt 100 miljoner kronor.

Totalt har den långsiktiga nivån på förvaltningsanslaget ökat med ungefär 70 miljoner kronor mellan 2012 och 2017. Anslaget har ökat med 34 miljoner

kronor genom en omföring av medel från sakanslag till förvaltningsanslaget.¹³ Vidare har anslaget ökat med 32 miljoner kronor som en följd av pris- och löneomräkning, om man även inkluderar avdrag som regeringen har gjort för ökad e-förvaltning. I budgeten för 2017 föreslår regeringen att nivån på anslaget ska öka med motsvarande 5 miljoner genom att en tillfällig satsning på djurskyddsarbete ska gälla tillsvidare.

Omfattningen av tidsbegränsade satsningar har ökat med ungefär 30 miljoner kronor

Jordbruksverket tilldelas kontinuerligt extra anslag i form av tillfälliga satsningar för att finansiera en viss verksamhet. Regeringens förslag i budgetpropositionen för 2017 innebär att Jordbruksverkets förvaltningsanslag ska bestå av tillfälliga satsningar på motsvarande 100 miljoner kronor.¹⁴ Sedan budgetåret 2012 har flera tillfälliga satsningar avslutats, men totalt ökade omfattningen av de tillfälliga satsningarna med 30 miljoner kronor mellan 2012 och 2017.

3.4.2 Krav på kontinuerlig effektivisering

Varje år justerar regeringen myndigheternas förvaltningsanslag i syfte att väga in pris- och löneförändringar. Då görs ett så kallat produktivitetsavdrag. Det innebär att alla statliga förvaltningsmyndigheter har ett krav på sig att bedriva verksamheten mer effektivt, för att myndighetens resultat inte ska försämrats. Förutom detta generella effektiviseringskrav har regeringen sedan 2012 också räknat med att Jordbruksverket, med hjälp av ny teknik, ytterligare ska kunna effektivisera sin verksamhet genom att minska kostnader på motsvarande 5 miljoner kronor.

Räknar man samman effekten av pris- och löneomräkningen och avdraget för ett ökat användande av ny teknik, har myndigheten i genomsnitt kompensats för en ökad pris- och lönenivå med en anslagsökning som motsvarar 1,3 procent per år för åren 2013–2017.¹⁵ Statistik från Arbetsgivarverket visar att den genomsnittliga löneökningen inom staten har legat på mellan 2,2 procent och 2,6 procent under åren 2013–2015.¹⁶

¹³ Det är finansiering av statistikverksamhet och djursjukdata som har flyttats från tre olika sakanslag till förvaltningsanslaget.

¹⁴ Tidsbegränsad satsning på motsvarande 79 miljoner kronor för att finansiera Jordbruksverkets utvecklingsarbete. Dessutom ingår det tidsbegränsade satsningar på motsvarande 20 miljoner kronor för att finansiera arbete med livsmedelsexport och 3R-frågor.

¹⁵ (Uppräkning PLO (36,6 mnkr)-effektivisering (4,9 mnkr))/anslag 2012 (497 mnkr)=6,4 % total ökning. Genomsnittlig ökning 6,4 %/5 år=1,3 % per år.

¹⁶ <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/loner--kostnader/loneutveckling/>

3.5 Jordbruksverkets finansieringsbehov fram till 2022

I tabellen nedan redovisar vi hur Jordbruksverket har finansierat, och planerar att finansiera, myndighetens utvecklingskostnader under perioden 2012–2022.

Tabell 3.2 Jordbruksverkets finansiering av utvecklingskostnaderna 2012–2017 och planerad finansiering 2018–2022 (miljoner kronor)

År	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	Totalt
Utgift utveckling	22	91	128	151	98	117						605
Finansiering anslag	22	43	53	47	34	55	37	37	32	18	9	387
Finansiering TA-medel	0	18	31	33	27	27	24	24	19	10	5	218
Finansiering lån			6	143	60	97						306
Kostnad avskrivning			1	10	33	47	61	61	51	28	14	306
Kostnad per år	22	61	84	80	61	82	61	61	51	28	14	605

Källa: Jordbruksverket: utgifter enligt beslutad budgetrevidering 2016-10-13 och utgifter 2017 enligt budgetförslag 2016-10-14.

Av tabellen framgår att Jordbruksverket räknar med att finansiera 387 miljoner kronor av utvecklingskostnaderna via myndighetens förvaltningsanslag och 218 miljoner via TA-medel. Utvecklingsarbetets mest intensiva fas passerades under 2015, då delar av systemet togs i bruk. Det året uppgick myndighetens utgifter för utvecklingsarbetet till 151 miljoner kronor.

3.5.1 Betydande avskrivningskostnader fram till 2022

De avskrivningskostnader som redovisas i tabell 3.2 motsvarar de lån som Jordbruksverket tagit för att finansiera utvecklingsarbetet. Huvuddelen av de 306 miljoner kronor som myndigheten planerar att låna för att finansiera utvecklingsarbetet ska betalas av under åren 2016–2020. Vid utgången av 2016 beräknas Jordbruksverkets totala skuld till Riksgälden uppgå till 263 miljoner kronor. Under åren 2017–2020 räknar Jordbruksverket med att kostnaderna för avskrivningar årligen kommer att uppgå till 50–60 miljoner kronor per år.

3.5.2 Flera faktorer gör att ekonomin belastas av utvecklingsarbetet fram till och med 2020

Vid utgången av 2016 räknar Jordbruksverket med att ha finansierat hälften av utvecklingsarbetets totala kostnader. Det är dock flera andra faktorer, än den återstående skulden till Riksgäldskontoret, som innebär en utmaning för Jordbruksverkets ekonomi de närmaste åren.

Omfattande förvaltningskostnader för de nya systemen

De närmaste åren kommer Jordbruksverkets ekonomi, i högre grad än tidigare, att belastas av kostnader för att förvalta myndighetens administrativa system. De nya system som Jordbruksverket har utvecklat är dyrare att förvalta,

än de system som användes tidigare. Vidare måste Jordbruksverket underhålla sina gamla system, dels för att vissa fortfarande används i handläggningen, dels för att kunna lagra och söka information om stöd som beviljats tidigare.

I tabellen nedan redovisas Jordbruksverkets prognos för hur myndighetens kostnader för att förvalta de nya it-system som tas fram för stödperioden 2014–2020 kommer att utvecklas. Totalt beräknas förvaltningskostnaden uppgå till 441 miljoner kronor under sjuårsperioden. Kostnaderna beräknas öka från 49 miljoner kronor år 2016 till 81 miljoner kronor år 2019. Ökningen förklaras av att förvaltningskostnaderna stiger när nya system tas i bruk. Från 2020 och framåt räknar Jordbruksverket med att kostnaden stabiliseras på drygt 50 miljoner kronor per år.

Tabell 3.3 Jordbruksverkets kostnader för att förvalta nya system för hantering av EU-stöd 2016–2022 (miljoner kronor)

År	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Kostnad	49	74	81	81	52	52	52	441

Källa: Jordbruksverket

Jordbruksverket behöver finansiera utvecklingskostnader för två programperioder från och med 2019

Under slutet av programperioden 2014–2020 behöver Jordbruksverket finansiera utvecklingskostnader för två programperioder parallellt. Det beror på att Jordbruksverket kommer att ha kostnader för att förbereda införandet av EU:s fiske- och jordbrukspolitik för perioden 2021–2027, samtidigt som myndigheten har avskrivningskostnader för de administrativa system som tas fram för innevarande programperioden fram till 2022. Enligt Jordbruksverket behöver myndigheten börja förbereda nästa programperiod på allvar under 2019. Det är dock oklart när myndigheten kommer att ha tillräcklig information om EU:s och Sveriges kommande fiske- och jordbrukspolitik för att kunna investera i nya it-lösningar för att hantera den kommande politiken.

Anslaget får finansiera mer OH-kostnader när lånefinansiering upphör

Under 2017 räknar Jordbruksverket med att låna närmare 100 miljoner kronor för att finansiera utvecklingsarbetet. En stor del av kostnaderna utgörs av kostnader för personal. Jordbruksverket räknar med att lånefinansieringen ska upphöra 2018. Det innebär att Jordbruksverket måste finansiera lönekostnaderna för personal som arbetat med utvecklingsarbete med anslagsmedel i stället för med lån. Den lånefinansierade verksamheten har hittills, på samma sätt som annan verksamhet, bidragit till att finansiera myndighetens OH-kostnader. När lånefinansieringen upphör kommer myndighetens anslag att få bära dessa kostnader i stället.

Mindre TA-medel innebär högre belastning på förvaltningsanslaget

En utmaning för Jordbruksverket är att myndighetens tilldelning av TA-medel minskar från och med 2017. Hälften av de TA-medel som Sverige får använda under perioden 2014–2023 har förbrukats under programmets första tre år. En orsak är att TA-medel har använts för att avlasta Jordbruksverkets förvaltningsanslag, för att på så sätt ge myndigheten möjlighet att finansiera sina utvecklingskostnader via förvaltningsanslaget.

Att Jordbruksverkets tilldelning av TA-medel nu minskar innebär att en större del av myndighetens verksamhet måste finansieras via förvaltningsanslaget. Jordbruksverket bedömde i sitt budgetunderlag för 2017–2019 att finansiering av kostnader på motsvarande 55 miljoner kronor behövde flyttas till förvaltningsanslaget. Det gäller uppgiften att ansvara för administration av lokalt ledd utveckling¹⁷ och den årliga ajourhållningen av blockdatabasen.

Osäkert vilka TA-medel som kvarstår i slutet av programperioden

Fram till och med budgeten för 2016 har det funnits ett särskilt anslag i statsbudgeten för att finansiera finansiella korrigeringar som EU kan besluta om efter att ha granskat Sveriges utnyttjande av EU:s fiske- och jordbruksfonder.¹⁸ Från och med budgeten för 2017 kommer sådana utgifter, enligt regeringens budgetförslag, att i stället finansieras via anslaget för Sveriges medfinansiering av landsbygdsprogrammet.¹⁹ Om programbudgeten minskar så minskar även Sveriges utrymme att använda TA-medel, eftersom dessa högst får uppgå till 4 procent av landsbygdsprogrammets totala budget. Följaktligen blir det osäkrare vilka TA-medel Jordbruksverket kommer att kunna disponera i slutet av perioden, när formerna för att finansiera finansiella korrigeringar ändras.

3.6 Åtgärder för att nå en budget i balans

Jordbruksverket behöver finansiera en stor del av de ökade kostnaderna för utvecklingsarbetet med sitt förvaltningsanslag. Myndigheten har vidtagit olika åtgärder för att kunna hantera det.

¹⁷ Lokalt ledd utveckling genom leadermetoden bygger på lokalt partnerskap där privat, ideell och offentlig sektor samarbetar för att bidra till lokal utveckling.

¹⁸ Anslag 1:12 Finansiella korrigeringar m.m.

¹⁹ Anslag 1:18 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur. I höständeringsbudgeten för 2016 föreslår regeringen att motsvarande 75 miljoner kronor ska föras över från anslaget 1:18 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur till anslaget 1:12 Finansiella korrigeringar m.m. Förslaget motiveras med att anslag 1:12 inte kan täcka utgiften för de finansiella korrigeringar som Sverige ska betala under 2016.

3.6.1 Resultat av extern genomlysning av verksamheten 2015

I juni 2015 redovisade en extern utredare på uppdrag av Jordbruksverket en analys av myndighetens ekonomiska situation, och vilka åtgärder myndighetsledningen kunde vidta för att hantera de ökade utvecklingskostnaderna.²⁰ Utredaren konstaterade att Jordbruksverkets ekonomi kommer att påverkas av de ökade kostnaderna under lång tid och att en anpassning av verksamheten var nödvändig.

Jordbruksverket har vidtagit åtgärder som ligger i linje med utredarens huvudsakliga förslag:

- Vid tre tillfällen under 2015–2016 har Jordbruksverket beslutat att sänka internbudgeten för löneomedel. Effekten av dessa generella besparingar blir att budgeten för löneomedel finansierade av förvaltningsanslaget har minskats med 10 procent vid ingången av 2017.²¹
- Regeringen har informerats om utredarens slutsatser om att administrationen av EU-stöd kan effektiviseras genom en ändrad gränsdragning mellan Jordbruksverkets och länsstyrelsernas arbetsuppgifter. (Statskontorets uppdrag omfattar inte denna fråga.)
- Jordbruksverket har genomfört olika processgenomgångar.
- Jordbruksverket har sett över ambitionsnivån för myndighetens deltagande i EU-arbetet och internationellt arbete i övrigt.
- It-konsulter ersätts med egen personal för att minska kostnaderna.

Utredaren bedömde att Jordbruksverket kunde behöva genomföra fler besparingar från och med 2016. Rekommendationen var att i så fall minska, eller helt avveckla, verksamhet som bedrivs på eget initiativ. Vidare borde myndigheten intensifiera arbetet med att utveckla sitt interna verksamhetsstöd.

Utrymmet att effektivisera gemensamma processer bedöms vara litet

Jordbruksverket bedömer att det inte finns något större utrymme att frigöra resurser genom att effektivisera, eller avveckla, myndighetens interna processer.²² Myndighetens bedömning är att utrymmet för effektiviseringar ungefär motsvarar det produktivitetsavdrag som görs inom ramen för regeringens pris- och löneomräkning.

Dialog för en tydligare styrning av stödet till Regeringskansliet

Jordbruksverket avsätter ungefär 50 årsarbetskrafter per år till att ge Regeringskansliet stöd. Det är svårt för myndighetsledningen att fullt ut styra hur denna resurs används, särskilt i de fall då ett underlag måste tas fram på kort

²⁰ Annerberg Rolf (2015) *Prioriteringar Jordbruksverket*.

²¹ 2 procent under 2015, därefter 4 procent för hela 2016 och ytterligare 4 procent för sista halvåret 2016.

²² Jordbruksverket 2016 *Budgetunderlag för verksamhetsåren 2017–2019*.

tid. Regeringskansliets och Jordbruksverkets diskussioner om stödinsatser sker ofta på handläggarnivå. Regeringskansliet och Jordbruksverket har bedrivit ett arbete för att utveckla en bättre process för detta. Jordbruksverkets utgångspunkt har varit att i mindre utsträckning än tidigare utföra enklare arbetsuppgifter, men att prioritera arbetsuppgifter där medarbetarnas expertkunskaper behövs.

Huvuddelen av Jordbruksverkets stöd till Regeringskansliet är inriktat mot frågor som rör EU och handelsfrågor. Förenklat kan Jordbruksverkets EU-relaterade insatser delas upp i två delar: stödet består dels av att ta fram underlag för att regeringen ska kunna påverka inriktningen i EU-samarbetet avseende till exempel fiske- och jordbrukspolitiken, dels av att sköta den löpande förvaltningen av EU:s politik. Det gör man bland annat genom att delta i kommittéer och expertgrupper.

3.6.2 Planerade besparingar från och med hösten 2016

Under våren 2016 påbörjade Jordbruksverket ett arbete med besparingar för att kunna ha en budget i balans under 2017. De direktiv som myndighetsledningen tog fram inför 2017 års verksamhetsplanering inriktades mot att Jordbruksverket ska kunna hantera ett läge utan anslagsförstärkning under kommande år.

Planerade besparingar för att hantera en budget utan tillskott

Myndighetsledningens instruktioner inför 2017 års verksamhetsplanering innebar följande:

- Budgeten för samtliga avdelningars lönedel minskas med 4 procent från och med 1 juli 2016. Från och med 2017 minskas lönedelen i stället med 5 procent. Totalt räknade myndigheten med att spara närmare 20 miljoner kronor genom denna åtgärd. Budgeten för övriga kostnader (resor, kompetensutveckling m.m.) sänks med 10 procent, vilket beräknades ge en besparing på 10 miljoner kronor.
- Alla tillfälliga lönedel dras in för 2017. Detta beräknades ge en besparing på 31 miljoner kronor. Vidare är det endast i undantagsfall som verksamheten godkänner att nya medarbetare får rekryteras.
- Budgeterat antal timmar för systemutveckling dras ned med 20 procent, jämfört med den beslutade ramen för 2016.
- Budgeten för verksamhet som finansierats via TA-medel (framför allt uppdatering av blockdatabasen och handläggning av lokalt ledd utveckling) minskas med motsvarande 30 procent.

Totalt räknade myndigheten med att dessa besparingar skulle ge ett ekonomiskt utrymme på motsvarande 42 miljoner kronor till att finansiera särskilt prioriterad verksamhet under 2017. Ledningen angav att det är prioriterat att avsluta utvecklingsarbetet under 2017, genomföra finansierade uppdrag från

livsmedelsstrategin och förbättra myndighetens interna styrning och kompetensförsörjning.

Jordbruksverkets besparingsplan kan beskrivas som en generell besparing i hela organisationen, och en mer omfattande neddragning av verksamhet som finansieras via TA-medel. Störst konsekvenser skulle de riktade besparingarna få för arbetet med att handlägga stöd till lokalt ledd utveckling och arbetet med att uppdatera blockdatabasen.

Jordbruksverket har inte beslutat vilka besparingar som ska göras inför 2017

Som framgått ovan har regeringen föreslagit att Jordbruksverket ska tilldelas en årlig anslagsökning på motsvarande 60 miljoner kronor 2017–2020 för att säkerställa att målen för jordbrukspolitikerna ges förutsättningar för att förverkligas. Detta innebär att Jordbruksverkets behov av att genomföra besparingar har minskat. Utgår man från Jordbruksverkets budgetunderlag från februari 2016 har behovet av besparingar minskat från 75 miljoner kronor till närmare 15 miljoner kronor under 2017. Samtidigt bedömer Jordbruksverket att utvecklingsarbetet kommer att kosta 50 miljoner mer att slutföra, än vad man räknade med när budgetunderlaget togs fram.

Det är först efter det att myndighetens verksamhetsplaneringsprocess avslutats och regeringen beslutat om verkets regleringsbrev i december 2017, som myndigheten kan ge några klarare besked om vilka besparingar som ska göras från och med 2017.

3.7 Stabil kostnadsutveckling de senaste åren

Jordbruksverkets ekonomiska läge har gradvis försämrats de senaste åren. Verksamhetens årliga kostnader har dock inte ökat i någon större utsträckning. Förklaringen är att utvecklingsarbetet till stor del har finansierats via lån, vilket innebär att kostnaderna synliggörs först när lånen amorteras. I detta avsnitt redovisar vi en analys av hur sammansättningen av Jordbruksverket kostnader har utvecklats.

3.7.1 Jordbruksverkets kostnader har legat på samma nivå 2012–2015

Jordbruksverkets kostnader består till ungefär 60 procent av personalkostnader. Övriga driftskostnader står för drygt 30 procent av kostnaderna. Lokalkostnader och kostnader för avskrivningar stod vardera för 4 procent av myndighetens totala kostnader. Relationen mellan de olika kostnadsslagen har varit stabil under perioden 2012–2015.

Under 2015 uppgick kostnaden för Jordbruksverkets verksamhet till 1,4 miljarder kronor. Kostnaderna har ökat med 37 miljoner kronor mellan 2012 och 2015. Det motsvarar en ökning på 2,5 procent. Ökningen förklaras av att myn-

dighetens personalkostnader har ökat med 51 miljoner kronor. Övriga kostnader, avskrivningar och lokalkostnader har tillsammans minskat med några miljoner kronor under perioden.

3.7.2 Löneökningar förklarar att personalkostnaderna ökar

I genomsnitt ökade personalkostnaderna med ungefär 2 procent per år. Antalet årsarbetskrafter har inte förändrats mellan 2012 och 2015. Vi tolkar det som att de ökade personalkostnaderna beror på att personalens löner har ökat.

3.7.3 Jämförelsevis hög andel övriga driftskostnader

Jämfört med många andra myndigheter har Jordbruksverket en hög andel övriga driftskostnader.²³ Huvuddelen av driftskostnaderna består av kostnader för köpta tjänster, datortjänster och it-konsulter. Totalt utnyttjade Jordbruksverket motsvarande 103 årsarbetskrafter i form av it-konsulter för drift och utveckling under 2015.²⁴ En förklaring till att myndigheten har jämförelsevis höga it-kostnader är att Jordbruksverket har till uppgift att tillhandahålla de system som samtliga myndigheter inom jordbruks- och landsbygdsområdet använder för att administrera EU-stöd.

Under hösten 2015 arbetade drygt 90 personer på it-avdelningen. Jordbruksverket har som mål att bygga upp den egna kapaciteten inom it-området. Bakgrunden är att myndigheten bedömer att det är mer kostnadseffektivt att bedriva arbetet med egen personal, än att upphandla konsulttjänster. Målet är att ungefär 100 personer ska arbeta på it-avdelningen. År 2009 arbetade drygt 50 personer där.²⁵

3.7.4 Lokalkostnader har minskat något

Jordbruksverket har jämförelsevis låga lokalkostnader, om man jämför hur stor andel lokalkostnaderna utgör av de totala kostnaderna med andra myndigheter. De senaste åren har lokalkostnaderna minskat något, från 62 miljoner kronor 2012 till 59 miljoner kronor de senaste åren.

3.7.5 Jordbruksverket har hållit nere sina administrativa kostnader

Jordbruksverket har tagit fram nyckeltal som beskriver hur myndighetens administrativa kostnader utvecklas. Dessa visar att myndigheten har effektiviserat delar av sin administration mellan 2013 och 2015. Kostnaden för ekonomiadministration har legat på samma nivå under perioden, men kostnaderna för övrig stödverksamhet har minskat. Styckkostnaden för att handlägga leverantörsfakturer och lönespecifikationer har gått ned. Däremot har

²³ Som övriga driftskostnader räknas kostnader för administration och köpta tjänster

²⁴ Uppgift från Jordbruksverket.

²⁵ Uppgift från intervju med avdelningschefen.

kostnaderna för extern revision utförd av Riksrevisionen och licenskostnaderna för EA-system ökat.

3.8 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Statens kostnader för att administrera EU:s fiskeri- och jordbruksstöd har ökat med 130 miljoner kronor mellan 2007 och 2014, trots att handläggningen i allt större utsträckning sker digitalt. Det är Jordbruksverkets kostnader som har ökat. Länsstyrelsernas handläggningskostnader har varit mer stabila över tid. Under 2015 motsvarade statens administrationskostnader knappt 9 procent av summan av de stöd som betalades ut under året.

3.8.1 Jordbruksverkets kostnader för EU-stöd kommer att fortsätta att öka

Statskontoret bedömer att Jordbruksverkets kostnader för att tillhandahålla ett administrativt stöd för utbetalningen av EU-stöd kommer att vara högre för programperioden 2014–2020, jämfört med tidigare programperioder. Dessutom kommer både länsstyrelsernas och Jordbruksverkets direkta handläggningskostnader att öka de närmaste åren. Det beror på att myndigheterna ligger efter i handläggningen av stöd. Det är en följd av sena politiska beslut och förseningar i Jordbruksverkets arbete med att ta fram ett nytt administrativt system.

3.8.2 Utvecklingsarbetet beräknas kosta 600 miljoner kronor

Jordbruksverkets kostnader för att utveckla administrativa stöd för programperioden 2014–2020 beräknas bli 600 miljoner kronor. Drygt hälften av kostnaderna finansieras genom att myndigheten får tillfälliga anslagsförstärkningar. Den resterande kostnaden får Jordbruksverket finansiera inom ramen för sin ordinarie finansiering. Jordbruksverket kostnader för att förvalta it-system kommer att öka när de nya handläggningssystemen tas i bruk.

3.8.3 Jordbruksverket behöver prioritera ned övrig verksamhet under hela programperioden

Kostnaderna för att utveckla stödsystem för hanteringen av EU-stöd beräknas kosta mer än dubbelt så mycket som Jordbruksverket ursprungligen räknade med. Detta får negativa konsekvenser för myndighetens övriga verksamhet. Jordbruksverket har genomfört besparingar men man kommer att behöva genomföra ytterligare besparingar för att ha sin ekonomi i balans.

Jordbruksverket räknar med att utvecklingsarbetet ska vara klart i slutet av 2017. Det innebär att de direkta utvecklingskostnaderna upphör, men samtidigt ökar myndighetens kostnader för förvaltning och amorteringar. Totalt räknar Jordbruksverket med att dessa kostnader kommer att uppgå till 490 miljoner kronor under de fyra åren 2017–2020.

3.8.4 Utmaning att växla lånefinansiering mot anslagsfinansiering

Jordbruksverket har med hjälp av lån byggt upp en utvecklingskapacitet som myndigheten inte kan finansiera via sitt förvaltningsanslag på sikt. Statskontoret bedömer att 2018 kommer att bli ett utmanande år för Jordbruksverket eftersom lånefinansieringen ska upphöra då. Detta innebär att delar av utvecklingskapaciteten måste finansieras via myndighetens förvaltningsanslag. Jordbruksverket kommer dock att ha ett fortsatt stort behov av it-kompetens eftersom myndigheten räknar med att kostnaden för att förvalta de nya systemen kommer att uppgå till 80 miljoner kronor under 2018 och 2019.

3.8.5 Jordbruksverket är beroende av tillfälliga anslagsförstärkningar

Vid sidan av lån är Jordbruksverket även beroende av tillfälliga anslagsförstärkningar för att kunna finansiera verksamheten. Fram till 2020 räknar regeringen med att myndigheten årligen ska tilldelas 100 miljoner i tillfälliga anslagsförstärkningar. Statskontoret bedömer att det finns en risk för att regeringen kommer att behöva tillföra tillfälliga anslagsmedel till Jordbruksverket även efter 2020.

3.8.6 Inget större utrymme att minska myndighetens gemensamma kostnader

Jordbruksverket har lyckats hålla nere myndighetens kostnader för administration och lokaler under 2012–2015. Budgeten för löne-medel har minskats med 10 procent sedan 2015. Vidare arbetar Jordbruksverket för att sänka myndighetens övriga kostnaderna genom att ersätta it-konsulter med anställd personal. Mot bakgrund av detta bedömer Statskontoret att Jordbruksverket inte har något större utrymme att minska myndighetens gemensamma kostnader.

4 Konsekvenser av ökade kostnader för administration av EU-stöd

I detta kapitel analyserar vi vilka konsekvenser de ökade kostnaderna för att administrera EU-stöd får för Jordbruksverkets övriga verksamhet. Analysen baseras på en kartläggning av villkoren för olika verksamheters finansiering, intervjuer med Jordbruksverkets avdelningschefer och en genomgång av Jordbruksverkets verksamhetsplaner och resultatredovisning.

4.1 Finansieringen av utvecklingsarbetet får betydande konsekvenser för den övriga verksamheten

Räknar man bort de tillfälliga anslagsökningar som Jordbruksverket har fått för att finansiera utvecklingsarbetet, återstår uppskattningsvis 260 miljoner kronor. Det ska Jordbruksverket finansiera via myndighetens förvaltningsanslag och TA-medel under perioden 2012–2022. Det innebär att Jordbruksverket har fått, och kommer att få, dra ned på verksamhet som tidigare finansierades via förvaltningsanslaget. I och med att utvecklingskostnaderna kommer att belasta ekonomi under en lång period så kommer dessa besparingar att få långsiktiga konsekvenser. Tyngdpunkten i Jordbruksverkets verksamhet kommer att flyttas mot att i högre grad vara en förvaltningsmyndighet för EU-stöd, och att i mindre grad vara en kunskapsproducerande myndighet.

4.2 Verksamhet som finansieras via sakanslag och avgifter ska inte påverkas

I princip är det endast verksamhet som finansieras via Jordbruksverkets förvaltningsanslag som ska påverkas av att myndigheten gör omprioriteringar av hur förvaltningsanslaget utnyttjas. Det innebär att verksamhet som finansieras via sakanslag och avgifter, normalt inte ska påverkas. Det är främst delar av Jordbruksverkets verksamhet inom områdena djur- och växtskydd, landsbygdsutveckling samt miljö- och resurseffektiva näringar som finansieras via avgifter och sakanslag.

Även om omfattningen av avgifts- och sakanslagsfinansierad verksamhet inte ska påverkas av besparingarna, kan förutsättningarna för att bedriva verksamheten påverkas. I våra intervjuer med Jordbruksverkets avdelningschefer har det exempelvis framkommit att det har varit svårt att utveckla administrativa stöd för den verksamheten de senaste åren. Orsaken är att Jordbruksverkets it-utvecklingskapacitet inte har räckt till. Det vill säga, även om det har

funnits anslags- eller avgiftsmedel för att finansiera ett utvecklingsarbete så har det saknats personal för att genomföra arbetet.

4.3 Främja, förvalta och stödja

I vårt uppdrag ingår att analysera utvecklingen av inriktningen och kvaliteten på den förvaltande, främjande och stödjande verksamhet som Jordbruksverket bedriver. Definitionen av dessa uppgifter har vi tagit fram tillsammans med Jordbruksverket (se kapitel 1).

4.3.1 Huvuddelen av verksamheten består av förvaltande uppgifter

Jordbruksverkets stab har gjort en översiktlig bedömning av hur myndighetens resurser har fördelats på de tre verksamhetstyperna 2013–2015. Bedömningen, som redovisas i tabellen nedan, är att ungefär 70 procent av resurserna har lagts på förvaltande uppgifter, 20 procent på främjande uppgifter och 10 procent på stödjande uppgifter. Uppskattningen baseras på myndighetens tidsredovisning.

Tabell 4.1 Jordbruksverkets resurser fördelade efter verksamhetstyp 2013–2015

Verksamhetstyp	Årsarbetskrafter	Andel (procent)
Förvalta	739	69
Främja	202	19
Stödja	124	12
Summa	1 065	100

Källa: Jordbruksverket. I de totala årsarbetskrafterna ingår inte distriktsveterinärorganisationen och Jordbruksverkets uppdragsverksamhet.

Resultatet bör tolkas med viss försiktighet eftersom tidredovisningssystemet inte är utformat för att analysera denna fråga. Utfallet av en sådan här uppskattning påverkas naturligtvis också av de definitioner som vi har gjort av de tre verksamhetstyperna. Enligt Jordbruksverket finns det en viss risk att den förvaltande verksamheten är något överskattad.

4.3.2 Myndighetsledningen har prioriterat ned stödjande och främjande verksamhet

Enligt Jordbruksverket har myndigheten prioriterat ned uppgifter som främjandearbete, utvecklingsarbete, arbete gentemot EU och andra internationella organisationer, analyser av politikens effektivitet samt förvaltning av regelverk som myndigheten ansvarar för.²⁶ Mot bakgrund av den definition som vi har gjort av de tre begreppen är det tydligt att det är Jordbruksverkets främjande och stödjande verksamhet som myndighetsledningen har prioriterat ned.

²⁶ Jordbruksverket 2016 *Budgetunderlag för räkenskapsåren 2017–2019*.

Avdelningscheferna delar ledningens bild

Vi har frågat Jordbruksverkets avdelningschefer om hur de uppfattar att myndighetens verksamhet har förändrats sedan 2013. Resultatet av intervjuerna motsvarar Jordbruksverkets officiella beskrivning.²⁷ Den förvaltande verksamheten har ökat i omfattning, samtidigt som den främjande och stödjande verksamheten har minskat i omfattning. Ett tydligt exempel på att den främjande verksamheten minskar är att Jordbruksverket inte längre påbörjar något analys- eller utredningsarbete som de inte kan finansiera med externa medel. Vi har inte sett något tydligt mönster i de intervjuer som vi har genomfört som indikerar att något politikområde har prioriterats ned mer än andra områden.

Vi har gått igenom de verksamhetsplaner som Jordbruksverkets divisioner och avdelningar tog fram inför 2016. Nästan samtliga avdelningar lyfter fram att deras kompetensförsörjning är sårbar, framför allt på grund av pensionsavgångar. Den är även beroende av vissa nyckelpersoner. Ett annat genomgående tema är att de besparingar som genomförs riskerar att leda till att mer långsiktigt arbete måste prioriteras ned.

4.3.3 Besparingarna får konsekvenser för kvaliteten på Jordbruksverkets verksamhet

De omprioriteringar som Jordbruksverket gör får på sikt även konsekvenser för kvaliteten på den främjande, förvaltande och stödjande verksamheten. I det här avsnittet redovisar vi några exempel på iakttagelser som vi har gjort av hur kvaliteten på Jordbruksverkets verksamhet påverkas.

Jordbruksverket riskerar att förlora kompetens för främjandearbete

Omfattningen av Jordbruksverkets främjande verksamhet minskar. Verksamheten bedrivs i hög grad av medarbetare som har expertkompetens inom olika områden. På sikt innebär detta att Jordbruksverket kan komma att förlora expertkompetens, i och med att medarbetarna inte kan underhålla sina kunskaper. I stället använder myndigheten medarbetarna för uppgifter av mer förvaltande karaktär. Under 2016 har Jordbruksverket varit mycket restriktivt när det gäller ersättningsrekryteringar och tidsbegränsade anställningar. Fortsätter Jordbruksverket att vara restriktiva med nyanställningar kan detta också att leda till att verkets samlade expertkompetens minskar.

Stödet till länsstyrelserna har försämrats

Omfattningen av Jordbruksverkets stöd till länsstyrelserna har minskat. Jordbruksverket tar numera längre tid på sig att besvara de frågor som länsstyrelserna ställer om handläggningen av EU-stöd. Det framgår i våra intervjuer med länsstyrelserna. Vidare anser de att kvaliteten på Jordbruksverkets svar

²⁷ Avdelningscheferna på utbetalningsfunktionen som främst ansvarar för förvaltande verksamhet har haft svårt att göra en bedömning av hur den främjande och stödjande verksamheten har förändrats.

har försämrats. Hälften av dem som vi har intervjuat har till exempel uppmärksammat att olika handläggare på Jordbruksverket lämnat olika svar på liknande frågor.

Kvaliteten på det regelverk som Jordbruksverket förvaltar försämras på sikt

Totalt har Jordbruksverkets förvaltande verksamhet ökat. Samtidigt har myndigheten prioriterat ned vissa förvaltande uppgifter. Jordbruksverket har exempelvis prioriterat ned förvaltningen av de regelverk som myndigheten ansvarar för. På sikt leder detta till en kvalitetsförsämring i och med att regelverken inte kommer att anpassas till de förändringar som sker i näringen samt annan lagstiftning i samma takt som tidigare.

Handläggning i halvfärdiga system innebär en risk för sämre kvalitet

Jordbruksverket har prioriterat ned förvaltningen av äldre system som används i handläggningen av EU-stöd. Sedan slutet av 2015 använder Jordbruksverket och länsstyrelserna nyutvecklade systemstöd för att handlägga EU-stöd. Samtidigt fortsätter utvecklingsarbetet för att dessa system ska bli helt klara. Det faktum att Jordbruksverket och länsstyrelserna använder ett administrativt stöd som inte är färdigutvecklat innebär en risk för att kvaliteten i handläggningen försämras. I kapitel 6 redovisar vi mer utförligt vilka konsekvenser det försenade utvecklingsarbetet har fått för handläggningen av EU-stöd.

4.4 Resultatredovisningen visar en tydlig ekonomisk omprioritering, men inga tydliga verksamhetsförändringar

Vi har gått igenom resultatredovisningsdelen i Jordbruksverkets årsredovisningar för 2013–2015 för att analysera hur myndighetens verksamhet har påverkats av de senaste årens utvecklingsarbete.

Jordbruksverket delar in sin verksamhet i olika områden för att redovisa myndighetens resultat. Indelningen utgår från myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Av redovisningen framgår det hur myndighetens intäkter och kostnader har fördelats på de olika områdena under en treårsperiod. Vidare redovisar Jordbruksverket kostnader och kvantitativa uppgifter för väsentliga prestationer inom varje område. Tanken är alltså att det ska gå att följa utvecklingen av myndighetens prestationer och resultat inom olika områden, samt vilka resurser Jordbruksverket har lagt ned på verksamheten.

I faktarutan nedan redovisar vi vilka Jordbruksverkets verksamhetsområden är och vilken verksamhet som bedrivs inom de olika områdena.

Faktaruta 4.1 Jordbruksverkets verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter inom de olika områdena

1 Dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv

- Analyser och utredningsverksamhet
- Statistikproduktion
- Förberedelser inför kommande fiske- och jordbrukspolitik
- Jämställdhet och verksamhet inom landsbygdsprogrammet och fiskeriprogrammet
- Tillsyn och kontroll av livsmedel, utsäde vattenbruk m.m.
- Konkurrens- och konsumentfrågor

2 Korrekt hantering av stöd

- Hantering och utbetalning av EU-stöd
- Kvalitetssäkring och uppföljning av den samlade hanteringen av EU-stöd
- Kontroll av stödmyndigheter
- Uppdatering av blockdatabasen

3 Skydd av djur, växter och hälsa

- Förvalta regelverk
- Kontrollverksamhet
- Vägleda och samordna länsstyrelsernas verksamhet
- Förebygga spridning av och bekämpa smittor hos djur
- Verka för god krisberedskap
- Förvalta och utveckla djurregistret

4 Miljö- och resurseffektiva näringar

- Informationsinsatser
- Rådgivning
- Reglering
- Tillsynsvägledning
- Utvärdering och analys
- Beslut om bidrag till försök och utvecklingsverksamhet

5 Konkurrensneutral uppdragsverksamhet

- Distriktsveterinärverksamhet
- Utsädeskontroll
- Köttklassificering
- Tjänsteexport

4.4.1 Tydlig omfördelning av resurser för att finansiera utvecklingsarbetet

I tabellen nedan redovisar vi hur Jordbruksverkets anslag fördelades ut på fyra av de olika verksamhetsområdena 2015, och hur anslagsfördelningen har förändrats mellan 2013 och 2015. Vi redovisar också hur antalet årsarbetskrafter har förändrats inom dessa olika områden mellan 2013 och 2015.²⁸ Vi redovisar inte området Konkurrensneutral uppdragsverksamhet eftersom det inte ingår i vårt uppdrag att göra någon djupare analys av denna verksamhet.

Tabell 4.2 Utvecklingen av i kostnader, årsarbetskrafter och anslag 2013–2015 uppdelat på Jordbruksverkets områden

	Anslag 2015 (mnkr)	Förändring av anslag 2013–2015 (mnkr)	Förändring i procent 2013–2015	Förändring i antal årsarbetskrafter 2013–2015
Dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv	268	+89	+50 %	65
Korrekt hantering av stöd	213	-35	-19 %	-47
Skydd av djur, växter och hälsa	168	-10	-6 %	5
Miljö- och resurseffektiva gröna näringar	113	-7	-6 %	1
Totalt	732	+7	+1 %	24

Not. Tabellen bygger huvudsakligen på uppgifter från Jordbruksverkets årsredovisning för 2015. För området Korrekt hantering av stöd redovisar vi dock faktiskt utfall för anslag och anslagsförändring, och inte bokfört utfall när årsredovisningen beslutades. Skillnaden mellan redovisat anslag i årsredovisningen och faktiskt utfall beror på Jordbruksverket rekvirerat medel som finansieras av EU efter bokslutet för 2015.

Totalt ökade anslagsfinansieringen av de fyra områdena med 7 miljoner kronor under perioden 2013–2015. Antalet årsarbetskrafter har ökat med motsvarande 24 helårstjänster.

4.4.2 Området Dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv växer, främst på bekostnad av området Korrekt hantering av stöd

Anslagsfinansieringen av området Dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv har ökat med nära 90 miljoner kronor mellan 2013 och 2015. Det motsvarar en ökning med 50 procent. Ökningen beror på att de resurser som myndigheten lägger ned på att utveckla ett nytt system för hantering av EU-stöd ingår i området. Anslagsförstärkningen har finansierats genom att resurserna till andra områdena har minskat. Medel har framför allt förts över från området Korrekt hantering av stöd, vars anslagstilldelning har minskat med

²⁸ I årsredovisningen redovisar Jordbruksverket även hur myndighetens kostnader fördelas på de olika områdena. Vi har valt att redovisa hur anslagen (förvaltningsanslag och saksanslag) har fördelats, eftersom det tydligare visar de prioriteringar som Jordbruksverket har valt att göra. Genom att redovisa hur anslagsfinansieringen förändras påverkas vår jämförelse inte av förändringar i Jordbruksverkets uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet.

35 miljoner kronor mellan 2013 och 2015. Detta visar sig också genom att antalet årsarbetskrafter har ökat med 65 inom området Dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv, medan de har minskat med 47 årsarbetskrafter inom området Korrekt hantering av stöd.

Antalet publicerade rapporter minskar

I Jordbruksverkets årsredovisning redovisar myndigheten kvantitativa uppgifter för myndighetens väsentliga prestationer. Vi har gått igenom hur dessa prestationer har utvecklats 2013–2015. Inom området Dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv kan vi se att antalet publicerade rapporter i Jordbruksverkets rapportserie har minskat från 35 rapporter 2013 till 24 rapporter 2015. Kostnaderna för kontroll av utsäde och kvalitetskontroll av frukt och grönt har ökat något under perioden. Vi kan inte se någon större volymskillnad i de övriga prestationer som redovisas inom fokusområdet.

Jordbruksverket redovisar att verket och dess samarbetsmyndigheter har lagt ned närmare 200 000 timmar på att förbereda och genomföra en ny jordbruks- och fiskeripolitik. Vidare redovisas att myndigheten har levererat it-stöd, arbetsrutiner för handläggare och föreskrifter som har använts, och resulterat i att jordbrukarstöd betalades ut under december.

4.4.3 Området Korrekt hantering av stöd har minskat mest

En förklaring till att antalet årsarbetskrafter inom området Korrekt hantering av stöd har minskat med 47 årsarbetskrafter är att handläggare, som normalt sett arbetar med utbetalningsärenden, i stället har arbetat med utvecklingsinsatser.

Anslagsfinansieringen har minskat med ungefär 35 miljoner kronor mellan 2013 och 2015. Trots det har Jordbruksverkets kostnader för att uppdatera blockdatabasen, som ingår i verksamhetsområdet, ökat från 32 miljoner kronor till 60 miljoner kronor mellan 2013 och 2015. Det innebär alltså att omfattningen av den övriga verksamheten inom området har minskat med mer än 35 miljoner kronor.

Under 2015 gjorde Jordbruksverket 23 procent färre utbetalningar än under 2013.²⁹ Vår genomgång av Jordbruksverkets redovisade prestationer inom verksamhetsområdet indikerar inte att det har skett någon större förändring mellan 2013 och 2015. Antalet granskade block i blockdatabasen har ökat, medan antalet kontroller av marknadsstöd har minskat, från 317 till 257. För övriga prestationer redovisar Jordbruksverket inga större förändringar i volym.

²⁹ Redovisas i avsnittet ekonomisk översikt. Minskningen beror framförallt på att antalet utbetalningar av miljöersättningar minskade från knappt 200 000 till drygt 50 000.

4.4.4 Minskade resurser för djur, växter, hälsa och miljö

Fördelningen av anslag till området Skydd av djur, växter och hälsa har minskat med 10 miljoner kronor mellan 2013 och 2015. Under samma period har anslagen till området Miljö- och resurseffektiva gröna näringar minskat med 7 miljoner kronor.

Sammanlagt har motsvarande 17 miljoner kronor förts över från de båda områdena till området Dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv. Räknat i procent har anslagstilldelningen minskat med 6 procent vardera för de båda områdena.

Det är svårt att se någon effekt av resursminskningen i Jordbruksverkets resultatredovisning. Inom växtområdet har antalet kontroller av växters sundhet och GMO-kontroller minskat något i omfattning.³⁰

4.5 Jordbruksverket bedömer att myndigheten når sina mål

I Jordbruksverkets resultatredovisning bedömer myndigheten om målen för de olika verksamhetsområdena har uppfyllts. De bedömer verksamhetens resultat och effekter i förhållande till fastställda mål. Bedömningen baseras på de väsentliga prestationernas kvantitativa utveckling, och på en subjektiv bedömning.

Jordbruksverket redovisar måluppfyllelse enligt en fyrgradig skala. Inom området Miljö- och resurseffektiva näringar görs bedömningen i förhållande till de mål som har formulerats inom Miljömålssystemet.³¹ Det innebär att Jordbruksverket redovisar om mål, satta för olika tillstånd i den svenska miljön, har uppnåtts.

Kopplingen mellan Jordbruksverkets prestationer och den bedömda måluppfyllelsen är starkare i de andra verksamhetsområdena. Jordbruksverket bedömde att knappt hälften av målen inom dessa områden uppfylldes till 95 procent under 2015. Övriga mål uppfylldes till mellan 65 och 94 procent, enligt Jordbruksverkets bedömning.

Jordbruksverket ska, enligt myndighetens regleringsbrev, redovisa indikatorer som beskriver utvecklingen inom jordbruket, fisket och landsbygden. Myndigheten redovisar detta i ett särskilt kapitel i årsredovisningen för 2015. Redovisningen består huvudsakligen av information om hur andra faktorer än Jordbruksverkets prestationer har påverkat utvecklingen inom områdena.

³⁰ GMO står för genetiskt modifierade organismer.

³¹ Det svenska miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål med preciseringar och 24 etappmål. Miljö kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. I årsredovisningen redovisar Jordbruksverket en bedömning av i vilken utsträckning målen för Ett rikt odlingslandskap, Giftfri miljö, Ingen övergödning och Myllrande våtmarker har uppnåtts.

Exempelvis redovisar Jordbruksverket information om utvecklingen av multilaterala handelsavtal och världsmarknadspriser under året.

4.6 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd blir högre under programperioden 2014–2020 än tidigare. Detta får som konsekvens att myndigheten i högre grad arbetar med förvaltande uppgifter, och i mindre grad med främjande och stödjande uppgifter.

4.6.1 Rimligt att Jordbruksverket prioriterar att betala ut stöd

Under ett år betalar Jordbruksverket normalt ut nära 11 miljarder kronor i bidrag. Jordbrukssektorn är beroende av dessa bidrag. Enligt Statskontoret är det rimligt att Jordbruksverket har prioriterat insatser som krävs för att dessa medel ska kunna betalas ut.

4.6.2 Jordbruksverkets expertkunskaper kan urholkas på sikt

Att Jordbruksverket prioriterar ned främjande och stödjande verksamhet kan leda till att myndighetens expertkompetens minskar på sikt. Det beror på att medarbetare med expertkompetens inom olika områden inte kommer att kunna underhålla sin kompetens i samma utsträckning som tidigare. Vidare är det ekonomiska utrymmet att rekrytera ny expertkompetens sämre än tidigare.

4.6.3 Risk att jordbruks- och landsbygdspolitiken blir mindre effektiv på sikt

Enligt Statskontorets bedömning leder det inte till några stora omedelbara effekter att Jordbruksverkets stödjande och främjande verksamhet minskar i omfattning. Men eftersom Jordbruksverket behöver prioritera ned stödjande och främjande verksamhet under större delen av programperioden 2014–2020 finns det en risk att jordbruks- och landsbygdspolitiken blir mindre effektiv på sikt. För att vända denna utveckling behöver Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd minska under programperioden 2021–2027.

4.6.4 Stödet till länsstyrelserna försämras

En konsekvens av att Jordbruksverket avsätter mindre resurser för främjande och stödjande verksamhet är att länsstyrelserna får mindre stöd från Jordbruksverket, till exempel när det gäller vägledning i hur EU:s regelverk ska tolkas. Detta innebär en risk för att regelverket tolkas olika i olika delar av landet.

4.6.5 Mindre resurser för att förvalta regelverk ger sämre regelverk

Jordbruksverket förvaltar ett omfattande regelverk genom att revidera och besluta om nya allmänna råd och föreskrifter. Den senaste förteckningen över Jordbruksverkets författningar är 143 sidor lång. Enligt Statskontorets bedömning kommer kvaliteten på regelverken att gradvis försämrats som en följd av att Jordbruksverket nu lägger mindre resurser på att förvalta dem. Regelverken kommer inte att anpassas till de förändringar som sker i näringen och i annan lagstiftning i samma takt som tidigare.

4.6.6 Jordbruksverkets resultatredovisning fångar inte upp myndighetens förändring

Det har skett en kraftig omfördelning av anslagsmedel mellan Jordbruksverkets olika verksamhetsområden. Detta framgår tydligt i verkets resultatredovisning till regeringen. Däremot fångar de olika mått som Jordbruksverket använder i redovisningen inte upp hur myndighetens prestationer och resultat har påverkats. Detta innebär, enligt Statskontorets bedömning, att redovisningen inte ger regeringen tillräcklig information för att kunna följa hur Jordbruksverkets verksamhet utvecklas.

4.6.7 Jordbruksverkets resultatredovisning kan renodlas till att beskriva resultatet av myndighetens verksamhet

I Jordbruksverkets resultatredovisning är två av avsnitten inte inriktade mot att i första hand beskriva hur Jordbruksverkets prestationer påverkar de mål som regeringen har formulerat för myndigheten. Den information som Jordbruksverket redovisar om hur jordbrukssektorn utvecklas i stort, och i vilken utsträckning miljömålen uppfylls inom Jordbruksverkets ansvarsområden, är intressant. Statskontoret kan dock konstatera att informationen inte ger så stor vägledning i den fråga som redovisningen ska besvara, det vill säga hur väl Jordbruksverket uppfyller sitt uppdrag.

5 Kontroll och styrning för att undvika felaktiga utbetalningar

I detta kapitel analyserar vi om Jordbruksverket styr sina insatser för att förhindra fel i handläggningen av EU-medel på ett kostnadseffektivt sätt. Vi ska enligt vårt uppdrag ta utgångspunkt i statens ekonomiska risk i olika stödsystem och väga denna mot kostnaderna för kontrollsystemet. Vi inleder med att beskriva hur EU kontrollerar att Sverige genomför den gemensamma jordbrukspolitiken korrekt och hur en felaktig stödhantering kan leda till att Sverige får finansiella korrigeringar från EU. Därefter redovisar vi vilka åtgärder Jordbruksverket har vidtagit för att undvika felaktiga utbetalningar. Av stödmyndigheterna fokuserar vi på länsstyrelserna eftersom det är de som handlägger flest stöd.

5.1 EU:s kontroll och krav på Sverige

Inför varje ny programperiod beslutar EU om regler som anger villkor med krav på mottagarna av stödet. I Sverige är Jordbruksverket utbetalande och förvaltande organ för de fonder som stöden betalas ut från. Det är dock länsstyrelserna som ansvarar för att ansökningarna om stöd kontrolleras och beslutas. Jordbruksverket gör utbetalningar till stödmottagarna.

För att uppnå målen med jordbruks- och landsbygdpolitiken och kontrollera att stöden används på rätt sätt reglerar EU också hur länderna ska organisera handläggningen och kontrollen av stöden. Medlemsländerna får däremot anpassa stödets närmare utformning och administration till det enskilda landets förutsättningar, förutsatt att arbetet håller sig inom de ramar som EU angett.

Tre organ arbetar med att kontrollera att Sverige följer EU:s regler vid utbetalningen från jordbruksfonderna: EU-kommissionen, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Europeiska revisionsrätten.

5.1.1 EU-kommissionen granskar utbetalningar och kontrollmiljö

EU-kommissionen har i uppgift att övervaka att medlemsstaterna följer EU:s regelverk och att förvalta EU:s budget. Som en del av sitt uppdrag granskar EU-kommissionen att det stöd Sverige förmedlar från jordbruksfonderna betalas ut på korrekta grunder. Upptäcker EU-kommissionen brister kan de besluta att Sverige ska utsättas för finansiella korrigeringar. Följande brister och fel kan leda till finansiella korrigeringar:

- när stöd har betalats ut på felaktiga grunder, det vill säga när det visar sig att mottagaren av stödet inte uppfyller kraven i det regelverk som finns för att reglera utbetalningarna.
- om medlemsstaten eller stödmottagaren har brister i sin ekonomiska eller finansiella administration.
- vid brister i den förvaltnings- och kontrollmiljö Sverige byggt upp för att hantera utbetalningarna från fonderna.
- om det utbetalande organet för fonderna (Jordbruksverket) inte längre uppfyller EU:s ackrediteringskriterier och Sverige inte vidtar nödvändiga åtgärder i tid.

Bristerna i medlemsstatens eller stödmottagarens ekonomiska eller finansiella administration kan exempelvis bestå i att utbetalningarna inte skett inom de tidsfrister som EU-kommissionen satt upp, att mottagaren av stödet har finansiella fel i sin redovisning eller att Sverige överskrider gränsen för hur mycket stöd som får betalas ut.

EU-kommissionen beslutar om vad som ska granskas och i vilka länder utifrån en riskanalys. Processen från det att EU-kommissionen påbörjar sin revision av medlemsstaten till att en finansiell korrigerings är slutgiltigt fastslagen är ofta lång. I vissa fall fyra till fem år. Detta beror på att processen följer ett definierat förfarande där EU-kommissionen först meddelar eventuella brister i en rapport, och där medlemsstaten sedan får möjlighet att bemöta och komplettera EU-kommissionens resultat.

Om det går att fastställa omfattningen av ett stöd som betalats ut felaktigt, blir den finansiella korrigeringen en engångsbetalning som motsvarar felet. Den typen av finansiella korrigeringar är vanliga när stöd betalats ut på felaktiga grunder och vid brister i den ekonomiska eller finansiella administrationen.

När det inte går att fastställa den faktiska omfattningen av ett fel använder sig EU-kommissionen i stället av schablonkorrigeringar. Sådana korrigeringar är vanliga vid brister i medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollmiljö. EU-kommissionen ska bestämma storleken på schablonbeloppet med hänsyn till hur stora bristerna i medlemsstatens arbete varit. Vid beslutet ska ”överträdelens art samt den ekonomiska förlust som unionen lidit” beaktas.³² Ju allvarligare brist, desto högre procentsats. Kostnaden för att göra fel blir högre för stöd som omfattar stora belopp, eftersom schablonkorrigeringen beräknas på basis av stödets totalbelopp.³³

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 artikel 52.

³³ För en mer detaljerad beskrivning se: Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för beräkning av finansiella korrigeringar inom ramen för förfaranden för kontroll av överensstämmelse och avslutande av räkenskaperna.

5.1.2 ESV kontrollerar Jordbruksverkets räkenskaper och kontrollsystem

Varje medlemsstat ska utse ett attesterande organ som genomför revision av den utbetalande myndigheten och rapporterar resultatet till EU-kommissionen. Regeringen har utsett ESV till attesterande organ för jordbruksfonden. En gång per år lämnar ESV en rapport till EU-kommissionen där myndigheten uttalar sig om Jordbruksverkets redovisning av de utgifter som belastat de bägge jordbruksfonderna och fiskerifonden. Granskningen sker utifrån detaljerade instruktioner från EU. Den revision ESV genomför ska omfatta

- kontroll av om de utbetalningar som genomförts har varit lagliga och korrekta
- granskning av hur Sveriges interna kontrollarbete fungerar
- kontroll av avstämningar om ekonomiska förklaringar och förvaltningsförklaringar

ESV granskar löpande Jordbruksverkets interna kontrollsystem och ett slumpmässigt urval av Jordbruksverkets utbetalningsärenden under året.³⁴

5.1.3 Revisionsrätten kontrollerar kommissionens förvaltning av EU:s budget

Europeiska revisionsrätten är EU:s oberoende externa revisor som granskar EU:s inkomster och utgifter samt alla personer och organisationer som hanterar EU-medel. Revisionsrättens arbete är framför allt inriktat mot EU-kommissionen. Revisionsrätten granskar också medlemsstaterna och deras myndigheter med hjälp av stickprov. Kommissionen kan inte besluta om finansiella korrigeringar baserat på resultatet av dessa granskningar. Resultatet används dock som underlag när Kommissionen beslutar om vad det är som ska undersökas vid framtida granskningar av medlemsstaterna.

5.2 Svårt att helt undvika finansiella korrigeringar

Från EU-inträdet 1995 till och med 2015 uppgår Sveriges kostnader för finansiella korrigeringar till 1,2 miljarder kronor.³⁵ På en övergripande nivå kan de korrigeringar som Sverige har fått delas in i fyra kategorier:

- Brister i blockdatabasen
- Utbetalningar till stödmottagare som inte uppfyllde kraven i EU:s regelverk
- Brister i förvaltnings- och kontrollmiljön
- Brister i den ekonomiska och finansiella administrationen.

³⁴ ESV 2016:16 *Årlig rapport 2015 med revisionsuttalande – Jordbruksfonderna*.

³⁵ Jordbruksverket *Årsredovisning 2015*.

5.2.1 Två typer av fel gav närmare 900 miljoner kronor i finansiella korrigeringar

Den absolut största delen de finansiella korrigeringarna kommer från ett antal beslut som EU-kommissionen tog runt 2010. De avsåg utbetalning av stöd för stödåren 2005–2008. Besluten berörde blockdatabasen, dvs. den databas med information om Sveriges jordbruksmark som används för att avgöra vilka lantbrukare som har rätt till arealbaserade stöd. Enligt kommissionen var kvaliteten på informationen i blockdatabasen inte tillräckligt hög. En annan brist kopplad till blockdatabasen var att Sverige hade gjort en felaktig tolkning av EU:s regelverk. Kommissionen ansåg att Sveriges definition av betesmark var för vid, eftersom den innefattade alltför stora arealer av trädbärande marker.³⁶ Felen resulterade i att Sverige betalade ut gårdsstöd och miljöersättning till enskilda som inte var berättigade till stöd. Totalt fick Sverige betala närmare 900 miljoner kronor i olika engångskorrigeringar.

5.2.2 Övriga fel har kostat i snitt 17 miljoner kronor per år

Om man räknar bort de korrigeringar som kommissionen beslutade om till följd av fel i blockdatabasen och betesmarksdefinitionen för stödåren 2005–2008, så kvarstår korrigeringar för motsvarande 335 miljoner kronor. Det innebär att Sverige har fått korrigeringar på motsvarande knappt 17 miljoner kronor per år för andra fel under perioden 1995–2015.

Huvuddelen av dessa korrigeringar beror på att Sverige har haft brister i förvaltnings- och kontrollmiljön. Sådana korrigeringar tas ut som schablonbelopp och har uppgått till cirka 280 miljoner kronor mellan 1995 och 2015. Knappt hälften, cirka 130 miljoner, beror på otillräckliga kontroller på plats för djurbidrag, som kommissionen beslutat om åren 2003–2006.³⁷

Kommissionen fattade inga beslut om att ge Sverige finansiella korrigeringar på grund av brister i förvaltnings- och kontrollmiljön mellan 2011 och 2014. Under 2015 fick Sverige finansiella korrigeringar på motsvarande 60 miljoner kronor för brister som uppmärksammats i granskningen av tidigare stödår. Orsaken var att Sveriges kontroller av gödselbegränsningar hade brustit och att antalet nötkreatur inte räknades vid kontrollerna på plats. Bristerna gällde även Sveriges tillämpning av några av de tvärvillkor som stödmottagare måste uppfylla när det gäller bland annat goda miljöförhållanden, folkhälsa, djurskydd och god jordbrukshävd. Enligt regeringens prognos i budgetpropositionen för 2017 beräknas utgifterna för finansiella korrigeringar uppgå till 150 miljoner kronor under 2016.

³⁶ Jordbruksverkets nya definition av betesmark – Effekter och reaktioner hos lantbrukarna intervjuundersökning från Skåne och Örebro län, Stockholms universitet.

³⁷ Jordbruksverket *Årsredovisning 2008*.

5.2.3 Alla länder får finansiella korrigeringar

Alla medlemsstater får finansiella korrigeringar från EU-kommissionen. Sverige utmärker sig inte åt något håll i jämförelse med övriga medlemsstater när det gäller omfattningen av korrigeringarna.

Under perioden 1996–2014 fick Sverige finansiella korrigeringar på motsvarande 1,6 procent av det totala stöd som betalades ut under perioden. Det är en lägre andel än vad Danmark fick, vars andel uppgick till 2 procent. Det är samtidigt en högre andel än vad Finland fick. De erhöll finansiella korrigeringar på motsvarande 0,2 procent av det utbetalade stödet. Som framgått ovan står två typer av fel för ungefär tre fjärdedelar av Sveriges totala finansiella korrigeringar. Om Sverige för stödåren 2005–2008 hade valt rätt definition av betesmark och om blockdatabasen haft bättre kvalitet skulle Sveriges finansiella korrigeringar varit avsevärt lägre i förhållande till de stöd som utbetalats.

5.3 Jordbruksverkets förebyggande insatser

Jordbruksverket förebygger felaktiga utbetalningar genom att på olika sätt stödja länsstyrelserna och andra stödmyndigheter i deras handläggning.

5.3.1 Uppdatering av blockdatabasen

Blockdatabasen används för att kontrollera arealuppgifterna i ansökningarna. Jordbruksverket ansvarar för att databasen innehåller aktuella uppgifter och håller tillräckligt hög kvalitet. Genom att hålla den uppdaterad kan man förhindra att fel uppstår vid ansökan, till exempel att en stödmottagare får ersättning för fel areal. Jordbruksverket har efter de finansiella korrigeringarna för stödåren 2005–2008 uppdaterat databasen för sammanlagt 261 miljoner kronor.

Under 2015 granskades cirka 600 000 jordbruksblock, vilket motsvarar hälften av alla block. Jordbruksverket gör ändringar i databasen efter länsstyrelsernas fältkontroller, lantbrukares egna anmälningar eller granskning av flygfoton.

5.3.2 Förbättrad kontroll- och förvaltningsmiljön

Jordbruksverkets inledde implementeringen av jordbruks- och fiskeripolitiken för perioden 2014–2020 i det sammanhållna programmet ProCAP. Den helhet som programmet har haft i uppgift att leverera ska främja en god kontroll- och förvaltningsmiljö. Det har handlat om åtgärder i tre steg:

1. *Utveckla digitala system för ärendehandläggning*
Digitala system ska främja en korrekt handläggning. Automatiska kontroller i systemen ska minska risken för att handläggarna gör fel. Ansökningarna görs elektroniskt. Systemen ska också underlätta för den som ansöker att göra rätt från början. Jordbruksverket har hittills levererat nya

digitaliserade it-system, men flera av de planerade funktionerna är försenade. I kapitel 6 redovisar vi en närmare lägesrapport.

2. *Utveckla gemensamma rutiner och processer*

Jordbruksverket har utvecklat ett handläggarsöd som innehåller rutiner och hjälpdokument som handläggaren behöver i handläggningen av ett ärende. Syftet är att myndigheterna ska handlägga ärenden på ett korrekt och enhetligt sätt.

3. *Genomföra informations- och utbildningsinsatser*

Jordbruksverket genomför utbildningar och kalibreringsövningar, satsar på klarspråk och tar fram vägledningar. Syftet är att handläggarna ska ha tillräckligt hög kompetens och att den information som används i handläggningen håller god kvalitet.

5.4 Länsstyrelserna ser behov av förbättringar

Länsstyrelserna är positiva till delar av det stöd som de får av Jordbruksverket, men ser ett behov av förbättringar. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för åtta länsstyrelser.

5.4.1 Problem vid införandet av kontrollsystemet Falken

I dagsläget använder de flesta länsstyrelser handdatorer inom ramen för kontrollsystemet Falken. Samtliga har problem med buggar, vilket gör att de måste komplettera med manuell hantering. Detta försvårar länsstyrelsernas arbete med fältkontroller.

5.4.2 Det finns brister i handläggarsödet

En del länsstyrelser menar att Jordbruksverket uppdaterar handläggarsödet för ofta. Det är tidskrävande eftersom handläggarna måste kontrollera regelverket upprepade gånger. Nästan samtliga länsstyrelser anser också att det tar lång tid för frågor- och svarfunktionen på Jordbruksverket att besvara handläggarnas frågor. Det händer också att liknande frågor om regelverkets innebörd besvaras på olika sätt.

5.4.3 Varierande åsikter om utbildningarnas kvalitet

Länsstyrelserna har varierande åsikter om kvaliteten på de utbildningar som genomfördes inför att de nya administrativa systemen för programperioden 2014–2020 skulle tas i bruk. Alla är dock överens om att det fanns brister. Exempelvis finns synpunkter om det gick för lång tid mellan det att utbildningen genomfördes till dess att handläggarna började använda systemen. Jordbruksverkets metod att utbilda två så kallade superanvändare för varje länsstyrelse, totalt 42 personer, anses av en del länsstyrelser vara sårbar eftersom kunskapen koncentreras till få personer.

5.5 Jordbruksverkets kontrollerande insatser

Jordbruksverket granskar myndigheternas arbete och kontrollerar att de följer riktlinjer och föreskrifter. Jordbruksverket har inte mandat och kontroll över hela beslutskedjan utan är beroende av att länsstyrelserna tar sitt ansvar och handlägger ansökningarna enligt gällande regelverk. Jordbruksverket kan dock kräva att en åtgärdsplan upprättas och tillfälligt stoppa utbetalningar från en länsstyrelse om Jordbruksverket vid sina kontroller upptäcker en väsentlig felfrekvens. Det hör dock till undantagen. Det har sammanlagt skett tre gånger under 2014 och 2015.

Kontrollarbetet kan sägas bestå av en kärna som ska skyddas av tre lager. Det innersta lagret utgörs av utbetalningssystemet som alla ekonomiska transaktioner går genom. Nästa lager består av it-system med inbyggda kontroller. Det sista lagret består av administrativa föreskrifter och länsstyrelsernas inrapportering av kontrollresultat.

Statskontorets har låtit revisionsexperter från EY kartlägga och analysera Jordbruksverkets kontrollarbete. Syftet har varit att undersöka om kontrollarbetet bedrivs kostnadseffektivt. Resultatet redovisas här uppdelat på fyra områden: organisation för kontrollarbetet, upplägg av kontrollarbetet, internrevisionens roll inom kontrollverksamheten samt resultat och kostnader. Varje avsnitt avslutas med att experterna bedömer Jordbruksverkets insatser inom området.

5.5.1 Organisation för kontrollarbetet

Jordbruksverket har en särskild utbetalningsfunktion

Jordbruksverket har ett övergripande ansvar som utbetalningsställe och är den myndighet som överprövar, verkställer och redovisar utbetalningarna. Myndigheten har sedan 2012 kopplat all verksamhet som rör rollen som utbetalande organ till divisionen utbetalningsfunktion. Inom divisionen finns såväl kontrollerande som förebyggande uppgifter. Den delas in i tre avdelningar:

- Stödärendeavdelningen som handlägger ärenden och kontrollerar stödbeslut tagna av andra myndigheter.
- Stödförvaltningsavdelningen som är systemägare till it-handläggnings-system, ajourhåller registret över jordbruksmark i Sverige samt verkställer utbetalningar av stöd.
- Stödprocessavdelningen som samordnar revisioner, rapporterar till EU-kommissionen, koordinerar utbetalningsfunktionens planering, utvecklar stödprocessen, samordnar kontrollverksamheten för jordbrukarstöden, utarbetar regler för stöden och granskar utbetalningsfunktionen och andra myndigheter som har tilldelats uppgifter.

Inom stödprocessavdelningen finns två kontrollenheter: internkontrollen och kontrollsamordningsenheten.

Internkontrollenheten granskar rutiner och följer upp ärenden

Internkontrollenheten, som skapades i samband med att utbetalningsfunktionen bildades, granskar länsstyrelsernas arbete genom att följa upp ärenden, ta stickprov och granska rutiner. På enheten arbetar 13 personer (1 enhetschef och vardera 6 personer som arbetar med jordbruksstöd respektive landsbygdsstöd).

Jordbruksverket har stora möjligheter att själva lägga upp arbetet på enheten. Det finns inga detaljerade riktlinjer från EU som styr det. Enheten gör en riskanalys över vad som behöver prioriteras och det är sedan avdelningschef/divisionens ledningsgrupp som beslutar om riskanalysen.

Internkontrollenhetens huvudsakliga uppgifter är följande:

- *Övervaka ackrediteringsregelverket genom internkontroll*
Enheten granskar hur regler implementeras, till exempel hur kontroller har lagts upp i systemet och att regelverket är omhändertaget på ett korrekt sätt i rutinbeskrivningar. Enheten granskar även hur länsstyrelserna och andra stödmyndigheter tillämpar regelverket utifrån de rutiner för handläggning som Jordbruksverket har utarbetat. Det handlar om såväl administrativa kontroller som fältkontroller. Enheten har dock under 2015 och 2016 inte genomfört några fältkontroller för Jordbruksverkets räkning.
- *Genomföra kontroller av investeringar och marknadsstöd.*
Enligt EU:s regelverk ska kontroller av investeringar och marknadsstöd göras efter att utbetalning har gjorts. Kontrollerna kan göras upp till 5 år efter utbetalning. De baseras på riskanalys och slump. Urvalet tas fram av kontrollsamordningsenheten.
- *Granska enligt lista över risker*
Enheten granskar på uppdrag av divisionens ledningsgrupp enligt en bedömd risklista för hela divisionen.
- *Verifiera om ärenden*
På uppdrag av ESV omverifierar enheten ärenden av arealbaserade stöd. Det görs genom fältkontroller, då man till exempel kontrollmäter arealer för att säkerställa att länsstyrelsens kontroll är korrekt.

Internkontrollenheten har inte till uppgift att gräva så djupt i de problem som framkommer vid granskningen, utan ska identifiera det som är väsentligt. Sedan är det upp till ansvarig avdelning, enhet eller delegerad myndighet att åtgärda de fel som har identifierats. Enheten följer upp insatserna när den som granskats meddelar att bristerna är åtgärdade.

Kontrollsamordningsenheten samordnar kontroller av jordbrukarstöd

På kontrollstödenheten arbetar 10 personer. Merparten av personalen samordnar kontroller som rör jordbrukarstödet. Kontrollerna utförs sedan av länsstyrelserna. Målet är att kontrollerna ska bidra till lika bedömningar över hela landet. En mindre del av personalen arbetar med landsbygdsstöd som samordnas både från Jordbruksverket och länsstyrelserna. De gör urval och riskanalyser för dessa stöd. Kontrollerna genomförs sedan av projektstödsenheten inom Stödärendenavdelningen.

Kontrollsamordningsenheten huvudsakliga uppgifter är att

- årligen uppdatera instruktioner och rutinbeskrivningar till länsstyrelserna
- hantera webbsidan Handläggarsstöd som innehåller instruktioner och riktlinjer kring hanteringen av stöd
- svara på frågor från länsstyrelsernas kontrollanter
- arrangera utbildningar för dem på länsstyrelserna som är ansvariga för respektive läns kontroller
- vara kravställare på förvaltning och utveckling av it-system där länsstyrelserna rapporterar in sina kontroller (Atlas) och handdatorer som kontrollanterna använder i fält, främst inom arealstöd (Falken).

Enheten ger inte utbildningar för alla stöd varje år utan riktar in sig på stöd som är svåra att handlägga rätt och där Sverige har fått finansiella korrigeringar tidigare år.

När det gäller jordbrukarstöden styr riktlinjer från EU hur stöden ska kontrolleras. Inom landsbyggdprogrammet finns det stöd där medlemslandet själv styr över vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att stöden ska betalas ut. Sverige meddelar EU vilka regler man har beslutat om och sedan är det Jordbruksverkets ansvar att reglerna följs.

En omorganisation kan bli aktuell

Det kommer eventuellt att genomföras en omorganisation inom utbetalningsfunktionen. Avdelningarna kommer i sådana fall att få ett helhetsansvar per stödform, medan internkontrollenheten kommer att ligga kvar som en fristående avdelning

Experterna: Organisationen ger förutsättningar för effektiva arbetsätt

De revisionsexperter vi har anlitat bedömer att rollerna är tydliga inom kontrollorganisationen. Inrättandet av internkontrollenheten ger förutsättningar för ett effektivare arbetsätt jämfört med tidigare då ansvaret var utdelat på olika enheter. Rollerna skulle förtydligas ytterligare om den omorganisation som planeras inom utbetalningsfunktionen genomförs. Helheten kring respektive stödform skulle då ligga på en och samma avdelning.

5.5.2 Upplägg av kontrollarbetet

Störst fokus på stora stöd i riskanalysen

Varje avdelningschef tar fram en riskanalys för sin avdelning som sedan sammanställs i en övergripande riskanalys inom divisionen. Avdelningscheferna gör en poängbedömning baserad på sannolikhet och konsekvens. Ledningen har sedan möjlighet att justera den utifrån sitt helhetsperspektiv. I riskanalysen läggs störst fokus på de stora stöden eftersom risken för finansiella korrigeringar är högst där. Däremot anser Jordbruksverket inte det är meningsfullt att beräkna de potentiella korrigeringarna i riskanalysen.

Efter riskanalysen upprättas en lista över aktiviteter för att åtgärda risker. Den följer utbetalningsdivisionens controller följer upp varje månad.

Kontrollsamordningsenheten ansvarar för urvalet av kontroller

Kontrollsamordningsenheten ansvarar för att göra det urval som länsstyrelserna sedan granskar utifrån. Efter krav av EU tas 60 procent av urvalet fram av Jordbruksverket genom viktning. Jordbruksverket gör en riskanalys för hela Sverige, där myndigheten har valt ett antal riskfaktorer som följs upp varje år. Om det har funnits stora avvikelser påverkar det nästa års viktning. Jordbruksverket slumpar även fram ytterligare 20 procent efter krav från EU. De resterande 20 procenten får länsstyrelserna själva välja. Länsstyrelserna ska dokumentera vilka kriterier de utgått från.

Länsstyrelserna har cirka 300 fältkontrollanter som kontrollerar cirka 4 000–5 000 stödmottagare per år. När granskningen av ansökan är klar ska länsstyrelserna registrera att den genomförts i kontrollsystemet Atlas. Först därefter kan stödet betalas ut. Kontrollerna görs alltså innan lantbrukaren får sina pengar utbetalda. I vissa fall finns det möjlighet att ansöka om förskottsutbetalning.

Internkontrollenheten fokuserar på brister som kan medföra höga korrigeringar

Internkontrollenheten granskar länsstyrelsernas kontroll. Risken för eventuella finansiella korrigeringar påverkas av om det är en grundläggande eller en kompletterande kontroll som har brister. EU ställer fler krav på de grundläggande kontrollerna, och internkontrollenheten fokuserar därför mer på dem. Systemfel i grundläggande kontroller ses som väsentliga fel och kan rendera höga finansiella korrigeringar.

ESV anser att internkontrollsystemet fungerar bra

ESV bedömer internkontrollsystem för jordbruksfonderna. Deras helhetsbedömning är att de fungerar bra.³⁸

³⁸ ESV 2016:16 *Årlig rapport 2015 med revisionsuttalande – jordbruksfonderna*.

Experterna: Jordbruksverket har väl fungerande rutin för riskanalyser

Jordbruksverket har enligt revisionsexperterna en god intern kontroll och en väl fungerande rutin kring riskanalyserarbetet. Den riskanalys som myndigheten gör på övergripande nivå är realistisk eftersom den främst fokuserar på stora stöd där riskerna för finansiella korrigeringar är som störst.

5.5.3 Internrevisionens roll inom kontrollverksamheten

Vi har analyserat internrevisionens roll inom kontrollverksamheten och hur deras arbete förhåller sig till den revision som ESV bedriver.

Internrevisionen verifierar processen

Internrevisionen har i uppdrag att självständigt granska om hela Jordbruksverkets verksamhet bedrivs ändamålsenligt och effektivt. På internrevisionen arbetar 6 personer. Internrevisionens uppdragsgivare är generaldirektören.

Internrevisionen verifierar att Jordbruksverkets olika processer fungerar. Internrevisionen har inte till uppgift att säkerställa att rätt belopp har betalats ut i ärenden utan ska verifiera att myndigheten har rätt rutiner och processer för sin hantering av ärenden. De granskar således inte enskilda ärenden.

Internrevisionen och ESV har olika uppdrag

Internrevisionen delger ESV sin revisionsplan och sina rapporter. Revisionsplanen synkroniseras inte med den som ESV utarbetar, eftersom de har olika uppdrag. De arbetar utifrån olika förordningar och ESV:s arbete styrs till stor del av detaljerade riktlinjer från kommissionen. Internrevisionen tar också del av ESV:s granskningar, men har begränsade möjligheter att dra nytta av dem eftersom internrevisionen ska göra en självständig granskning.

Experterna: Små förutsättningar för effektiviseringar

Revisionsexperterna har svårt att se att Jordbruksverket skulle kunna effektivisera relationen mellan sin internrevision och ESV:s revisioner. Anledningen är att internrevisionen har i uppdrag att självständigt granska hela Jordbruksverkets verksamhet, vilket medför att den inte har möjlighet att förlita sig på någon annans arbete. Vidare är experterna positiva till att Jordbruksverket har dragit en tydligare gräns mellan internkontrollenhetens och internrevisionens uppgifter.

5.5.4 Resultat och kostnader för kontrollerna

Knappt 9 miljarder kronor betalades ut i stöd under 2015.³⁹

Jordbruksverkets administration kostar 320 miljoner kronor per år

Kostnaderna för Jordbruksverkets administration av EU-stöd uppgick till 320 miljoner kronor under kalenderåret 2015.⁴⁰ Några uppgifter om hur den totala kostnaden fördelas på till exempel kontroll av stöd, handläggning och utveckling av it-stöd finns inte. Länsstyrelsernas hantering av stöd uppgick under motsvarande period till 416 miljoner kronor.⁴¹ Generellt sett kan länsstyrelserna redovisa uppgifter om hur kostnaderna är fördelade i deras hantering, till exempel hur stora de direkta kostnaderna för kontroller av jordbrukarstöden har varit för respektive länsstyrelse. Några liknande uppgifter finns inte för Jordbruksverkets verksamhet.

Målet är att felfrekvensen ska vara högst 2 procent

Jordbruksverket har som mål att felfrekvensen inte ska vara högre än 2 procent. Det är samma nivå som ESV och EU-kommissionen har. Jordbruksverket bedömer att det inte är möjligt att ha en lägre felfrekvens som mål eftersom regelverken är komplexa. Det gäller framför allt för landsbygdsprogrammet.

Felfrekvensen är lägst för de stora stödformerna

Jordbruksverket redogör i förvaltningsförklaringen till EU-kommissionen för de kontroller som Jordbruksverket och länsstyrelserna har gjort inom ramen för EU-fonderna. De kontroller som redovisas i tabellen baseras på ett slumpmässigt urval och avser därmed inte den del av kontrollerna som väljs ut genom det viktade urvalet. Av tabellen framgår att den totala felfrekvensen understiger målen om 2 procent. Den visar också att felfrekvensen är lägst för de större stödformerna, vilket överensstämmer med Jordbruksverkets prioriteringar i riskanalysen.

³⁹ Jordbruksverket 2016:10 *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd.*

⁴⁰ Exklusive fiskeristödet.

⁴¹ Jordbruksverket 2016:10 *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd.*

Tabell: 5.1 Utbetalda belopp, granskade belopp och felfrekvens.

Stöd	Tusen EUR	Varav granskat	Totalt fel	Felfrekvens (%)
Direktstöd till lantbrukare ¹	677 336	11 512	66	0,6
Marknadsstöd ²	5 223	2 801	111	4
Arealbaserade landsbygdsstöd ³	131 438	2 341	93	4
Icke arealbaserade landsbygdsstöd ⁴	251 869	1 563	5	0,4
Totalt	1 065 866	18 217	277	1,5

Kommentar¹ Helt finansierade av EU, ² Helt finansierade av EU med något undantag, ³ och ⁴ Ungefär hälften finansierade av EU.

Källa: Bilaga till Jordbruksverkets förvaltningsförklaring till EU för räkenskapsåret 2014/2015.

Felfrekvenserna är generellt sett lägre vid ESV:s kontroller: för tre av stöden är den redovisade felfrekvensen noll. Skillnaderna beror på att ESV endast gör så kallade skrivbordskontroller där de främst granskar att utbetalningarna har gjorts korrekt, medan Jordbruksverket granskar hela kontrollkedjan och besöker stödmottagare för kontrollberäkningar. Det är lättare att upptäcka fel med det syfte och upplägg som Jordbruksverket har för sina kontroller.

Fler korrekta ansökningar efter uppdateringen av blockdatabasen

Andelen korrekta ansökningar om åkermark har mellan 2005 och 2012 ökat från 17 till 84 procent. Under samma period ökade andelen korrekta ansökningar för betesmark från 17 till 87 procent. För några stöd har också de ansökningar som länsstyrelserna måste kontrollera minskat. Jordbruksverkets uppdatering av blockdatabasen är den huvudsakliga förklaringen till denna utveckling.

Inga närmare analyser av vad det skulle kosta att sänka felfrekvensen

Jordbruksverket gör inga känslighetsanalyser för att beräkna vilken påverkan på kostnaderna en minskning eller ökning av felfrekvensen skulle få. En känslighetsanalys innebär att man förändrar en variabel i taget och ser hur utfallet blir. Genom att göra en känslighetsanalys kan man bedöma känsligheten för förändringar i vissa variabler, till exempel vad det skulle kosta att sänka felfrekvensen med en procentenhet. Jordbruksverket bedömer att det inte finns anledning att närmare analysera vad det skulle kosta att sänka felfrekvenser inom olika fonder eftersom den totala felfrekvensen understiger 2 procent.

Jordbruksverket menar att EU-krav minskar effektiviseringsutrymmet

Jordbruksverket ser enligt uppgift löpande över hur kontrollerna kan effektiviseras, men menar att strikta EU-krav inte ger utrymme för några större åtgärder. Stödet för skolmjölk är dock ett exempel där Jordbruksverket har dragit ned på hanteringskostnaderna. Där medförde kraven att det behövdes 6 personer för hanteringen av stödet i stället för som tidigare 2 personer för

att helt förhindra fel. Jordbruksverket såg dock att kostnaderna för hanteringen av stödet blev så stora i förhållande till storleken på stödet, att de efter ett tag beslutade att dra ner bemanningen till 2 personer igen. Anledningen till detta var att det potentiella korrigeringsbeloppet är litet för detta stöd.

Experterna: Jordbruksverkets mål främjar kostnadseffektivitet...

Begreppet acceptabel risk är centralt när det gäller kostnadseffektivitet inom kontrollverksamheter. I praktiken behöver myndigheter ofta acceptera en viss risk för att alla fel inte upptäcks eftersom det är dyrt att minska risken till noll. Därför är det enligt revisionsexperterna positivt att Jordbruksverket inte strävar efter nolltolerans för fel i handläggandet av EU-stöd. En nollvision vore orealistisk eftersom regelverket för EU-stöden är så pass komplext. Handläggningens kvalitet är även beroende av handläggarens kompetens och erfarenhet. Det är därför rimligt att Jordbruksverket har samma mål som ESV och EU, det vill säga att felfrekvensen ska vara högst 2 procent.

... men det borde finnas utrymme för effektiviseringar

Det är svårt att uttala sig om kontrollverksamheten bedrivs kostnadseffektivt, eftersom Jordbruksverket i sin redovisning inte delar upp kostnaderna per fond eller stödform. Det går därför inte att bedöma hur en eventuell kostnadsbesparing inom ett visst områdes kulle påverka felfrekvensen. Experterna poängterar att man här måste ta hänsyn till att Sverige riskerar att få höga finansiella korrigeringar om de höga kraven inte uppfylls. Sammantaget bedömer dock experterna att Jordbruksverket troligtvis kan finna områden för ytterligare effektiviseringar och kostnadsbesparingar. Det förutsätter emellertid att Jordbruksverket redovisar kostnader fördelat på stödformer och län. I analysen behöver Jordbruksverket även beakta vilka finansiella korrigeringar som EU tidigare har utkrävt. För närvarande utgår Jordbruksverket från risken för korrigeringar när riskanalysen upprättas, men de anger inte några befarade belopp i den.

5.6 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

5.6.1 Redovisningen behöver utvecklas för att säkerställa kostnadseffektiviteten

Statskontoret konstaterar att Jordbruksverket inte arbetar efter en nollvision för kontrollverksamheten, men det saknas underlag för att närmare bedöma om den bedrivs kostnadseffektivt. Jordbruksverket behöver utveckla redovisningen för att jämföra effektiviteten i det egna och länsstyrelsernas arbete mellan olika stödformer och olika län. Den bör delas upp på kostnader för handläggning, utveckling av it-stöd och kontroller. Det är en förutsättning för att kontrollverksamheten ska kunna bedrivas så kostnadseffektivt som möjligt.

5.6.2 Grunderna för kontrollarbetet är goda

De experter som vi har anlitat anser att Jordbruksverkets organisation för kontrollarbetet ger förutsättningar för ett effektivt arbetssätt och att myndigheten har väl fungerande rutiner för arbetet med riskanalyser. Statskontoret konstaterar att grunderna för Jordbruksverkets kontrollarbete därmed är goda.

5.6.3 Jordbruksverket vidtar åtgärder inom områden där Sverige fått korrigeringar

Tre fjärdedelar av de finansiella korrigeringar som Sverige har fått härrör från brister i blockdatabasen och den för vida definitionen av betesmark. Jordbruksverket har efter korrigeringarna uppdaterat databasen. Vi ser också att uppdateringen har lett till fler korrekta ansökningar. Statskontoret konstaterar att detta har lett till att risken för omfattande korrigeringar har minskat.

Den återstående delen av finansiella korrigeringar beror till stor del på brister i förvaltnings- och kontrollmiljön. Jordbruksverket har också genomfört ett antal åtgärder för att förbättra denna miljö. Vi anser att Jordbruksverket har haft rätt inriktning på detta arbete.

5.6.4 Åtgärderna förebygger inte fel som planerat

Vi konstaterar dock att Jordbruksverkets åtgärder för att främja en god kontroll- och förvaltningsmiljö har försenats och ännu inte utgör det stöd för länsstyrelserna som det är tänkt att vara. Därmed förebygger de heller inte felaktiga utbetalningar som planerat. Det finns behov av förbättringar i alla de tre steg som ska främja miljön: utvecklingen av det digitala systemet, handläggarstödet och utbildningsinsatserna. Statskontoret konstaterar att det är svårt att dra några definitiva slutsatser om åtgärdernas betydelse innan Jordbruksverket är färdigt med sitt utvecklingsarbete,

5.6.5 Små möjligheter att samordna insatser med ESV

Revisionsexperterna menar att relationen mellan Jordbruksverkets internrevision och ESV troligen inte kan effektiviseras nämnvärt. Statskontoret anser att även möjligheterna att samordna delar av kontrollverksamheten med ESV är små. De två myndigheternas uppdrag skiljer sig för mycket åt för att det skulle vara möjligt. ESV ska genom främst räkenskapsrevision och systemrevision säkerställa att räkenskaperna är korrekta, medan Jordbruksverket ansvarar för att handläggning och utbetalning blir korrekt.

6 Styrning av internt utvecklingsarbete

Inför programperioden 2014–2020 inföll för första gången tre politiska reformer på Jordbruksverkets område samtidigt: reformer av direktstöd, landsbygdsprogram och havs- och fiskeristöd. Jordbruksverket valde att genomföra implementeringen av alla tre områdena i ett sammanhållet program. Det är det största utvecklingsarbete som myndigheten har genomfört. Myndighetens utvecklingsarbete bedrevs inom ramen för ProCAP 2012–2015.

Utvecklingen av ProCAP är en viktig anledning till det utsatta ekonomiska läge som Jordbruksverket nu befinner sig i. I detta kapitel redogör vi närmare för Jordbruksverkets styrning och uppföljning av ProCAP. Vi redovisar även myndighetens arbete för att förstärka sin framtida styrning av internt utvecklingsarbete.

6.1 Utgångspunkter för en effektiv it-styrning

ProCAP har till stor del handlat om att utveckla ett tiotal större it-system för ansökan, mottagning, handläggning och utbetalning av EU-stöd och kommunikation kring stöden. Systemen ska hantera utbetalningar på 70 miljarder kronor under perioden 2014–2020. De är komplexa med många inbördes beroenden och höga säkerhetskrav.

It-kostnader har stått för ungefär två tredjedelar av utvecklingskostnaderna. Därför bedömer vi att det är lämpligt att utgå från generella erfarenheter från stora it-projekt när vi bedömer ProCAP och nuvarande utvecklingsarbete även om de inte är renodlade it-projekt.

Vi utgår därför från Statskontorets tidigare analyser av myndigheters it-verksamheter, Riksrevisionens granskning av statliga it-projekt som överskrider budget, Ekonomistyrningsverkets jämförelser av it-kostnader och den tidigare E-delegationen som bland annat hade i uppdrag att samordna myndigheternas it-baserade utvecklingsprojekt.⁴²

⁴² Statskontoret *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete* (2016:5), *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport* (2015:8) och *Styrningen av Polisens IT-verksamhet* (2013:23), Riksrevisionen, *Statliga IT-projekt som överskrider budget* (RiR 2011:5), Ekonomistyrningsverket *Fördjupat it-kostnadsuppdrag. Kartläggning av it-kostnader* (2015:58) och *it-kostnadsmodell. Ett första steg mot ett gemensamt språk* (2014:50), SOU 2015:66, *En förvaltning som håller ihop* och E-delegationen, *Vägledning för effektiv it-försörjning* (2013).

6.1.1 It-utveckling är en del av verksamhetsstyrningen, men ställer särskilda krav

En övergripande utgångspunkt i vår bedömning är att it-utveckling är ett medel, inte ett mål i sig. Därför bör sådan utveckling ses som en del av verksamhetsstyrningen. Det finns dock vissa drag i it-utvecklingen som ställer särskilda krav på hur myndigheterna styr utvecklingen. För att utveckla it-system krävs det till exempel teknisk expertis som lätt kan skapa ett beroende som riskerar att leda till att styrningen i praktiken överläts till denna expertis. Ett nytt it-system kräver också ofta stora investeringar, vilket kan skapa starka inlåsnings effekter. Det kan vara dyrt att byta system och arbetssätt riskerar därför att låsas fast.

6.1.2 Faktorer för en effektiv it-styrning

Vi har identifierat följande generella faktorer för en effektiv it-styrning inom myndigheter.

Inför starten av utvecklingsarbetet:

- **Analysera behovet av it-stöd**
It-tjänster har inte alltid blivit ändamålsenliga. Myndigheten behöver därför inledningsvis ta ställning till vad stödet ska användas till och vilka uppgifter som behövs för respektive syfte. Myndigheten bör göra en nyttokalkyl innan den inleder ett eventuellt utvecklingsarbete. Det vill säga analysera vad myndigheten och andra har att vinna på att ta fram it-stödet, och vilka kostnader det skulle medföra. Det krävs en grundlig analys av vilka behov användarna av myndighetens tjänster och den egna verksamheten har. Myndigheten behöver även tydliggöra hur it-utvecklingen kopplas till verksamhetsmålen.
- **Ha beredskap för de särskilda risker som stora projekt innebär**
Stora projekt är särskilt riskfyllda eftersom de ofta är komplexa och svåra att överblicka. De överskrider enligt Riksrevisionen i snitt budgeten med högre andelar än andra projekt. Därför bör myndigheten inledningsvis överväga om det över huvud taget är lämpligt att bedriva projektet i så stor skala. Om projektet innehåller många delprojekt krävs det också metoder för att värdera och göra urval av delprojekt. Myndigheten ska kunna identifiera delprojekt som behöver förstärkas eller avbrytas. Vid komplexa projekt är det särskilt viktigt att myndigheten kan omprioritera om förutsättningarna ändras.

Under genomförandet av utvecklingsarbetet:

- **Ha rutiner för intern styrning och kontroll**
Om myndigheten har väl utvecklade rutiner för intern styrning och kontroll är förutsättningarna bättre för att utvecklingsprojekt ska fungera väl. Myndigheten behöver bland annat göra en sammanhållen riskanalys för verksamheten, särskilt när det gäller de ekonomiska riskerna. Riksrevisionen konstaterar att myndigheter som har kommit långt i sitt arbete

med intern styrning och kontroll inte har lika stora problem med budgetöverskridanden.

- **Göra strategiska val**

Myndigheten behöver göra flera strategiska val för att underlätta styrningen. Det handlar bland annat om att använda projektmodeller som har tydliga roller för alla inblandande och som fokuserar på nyttohemtagning. En modell för portföljstyrning ger ledningen överblick över pågående projekt och underlag för att göra relevanta prioriteringar. Myndigheten behöver också inventera befintlig kompetens, tydliggöra framtida behov och ta ställning till hur de ska fylla eventuella luckor i kompetensen.

- **Ha en god beställarkompetens**

Beställarfunktionen ska kunna ställa krav på arbetet samt göra relevanta riskanalyser och rimliga resurskalkyler. Ett stort konsultberoende ställer särskilda krav på beställaren. I stora projekt där konsulter har nyckelpositioner kan det vara svårt att kommunicera verksamhetens krav till konsulterna och återföra konsulternas erfarenheter till myndigheten. Myndigheten behöver kunna styra konsulterna och säkerställa att kunskapen inte försvinner med dem. Myndigheten behöver därför ha egen personal på strategiska roller inom projektet. Myndigheten behöver även ha kompetens att styra konsulterna.

Efter avslutat arbete:

- **Återföra tidigare erfarenheter till myndigheten**

Myndigheter tenderar enligt Riksrevisionen att upprepa tidigare misstag i sin it-styrning. Därför är det angeläget att ta reda på orsakerna till eventuella misstag och återföra tidigare erfarenheter till myndigheten.

- **Följa upp systemen när de har implementerats**

När ett system har implementerats behöver myndigheten följa upp om det bidrar till verksamhetsmålen på det sätt som är tänkt. Det är också vanligt att rättelser och korrigeringar behöver göras löpande i systemen.

6.2 Utgångspunkter för ProCAP

ProCAP startades i mars 2012 och avslutades formellt december 2015. Utvecklingsarbetet är dock inte slutfört utan fortsätter under 2016 och 2017.

6.2.1 Ny teknisk plattform hade införts

Inför den nya programperioden införde myndigheten en ny teknisk plattform, vilket ställde särskilda krav på arbetet. Det gick enligt företrädare för myndigheten inte att hantera komplexiteten i EU-stöden med den tidigare plattformen och leverantören skulle sluta underhålla det gamla systemet. De framhåller också att det nästan var omöjligt att byta teknik under en programperiod. Därför var det nödvändigt att göra bytet innan perioden startade.

Den nya plattformen innebar att Jordbruksverket gick från en lösning som bygger på stora färdigutvecklade funktioner till en så kallad Open-source-lösning med flera mindre funktioner som man bygger ihop. Källkoden är tillgänglig för alla, vilket medför att utvecklare kan återanvända programkod som andra har utvecklat. Detta ska göra systemet smidigare och enklare att uppdatera. Myndigheten behöver inte heller betala dyra licenskostnader. Samtidigt förutsätter en öppen källkod att det finns tydliga regler som garanterar att utvecklarna gör lika, annars blir systemet dyrt att underhålla.

6.2.2 Ett digitalt system för ärendehantering skulle skapas

För perioden 2014–2020 var tanken att all handläggning skulle ske digitalt. I den förra programperioden handlades jordbrukarstöden digitalt, medan projekt- och företagarstöden hanterades delvis manuellt.

ProCAP har haft till uppgift att leverera en helhetslösning med it-stöd, rutiner, föreskrifter, utbildningar och information. Det har handlat om att lägga grunderna för en ny arkitektur och utveckla större produktionssystem på en ny plattform. Det har även ingått att utforma regler och handläggarstöd.

6.2.3 Målet är god service och effektiv administration

Ledningen satte upp följande mål för ProCAP:

1. God service och enkel administration för Jordbruksverkets kunder.
2. En rättssäker och förutsägbar administration.
3. En effektiv administration för myndigheterna.
4. Administrationen ska uppfylla kraven på god intern styrning och kontroll inklusive ackreditering.⁴³

6.2.4 Sena besked om regelverk och ambition om tidig start

Jordbruksverkets förutsättningar att utveckla digitala system för EU-stöd påverkas av de krav som ställs i regelverken och när regelverken fastställs. Företrädare för Jordbruksverket framhåller att följande faktorer försvårade arbetet:

- *Arbetet med regelverken försenades*
Utgångspunkten var att de nya stödordningarna i huvudsak skulle börja tillämpas från 2014. Arbetet med regelverken tog längre tid än förväntat för EU och den nationella nivån. Efter hand stod det klart att starten behövde skjutas fram till 2015. Även EU-kommissionens tillämpningsregler och tolkningar drog i flera fall ut på tiden.

⁴³ Jordbruksverket januari 2013 *Programdirektiv*.

- *Processen för att godkänna landsbygdsprogrammet var komplicerad*
Myndigheten saknade i flera hänseende säkra besked i sitt implementeringsarbete av landsbygdsprogrammet eftersom processen för att godkänna programmet blev komplicerad.
- *Ambition om en tidig start i vissa delar*
Det fanns en ambition från politiskt håll om att ett par stödformer inom projekt- och företagsstöd borde öppnas innan landsbygdsprogrammet var godkänt och att delutbetalningar skulle göras för viktiga arealbaserade stödformer.
- *Många åtgärder inom svenska landsbygdsprogrammet*
Sverige har ett landsbygdsprogram som är förhållandevis stort och innehåller många åtgärder jämfört med andra länder.
- *Direktstödet delades upp*
Direktstödet delades upp i fyra delar, vilket inte var väntat från början. Det innebar flera nya moment i handläggningen.
- *Gemensam förvaltning av lokalt ledd utveckling*
Jordbruksverket är förvaltande myndighet för lokalt ledd utveckling som finansieras från fyra EU-fonder. De flesta länder har valt att inte ha en gemensam förvaltning.

6.3 Organisation för ProCAP

6.3.1 Flera myndigheter var representerade i styrgruppen

Styrgruppen för ProCAP har haft till uppgift att fastställa mål, besluta om prioriteringar av arbetet och kontrollera att fastställda planer följs. Gruppen har haft 10–11 medlemmar. Den har letts av chefen på Jordbruksverkets stabsenhet, tillika ställföreträdande generaldirektör.

Jordbruksverket har haft 5–6 ytterligare representanter i styrgruppen. Under 2015 var avdelningschef för utbetalningsfunktionen, avdelningscheferna för landsbygd, stödprocess och it, budgetchefen och chefen för samordningsenheten vid landsbygdsavdelningar medlemmar. Länsstyrelserna har haft 2–3 representanter och Skogsstyrelsen har varit representerad större delen av tiden.

6.3.2 Permanent organ samordnar utvecklingsarbetet

Jordbruksverket har ett permanent organ som bereder och samordnar Jordbruksverkets utvecklingsarbete: Rådet för administrativ utveckling (AU-rådet). Rådet ska behandla strategiska frågor. Det gäller bland annat planer för projekt och förvaltning, direktiv för utvecklingsprojekt, kompetensfrågor inom projekten och utvärdering av utvecklingsarbete. AU-rådet beslutar om hur Jordbruksverkets resurser ska fördelas mellan olika projekt.

Rådet leds av direktören för divisionen för service och kontroll. I övrigt ingår divisionschefen från utbetalningsfunktionen, cheferna för landsbygdsavdelningen, marknadsavdelningen, kontrollavdelningen, it-avdelningen, ekonomi- och verksamhetsutvecklingsenheten och it-förvaltningsenheten samt chefsarkitekt och informationssäkerhetschefen. Övriga divisionsdirektörer och avdelningschefer har rätt att delta vid rådets möten.

Medlemmarna i AU-rådet och styrgruppen för ProCAP har således delvis bestått av samma personer.

6.3.3 Arbetet har bedrivits i tre övergripande projekt

Arbetet i ProCAP har letts av en programledare som vid sin sida har haft en programkoordinator och senare även en biträdande programledare.

Programmet bestod av följande projekt:

1. *It-utveckling* som arbetat med bland annat att utveckla kompletta it-system för jordbrukarstöd, stödrätter, kontroll, projekt- och företagarestöd samt beslutsstöd (totalkostnad: 245 miljoner kronor).
2. *Regler och processer* som har tagit fram förslag till föreskrifter, rutiner och kontrollinstruktioner och genomfört verksamhetsanalyser för de övriga projekten (113 miljoner kronor). Ursprungligen drevs *Regler* och *Process* som två separata projekt, sedan slogs de ihop.
3. *Förändring* som har tagit fram dokumentation, mallar och blanketter och genomfört kommunikations- och utbildningsinsatser. (59 miljoner kronor).

De tre projekten har i sin tur delats in i delprojekt.

6.3.4 Programmet har omfattat 500 personer

ProCAP har sammanlagt omfattat 585 000 arbetstimmar. Det innefattar såväl medarbetare som konsulter. Det är främst Jordbruksverket och länsstyrelserna som har deltagit i arbetet. Sammanlagt har 500 personer på något sätt omfattats av ProCAP.

Inom Jordbruksverket avropades personal från linjeorganisationen.

Länsstyrelserna har sammanlagt lagt ned motsvarande omkring 14 miljoner kronor i arbetstid i ProCAP. De åtta länsstyrelser som vi har intervjuat har medverkat i ProCAP i varierande utsträckning. Alla har bidragit genom att låna ut personal till utvecklingsarbetet. De har också medverkat i olika arbetsgrupper och besvarat remisser.

6.4 Genomförandet av arbetet har försenats

Jordbruksverket har successivt reviderat prioriteringarna för utvecklingsarbetet på grund av förseningar. Programmets budget och leveranser har reviderats vid flera tillfällen. Ursprungligen beräknades ProCAP pågå till och med juni 2014.⁴⁴ När ProCAP avslutades i december 2015 fördes det kvarvarande arbetet över till linjeorganisationen. Orsaken var att Jordbruksverket bedömde att det skulle göra det kvarvarande arbetet mer effektivt. ProCAP kostade sammanlagt totalt 370 miljoner kronor. Det återstående utvecklingsarbetet beräknas uppgå till 230 miljoner kronor.

6.4.1 Jordbruksverket har prioriterat utbetalningarna

När Jordbruksverket insåg att arbetet skulle försenas prioriterade myndigheten alltmer grundläggande funktioner som att handlägga, kontrollera och betala ut stöd. Andra insatser prioriterades ned. Det gäller till exempel uppföljning av stöd och funktioner för rapportering.

6.4.2 Nya system för stödhantering är levererade, men flera funktioner är försenade

Myndigheten har utvecklat nya system med digitaliserade processer för handläggning, kontroll och beslut om stöd. Flera funktioner för handläggning och beslutsfattande är dock inte färdigställda. Nedan följer exempel på delar som för närvarande inte är kompletta i de nya it-systemen:

- För merparten av landsbygdsstöden är det inte möjligt att göra slututbetalningar.
- Beslutsstödet (BLIS), som används vid uppföljning och rapportering, är inte färdigställt. Ett komplett statistikunderlag kan därför inte levereras för bland annat förordningsstyrd rapportering och uppföljning av ansökningar, beslut och utbetalningar.⁴⁵
- Det saknas funktioner för att hantera återkravsärenden inom jordbrukarstöden.
- Systemet för beslutsbrev är inte komplett för vissa jordbrukarstöd.
- För kontrollverksamheten återstår arbete med bland annat buggrättningar och utveckling av funktioner.

Jordbruksverket har som mål att färdigställa dessa funktioner senast under 2017.

⁴⁴ Jordbruksverket *Budgetunderlag för räkenskapsåren 2013–2015*.

⁴⁵ ESV 2016:10. *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd*.

6.5 Konsekvenser av förseningarna

6.5.1 Verksamheten på Jordbruksverket påverkas

Förseningarna av systemen och de ökade kostnaderna får konsekvenser för verksamheten på Jordbruksverket. Det visar våra intervjuer med avdelningschefer.

Annat effektiviseringsarbete får vänta

Jordbruksverket skjuter upp annat effektiviseringsarbete. Det gäller bland annat moderniseringen av det interna it-stödet. Exempelvis har utvecklingen av systemen för djurskyddsdata och läkemedelsbehandling blivit fördröjd, Växt- och miljöavdelningen saknar förnyade system för rådgivning. Även utvecklingen av olika e-handläggningsverktyg har prioriterats ned.

Ofärdiga system försvårar handläggningen av stöd

Jordbruksverkets handläggning av stöd försvåras av att en del av funktionerna inte är färdiga. Jordbruksverket har också haft höga överklagandebalanser inom stöden, men de börjar nu enligt företrädare för myndigheten att sjunka.

De ofärdiga systemen medför också att det inte går att ta fram statistik och information inför uppföljningar av stödutbetalningar. Även rapporteringen till EU-kommissionen försvåras. Det gäller till exempel rapporteringen för miljöersättningarna.

6.5.2 Ökade ärendebalanser och risk för fel i handläggningen

Handläggningen på länsstyrelserna har påverkats negativt av förseningarna. Det visar våra intervjuer med företrädare för åtta länsstyrelser.

Komplicerat och resurskrävande att handlägga landsbygdsprogrammet

Företrädarna för länsstyrelserna anser att det har blivit mer komplicerat och resurskrävande att handlägga icke-arealbaserade stöd och ersättningar inom landsbygdsprogrammet jämfört med förra programperioden. Det kan delvis härledas till att utvecklingen av det nya it-systemet har försenats. Även utformningen av landsbygdsprogrammet leder till att arbetsbördan ökar. Programmet innehåller många insatsområden, är uppdelade på många, och delvis mycket små budgetar.

De funktioner som är i gång fungerar väl enligt länsstyrelserna, men eftersom systemet fortfarande är ofullständigt måste delar av arbetet utföras manuellt. Ärendebalanserna är stora, då länsstyrelserna behöver hantera ansökningarna som har inkommit under 2014–2015 samtidigt som fler ansökningar tillkommer löpande under 2016.

Inga möjligheter att göra besparingar inom landsbygdsprogrammet

Majoriteten av företrädarna för länsstyrelserna menar att de inte kommer att kunna göra några besparingar i handläggningen av icke arealbaserade stöd

inom landsbygdsprogrammet, trots de utvecklingsinsatser som Jordbruksverket har vidtagit. Exempelvis innebär urvalskriterierna, som gäller för samtliga projekt- och företagsstöd samt miljöinvesteringar inom landsbygdsprogrammet, att handläggaren måste göra en individuell prövning av varje ansökan.⁴⁶ Det medför att handläggningen alltid involverar ett bedömningsmoment som inte går att rationalisera bort med ny teknik.

På sikt kan länsstyrelserna göra besparingar inom jordbrukarstöden

Länsstyrelserna har hittills inte heller kunnat göra några besparingar inom jordbrukarstöden, men företrädarna räknar med att systemet kommer att möjliggöra både förenklingar och besparingar på sikt. Majoriteten menar att de problem som länsstyrelserna möter i dagsläget kan härledas till de inkompleta it-systemen. Störst problem finns i kontrollverksamheten, som i samband med införandet av kontrollsystemet Falken har blivit både mer tids- och resurskrävande jämfört med tidigare. Bristerna i it-systemet leder till dubbelarbete eftersom kontrollerna måste kompletteras manuellt.

Länsstyrelserna har betalat ut förskottsbetalningar för gårdar som ännu inte är kontrollerade. Flera av företrädarna förväntar sig därför ett omfattande arbete i form av återkrav.

6.5.3 Lantbrukarna får vänta längre på stöd

I slutändan innebär förseningarna att en del stödmottagare får vänta längre än vanligt på att få sina stöd utbetalade. Som framgått ovan beror förseningarna på sena besked om regelverk och myndighetens utvecklingsarbete.

Även andra länder har problem att betala ut stöd. Enligt Jordbruksverket är det endast Sverige och fyra länder till i EU som hade betalat ut mer än 80 procent av stödet före årsskiftet 2015/2016.

Delar av jordbrukarstödet betalas ut senare

År 2015 var det första året som stöd utbetalades utifrån de nya reglerna i den gemensamma jordbrukspolitikerna. Allt stöd för mjölkstöden betalades ut. För de andra stödformerna inom jordbrukarprogrammet var det mellan 10 och 28 procent av stöden som inte betalades ut under året. För nötkreatursstöd och miljöersättningar för avtal ingångna under 2015 betalades endast delbetalningar ut före årsskiftet.

⁴⁶ Jordbruksverket 2105 *Urvalskriterier i landsbygdsprogrammet 2014–2020*.

Tabell 6.1 Andel utbetalningar av 2015 års jordbruksstöd under 2015 (procent)

Stödåtgärd	Utfall (andel av antalet ansökningar)
Gårdsstöd	86
Stöd till förgröning	85
Stöd till lantbrukare	72
Nötkreatursstöd	85
Miljöersättningar (avtal ingångna 2007-2013)	90
Miljöersättningar (avtal ingångna 2015) ¹	90
Mjölkstöd	100

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning 2015.

Jordbruksverket har genomfört slututbetalningar av 2015 års gårdsstöd, förgröningsstöd och stöd till lantbrukare under 2016.

Flertalet jordbrukare har fått 70 procent av direktstöden och 85 procent av de flesta icke arealbaserade stöd i form av delutbetalningar under 2016. Enligt Jordbruksverket innebär det att stora delar av 2016 års jordbrukarstöd betalats ut snabbare än under tidigare år. En del lantbrukare kan få delbetalning av 2016 års stöd före sin slutbetalning av 2015 års stöd. Det beror på att delbetalningen kan göras enligt ett förenklat förfarande där delar av handläggning och kontroll görs senare.

Det saknas tillförlitliga uppgifter för landsbygdsstöden

Landsbygdsprogrammet innehåller många olika stöd som efterhand har öppnats för ansökan. Jordbruksverket har i takt med detta sjösatt system för handläggning och beslut. Myndigheten har ännu inget färdigt system som kan visa det totala läget för handläggningen, men det står klart att många mottagare ännu inte har fått något stöd.

6.5.4 Risken för finansiella korrigeringar ökar

Det höga trycket på länsstyrelserna riskerar att medföra fler fel i handläggningen. Det kan i sin tur leda till att svenska staten drabbas av finansiella korrigeringar från EU-kommissionen.

6.6 Orsaker till förseningar och budgetöverskridanden

Vi har sammanställt och systematiserat de förklaringar som olika aktörer ger till förseningarna och varför budget överskreds. Vi har utgått från:

- Statskontorets intervjuer med Jordbruksverkets avdelningschefer.
- Statskontorets intervjuer med företrädare för åtta länsstyrelser.
- Programledarens redovisning av erfarenheter från arbetet.⁴⁷

⁴⁷ Jordbruksverket 2016 *ProCAP, Slutrapport*.

- Resultaten från den översyn Jordbruksverket låtit en extern granskare göra av myndighetens utvecklingskostnader.⁴⁸
- Resultaten från den externa granskning som chefen för it-avdelningen beställde av tre projekt som hade dragit över budget.⁴⁹

Sena beslut och komplexa regelverk

En orsak till förseningarna var att politiska beslut om regelverken dröjde. Det har även löpande skett vissa förändringar i regelverken. Komplexiteten i regelverken för programperioden 2014–2020 kom också att öka vartefter, vilket i sin tur har lett till att utvecklingskostnaderna ökade.

Brister i intern styrning

Av underlagen framgår att genomförandet av ProCAP har varit en svår och komplex uppgift, men att det samtidigt har funnits brister i myndighetens interna styrning. Vi delar in vår redovisning i Jordbruksverkets förberedelser, genomförande respektive uppföljning av arbetet. Vi inleder varje avsnitt med att sammanfatta den samlade bild som framträder i underlagen. Vi återkopplar till de faktorer för en effektiv it-styrning som vi redovisade i avsnitt 6.1.2.

6.6.1 Jordbruksverkets förberedelser av arbetet

Samlad bild från underlagen: Jordbruksverket analyserade inte i tillräcklig utsträckning nyttan av it-stöd och de risker som stora projekt medför.

Ingen närmare nytto- eller resurskalkyl gjordes inför arbetet

Den externa granskningen visar att Jordbruksverkets ambition att i hög grad automatisera processer har varit kostnadsdrivande. Jordbruksverket gjorde ingen närmare nyttokalkyl av digitaliseringen inför starten av programmet. En synpunkt som framförs i våra intervjuer är att myndigheten borde ha analyserat om det finns en brytpunkt för när det inte längre är lämpligt att digitalisera. Det finns till exempel stöd inom landsbygdsprogrammet där det inte kommer in mer än 100 ansökningar per år. Det bör ställas mot kostnaderna att fullt ut digitalisera en stödprocess.⁵⁰

Programledaren framhåller vidare att myndighetens resursanalys inför starten helt baserades på vad liknande arbete inför andra programperioder hade kostat. Inom myndigheten fanns inte tillräcklig kunskap om vad arbetet skulle komma att innebära. Det fick till följd att budgeten blev svår att hålla.

⁴⁸ Deloitte 2016 *Översyn av utvecklingskostnader inom Jordbruksverket*, mars 2016. Översynen omfattar utvecklingsarbetet i stort, men har haft särskilt fokus på ProCAP. Den baseras på interna styrdokument och intervjuer med ledningsstab, AU-råd, styrgrupper, program- och projektledning och beställare.

⁴⁹ Deloitte 2014 *Granskning av projekten E-plats, HEPAD och PoF* (2014-05-24).

⁵⁰ Ursprungligen var planen att all ärendehantering skulle se digitalt, men Jordbruksverket beslutade senare att göra några undantag.

Myndigheten tog ett för stort grepp

Så gott som samtliga underlag pekar på att ProCAP blev för stort. Myndigheten tog ett för stort grepp och hade en för hög ambitionsnivå. En förklaring till att ProCAP blev för stort är att det startades innan myndigheten visste tillräckligt om vilka uppgifter som skulle lösas och vad som behövde byggas. Flera av avdelningscheferna framhåller att Jordbruksverket inte borde ha satsat på ett så pass omfattande program. Programmet borde istället ha delats upp i olika delar.

6.6.2 Jordbruksverkets genomförande av arbetet

Samlad bild från underlagen: Jordbruksverket har inte haft en tillräcklig intern styrning av ProCAP. Myndigheten gjorde inte heller alla nödvändiga strategiska val, till exempel saknades tydliga processer för kompetensförsörjning. Styrningen försvårades också av att myndigheten hade en hög andel konsulter på strategiska positioner.

Tecken på problem under arbetets gång

Chefen för it-avdelningen beställde i början av 2014 en extern granskning av tre projekt som drog över budget.⁵¹ Delprojektet om projekt- och företagsstöd inom ProCAP var ett av dem. Det stod då klart att den ursprungliga budgeten för projekten åtminstone skulle komma att fördubblas. Gemensamt för de tre projekten var att de använde den nya utvecklingsplattformen och syftet var att gå från manuell till digital handläggning.

Granskaren ansåg att utvecklingsarbetet för projekt- och företagsstöd hade bedrivits i för stor omfattning för tidigt och föreslog att Jordbruksverket skulle bromsa arbetet. Jordbruksverket borde enligt granskaren överväga i vilken takt ProCAP skulle bedrivas. Delprojektet projekt- och företagsstöd fortsatte till hösten 2015 då arbetet fortsatte i ett nytt projekt.

Styrgruppen var inte tillräckligt styrande

Styrgruppen var stor, vilket fick till följd att styrningen blev för övergripande. Den blev inte så styrande som hade behövts, till exempel när tecken kom på att budget och tidsplan skulle komma att överskridas. Det framgår av våra intervjuer med avdelningscheferna.

Det fanns brister i kommunikationen mellan styrgrupp och projektledare. Det visar den externa granskning som omfattade delprojektet projekt- och företagsstöd. Projektledare framhåller att de löpande har lyft risker och problem, medan styrgruppen uppger att budgetövertrasseringarna kom som en överraskning.

⁵¹ Jordbruksverket 2014 *Uppdragsspecifikation för granskning av Eplats; HEPAD och PoF* (2014-01-18).

Programmet bedrevs i så kallade ”treveckorssprintar”, vilket enligt programledaren kunde skydda sikten för de långsiktiga målen. Som en följd av detta var det ibland lätt att fastna i detaljerna.

Flera anser att it-perspektivet blev för styrande

It-perspektivet blev för dominant enligt flera avdelningschefer. Jordbruksverket klarade inte av att skala ned i tid, trots att det fanns tecken på att kostnaderna ökade mer än beräknat. Myndigheten förlitade sig för mycket på att de it-ansvariga på myndigheten skulle vända utvecklingen.

Rollerna mellan aktörerna var otydliga

Det var inte alltid tydligt för de inblandade vilken roll styrgrupp, AU-råd respektive programledare hade. Vidare uppfattades rollerna mellan beställare och projektledare som otydliga. Det framgår av våra intervjuer med avdelningschefer och den externa granskningen. Det var inte alltid klart om beslut hade fattats och i sådana fall av vem, vilket ledde till att styrningen och uppföljningen av utvecklingsarbetet också blev otydlig.

Hög andel konsulter på strategiska positioner

Jordbruksverket lyckades inte uppfylla sin ambition att huvudsakligen ha egen personal i ledande och styrande roller i programmet. Konsultberoendet blev särskilt tydligt inom it-utvecklingen, vilket tabell 6.2 visar. Det gäller även strategiska roller som projektledare. Konsulterna stod under 2015 för 94 procent av den totala projektledartiden. Myndigheten bedömde att den kompetensen saknades internt. De externa projektledarna kunde inte förutse alla problem som uppstod eftersom de inte kände till verksamheten tillräckligt väl. Det framgår av programledarens slutrapport.

Tabell 6.2 Konsulters andel av total tid inom it-utveckling¹, 2015 (procent)

	Andel konsulter
Linjen – Integration Competence center (ICC) ²	100
Utveckling	96
Projektledning	94
Test	78
Linjen – Driftsättning	70
Kravställande	43
Förvaltning	24
Beställare	0

Kommentar: ¹exklusive projekt- och företagsstöd, ²Kompetenscentrum för integrationer mellan olika system.

Källa: ProCAP, Slutrapport (2016).

Jordbruksverket kunde inte förstärka linjen tillräckligt innan programmet startade. Myndigheten underskattade svårigheterna att finna rätt kompetens. Jordbruksverket har inte heller haft tydliga processer för hur de ska upphandla kompetens, vilket har lett till en hög omsättning av konsulter, långa uppstartsperioder och akut brist på vissa kompetenser. Det framgår av den externa granskningen.

Granskaren konstaterar också att Jordbruksverket bär all ekonomiska risk i projekt som rör utveckling av digital hantering. Det saknades kommersiella incitament för konsulter att arbeta effektivt. Det är dock enligt granskaren svårt att bedöma om bristen på incitament också faktiskt har påverkat arbetet.

Det fanns brister i den interna kommunikationen

Enligt programledaren kom det oväntat många sena och ändrade besked om hur stöd och regler skulle komma att utformas. En delvis annan bild ges vid våra intervjuer med avdelningschefer. På myndigheten fanns en grupp som hade till uppgift att analysera vilka ändringar som EU skulle komma att göra. En synpunkt som har framförts i våra intervjuer är att ProCAP inte i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till den information om förväntade ändringar som gruppen lämnade. De två olika bilderna indikerar att kommunikationen mellan gruppen och programmet inte har fungerat tillfredsställande, även om det fortfarande hade varit svårt för Jordbruksverket att förutse och förbereda sig för sena politiska besked.

Hög ambitionsnivå kan ha lett till förseningar

Programledaren framhåller att Jordbruksverkets arbete generellt sett präglas av en hög ambitionsnivå. Detta är i grunden positivt, men det riskerar samtidigt att leda till att man överarbetar olika moment. Även länsstyrelserna anser att Jordbruksverket har haft för höga ambitioner, vilket har lett till att utvecklingsarbetet blev försenat och onödigt komplicerat.

Internrevisionen har inte granskat ProCAP

Myndighetens riktlinjer slår fast att internrevisionen systematiskt och strukturerat ska värdera effektiviteten i riskhantering, styrning och kontroll samt ledningsprocesser.⁵² Den modell som myndigheten valt för internrevisionen tar sin utgångspunkt i de tre så kallade försvarslinjerna.⁵³ Jordbruksverkets verksamhetsstyrning utgör första linjen, medan myndighetens kontrollverksamhet utgör den andra. Internrevisionen är den sista och tredje linjen. Modellen innebär att internrevisionen på Jordbruksverket inte granskar processer där myndigheten fortfarande bedriver ett förändringsarbete eller där verksamheten har identifierat problem.⁵⁴

⁵² Jordbruksverket 2015 *Riktlinjer för internrevisionsenheten*.

⁵³ För en närmare beskrivning av modellen se artikel av Arwinge, Olof., Rost, Inger (2013) i Tidskriften Balans.

⁵⁴ Se till exempel revisionsplanen för 2016.

Detta har fått till följd att internrevisionen inte har granskat ProCAP. Internrevisionen har inte heller granskat om utvecklingsarbetet har trängt undan annan verksamhet.

6.6.3 Jordbruksverkets uppföljning av arbetet

Samlad bild från underlagen: Jordbruksverket har inhämtat erfarenheter från utvecklingsarbetet, men har ännu ingen helhetsbild av effekterna av gjorda investeringar. Däremot har Jordbruksverket dragit slutsatser om hur styrningen av utvecklingsarbete kan förbättras.

Erfarenheter har återförts till myndigheten

Jordbruksverket har följt upp arbetet. Programledaren har återfört sina erfarenheter i sin slutrapport och myndigheten har beställt en extern utvärdering av ProCAP och utvecklingsarbetet.

Osäkert vilka de långsiktiga vinsterna blir av investeringarna

Det är osäkert vilka de samlade effekterna av investeringarna i digital struktur för administration av EU-stöd blir. Jordbruksverket kommer enligt företrädare för myndigheten att ha nytta av teknikskiftet vid nästa reform. Myndigheten behöver då inte lägga lika stora resurser på att uppdatera it-systemen. Den nya automatiserade handläggningen medför enligt företrädare för myndigheten också att en del beslutsmoment kan kapas och handläggningen snabbas på. Samtidigt framhåller den externa granskaren att brister i struktur och riktlinjer för utvecklingen av plattformen har drivit upp kostnaderna och orsakar bestående förvaltningskostnader. Som framgått av kapitel 3 räknar Jordbruksverket med att kostnaderna för att förvalta de nya systemen kommer att uppgå till 440 miljoner kronor fram till 2020.

6.7 Framtida styrning av utvecklingsarbete

Jordbruksverket gav i augusti 2014 en intern arbetsgrupp i uppdrag att se över styrningen av den interna utvecklingsverksamheten. Arbetsgruppen redovisade i januari 2015 sin första analys för myndighetens ledningsgrupp. Arbetsgruppen har sedan arbetat vidare med en fördjupad analys.

Utgångspunkten är att divisionsdirektörerna ska få en tydligare roll vid styrningen av framtida utvecklingsarbeten och att det samlade planeringsarbetet ska utgå från staben. I det följande redovisar vi arbetsgruppens huvudförslag och hur myndigheten har omhändertagit dem.

6.7.1 Portföljstyrning ska införas

Arbetsgruppen har föreslagit att en så kallad portföljstyrning ska införas på myndigheten, det vill säga en modell som ska ge kontroll över vilka projekt som ska påbörjas, hur pågående projekt går och vilka resultat som avslutade projekt har genererat. Modellen ska ägas av stabsenheten. Arbetsgruppen föreslår även åtgärder inom divisionerna för att stärka portföljstyrningen,

bland annat att varje division tilldelas en budget för utveckling utifrån en samlad utvecklingsplan för myndigheten.

Sedan förra året delar Jordbruksverket upp myndighetens utvecklingsprojekt i fyra kategorier, vilket enligt företrädare för myndigheten kan ses som ett steg mot portföljstyrning. Från årsskiftet ska portföljstyrningen användas i styrningen och uppföljningen av utvecklingsverksamheten.

6.7.2 AU-rådet ska ersättas med ett utvecklingsutskott

Arbetsgruppen har föreslagit att AU-rådet bör ersättas med ett utvecklingsutskott. Anledningen är att utvecklingsverksamheten har vuxit successivt och numera utgör en stor del av Jordbruksverkets verksamhet.

Utvecklingsutskottet ska inrättas före årsskiftet 2016/17, samtidigt som AU-rådet läggs ned. Tanken är att utskottet ska ansvara för strategiska frågor. Biträdande stabschef ska vara ordförande i utskottet. Bemanningen är inte ännu klar, men troligen kommer två avdelningschefer från varje division att ingå i utskottet.

Ledningsgruppen har enligt företrädare från myndigheten fått en annan roll. Den följer numera upp utvecklingen i stora projekt varannan eller var tredje vecka.

6.7.3 Granskningsgrupp ska granska projektunderlag

Arbetsgruppen har föreslagit att den granskningsgrupp som funnits sedan tidigare ska utökas och få en annan roll. Granskningsgruppen ska granska projektdirektiv, uppdragsspecifikationer och förstudier. Om gruppen vid sin granskning ser stora brister i underlagen ska divisionschefen genomföra de ändringar som gruppen föreslår eller lyfta frågan till ledningsgruppen.

Jordbruksverket har utvecklat granskningsgruppen i den riktning som arbetsgruppen föreslagit. Granskningsgruppen består av erfarna projektledare, styr-ekonomer, arkitekter och it-representanter.

6.7.4 En stödfunktion för projekt ska inrättas

Arbetsgruppen har föreslagit att en stödfunktion inrättas för att stödja verksamheten och projektledare vid verksamhetsutveckling.

En sådan funktion ska vid årsskiftet inrättas på enheten för gemensam utveckling inom kontrollavdelningen. Funktionen ska vara ett stöd till projekt och projektledare. Funktionen ska bland annat utveckla den projektmodell som myndigheten använder.

6.8 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Statskontoret konstaterar att den överskridna budgeten och förseningarna berodde på såväl externa som interna faktorer. En orsak är att regelverken som ligger till grund för Jordbruksverkets administrativa stödsystem är komplicerade och svåra att förutse i förväg. Förutsättningarna har inte varit lätta för Jordbruksverket. Myndigheten behövde starta sitt utvecklingsarbete innan det nya regelverket var beslutat för att de skulle hinna bli klara. Det handlar dock också om hur Jordbruksverket hanterar den osäkerhet och komplexitet som präglar arbetet. I det följande redovisar vi vår bedömning av myndighetens styrning och uppföljning av sitt utvecklingsarbete.

6.8.1 Jordbruksverket har inte tillräcklig beredskap för stora projekt

Jordbruksverket hade inte tillräcklig beredskap för ett så pass stort projekt som ProCAP. Myndigheten underskattade bland annat problemen med att få tag i rätt kompetens. Jordbruksverket utlovade också intressenterna att processerna i hög grad skulle automatiseras. Detta blev kostnadsdrivande eftersom det blev svårt att göra viktiga nödvändiga prioriteringar samtidigt som myndigheten skulle uppfylla det den hade utlovat.

6.8.2 Ledningen har inte tagit ett tydligt grepp om utvecklingsarbetet

Vi konstaterar att myndighetsledningen inte har tagit ett tydligt grepp om utvecklingsarbetet. Den analys som myndigheten gjorde inför starten av ProCAP var otillräcklig. Det var vidare inte tillräckligt tydligt vilket ansvar respektive aktör hade under programmets gång. Jordbruksverket gjorde inte heller alla nödvändiga strategiska val för att underlätta it-styrningen. Jordbruksverket har till exempel inte i tillräcklig utsträckning inventerat befintlig kompetens, tydliggjort framtida behov eller tagit ställning till hur eventuellt luckor i kompetensen ska fyllas. Detta är frågor som det ytterst faller tillbaka på myndighetsledningen att säkerställa.

Myndighetsledningens styrning var också svag när det under arbetets gång fanns tecken på att budget och tidsplan skulle komma att överskridas.

6.8.3 Beställarkompetensen behöver utvecklas

Jordbruksverket behöver utveckla sin beställarkompetens. Inom ProCAP blev konsultberoendet för stort, och myndigheten levde inte helt upp till de krav som ställs vid stort konsultberoende. Det var därför inte möjligt för myndigheten att hålla ett fast grepp om utvecklingen. I praktiken överläts en del av styrningen till konsulterna. Det blir särskilt bekymmersamt vid en open-sourcelösning som förutsätter att utvecklarna gör lika.

Vi bedömer att det för Jordbruksverket framöver handlar såväl om att utveckla beställarrollen som att minska konsultberoendet. Myndigheten har också

minskat antalet it-konsulter, vilket framgår av kapitel 3. Det är för tidigt att bedöma vilka effekter myndighetens aviserade förändringar inom utvecklingsarbetet kommer att få för beställarkompetensen och förmågan att styra konsulter.

6.8.4 Internrevisionen har en för passiv roll vid riskfyllda projekt

Den roll som internrevisionen har på Jordbruksverket innebär att den endast ska granska områden där verksamheten anser sig vara helt färdig även om arbetet pågår under flera år. Det förutsätter att myndigheten har väl fungerande riskhantering, styrning och kontroll samt ledningsprocesser. Vår uppföljning visar att myndigheten inte har tillräcklig mognad för att internrevisionen ska kunna fungera som tänkt. Myndighetens egna riskanalyser har inte varit tillräckliga för att upptäcka och hantera riskerna med ProCAP.

Med en annan roll hade internrevisionen kunnat granska arbetet och göra en oberoende värdering av de ekonomiska riskerna med ProCAP. Nu var internrevisionen i praktiken fränkopplad under de år som arbetet med ProCAP löpte. Det finns risk för att en liknande situation kan uppkomma vid framtida stora och komplexa projekt, det vill säga att internrevisionen inte kommer in och varnar för eventuella risker för verksamheten och ekonomin.

6.8.5 Förutsättningar att dra lärdomar inför framtiden

Vi konstaterar att Jordbruksverket har beställt en extern granskning av ProCAP och att ansvariga har återfört erfarenheter från ProCAP till myndigheten. Vi bedömer att programmet har återfört sina erfarenheter på ett systematiskt sätt i sin slutrapport. Detta gör det möjligt för Jordbruksverket att dra lärdomar inför framtida utvecklingsarbete.

Det är för tidigt för att kunna bedöma effekten av de åtgärder som myndigheten hittills har vidtagit för att utveckla styrningen av utvecklingsarbetet.

6.8.6 Behov av att följa upp kostnader och om systemen bidrar till målen

Vi har sett att det är osäkert vilka långsiktiga vinster som utvecklingen av det digitala ärendehanteringssystemet ger. Det finns ett behov av att Jordbruksverket följer upp utvecklingen av it-kostnaderna och om systemen bidrar till målen om en god service och effektiv administration. Den externa granskaren framhåller till exempel att brister i utvecklingen av den nya plattformen har drivit upp kostnaderna.

7 Slutsatser och förslag

I detta slutsatskapitel besvarar vi först vår övergripande uppdragsfråga om Jordbruksverket har förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Därefter redovisar vi Statskontorets sammanfattande slutsatser av de frågor som vi särskilt ska analysera. Avslutningsvis redovisar vi samlat Statskontorets förslag till regeringen och Jordbruksverket.

7.1 Jordbruksverket har förutsättningar att utföra sitt uppdrag

Statskontorets övergripande bedömning är att Jordbruksverket klarar att utföra sitt uppdrag inom de ekonomiska ramar som regeringen har föreslagit i budgetpropositionen för 2017. På sikt måste dock Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd minska. Annars får Jordbruksverket svårt att fullgöra myndighetens främjande och stödjande verksamheter. För att kostnaderna ska kunna minska krävs att både regeringen och Jordbruksverket vidtar åtgärder.

7.2 Administration av EU-stöd tränger undan annan verksamhet

Jordbruksverket har ett utsatt ekonomiskt läge. Orsaken är att arbetet med att utveckla ett administrativt system för handläggning av EU-stöd för programperioden 2014–2020 kostar mer än vad Jordbruksverket räknade med. Utvecklingsarbetet beräknas kunna avslutas under 2017 och kosta drygt 600 miljoner kronor. Det är mer än dubbelt så mycket som myndigheten räknade med från början.

Jordbruksverket kommer att behöva finansiera en stor del av kostnadsökningen inom ramen för myndighetens ordinarie finansiering. Vid utgången av 2016 räknar Jordbruksverket med att ha finansierat ungefär hälften av kostnaderna för utvecklingsarbetet. Kostnaderna för att betala av de lån som tagits upp beräknas uppgå till 260 miljoner kronor 2017–2022. Dessutom ökar myndighetens förvaltningskostnader när de nya it-systemen tas i bruk. Jordbruksverket uppskattar att förvaltningskostnaden för de nya systemen kommer att uppgå till nära 240 miljoner kronor under 2017–2019.

För att finansiera Jordbruksverkets ökade kostnader för att administrera EU-stöd omfördelar myndigheten resurser från främjande och stödjande verksamheter. Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd har dessutom

ökat under lång tid. Exempelvis ökade Jordbruksverkets årliga administrationskostnader med 130 miljoner kronor från inledningen av programperioden 2007–2013 till 2014.

Statskontoret har inte uppfattat att regeringen har gett Jordbruksverket ett förändrat uppdrag. Vår utgångspunkt är därför att fördelningen mellan Jordbruksverkets förvaltande, stödjande och främjande verksamhet bör vara någorlunda konstant över tid. Statskontoret anser därför att Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd behöver minska på sikt för att Jordbruksverket ska kunna fullgöra myndighetens främjande och stödjande uppgifter. Statskontoret anser dock att det är rimligt att Jordbruksverket nu väljer att prioritera att färdigställa de administrativa system som ska användas för att betala ut EU-stöd. Det skulle få stora och kostsamma konsekvenser, både för staten och näringslivet, om Jordbruksverket inte kan betala ut stöden i tid.

7.2.1 Jordbruks- och landsbygdspolitiken riskerar att bli mindre effektiv på sikt

Enligt Statskontorets bedömning leder den minskade omfattningen av Jordbruksverkets främjande och stödjande verksamhet till att jordbruks- och landsbygdspolitiken fungerar sämre på sikt. Jordbruksverket har prioriterat ned både internt och externt utvecklingsarbetet, arbete gentemot EU och internationella organisationer, stöd till länsstyrelserna, analyser av politikens effektivitet och förvaltning av det regelverk som myndigheten ansvarar för. Jordbruksverkets kunskapsproduktion minskar i omfattning, vilket på sikt riskerar att leda till att politiken blir mindre effektiv. För Jordbruksverket innebär besparingarna att myndighetens expertkompetens minskar på sikt. Experter inom olika områden kommer inte på samma sätt som tidigare att kunna underhålla sin kompetens. Det blir också svårare att finansiera ersättningsrekryteringar.

7.2.2 Framtida utvecklingsarbete bör inriktas mot sänkta administrativa kostnader

Statskontoret föreslår att Jordbruksverket inför nästa programperiod i högre grad inriktar sitt utvecklingsarbete mot att utforma system som minskar statens kostnader för att administrera EU-stöd. Hittills har Jordbruksverkets satsning på att digitalisera handläggningen inte resulterat i att kostnaderna har minskat. I slutet av programperioden 2014–2020 finns det sannolikt förutsättningar för att länsstyrelsernas handläggningskostnader ska minska som en följd av en ökad automatiserad handläggning av jordbrukarstöden. Det är svårare att bedöma hur det utvecklingsarbetet som nu genomförs kommer att påverka Jordbruksverkets kostnader på sikt. Fram till och med 2020 kommer dock myndigheten att ha betydande amorteringar och förvaltningskostnader för de nyutvecklade systemen.

7.2.3 Regeringen bör överväga att förenkla stöden

Statskontoret föreslår att regeringen inför nästa programperiod bör väga nyttan med en detaljerad stödreglering mot de administrativa kostnader en sådan reglering innebär. För att regeringen ska kunna göra detta bör Jordbruksverket få i uppdrag att redovisa hur administrationen av EU-stöd kan göras mindre kostnadskrävande. Enligt Statskontorets bedömning kan regeringen underlätta Jordbruksverkets arbete med att minska myndighetens kostnader för att administrera EU-stöd genom att förenkla det regelverk som styr stöden. En förklaring till att Jordbruksverkets kostnader för att administrera EU-stöd har ökat är att de regelverk som EU och regeringen har infört har blivit mer komplicerade att hantera. Sverige har till exempel ett landsbygdsprogram som innehåller förhållandevis många olika insatser.

7.3 Oklart om insatser för att undvika fel är kostnadseffektiva

Statskontoret bedömer att den inriktning som Jordbruksverket har valt för utvecklingen av stödet för administration av EU-stöd minskar riskerna för att det ska uppstå fel i handläggningen. Det gäller både för Jordbruksverkets stödjande och kontrollerande verksamhet. Däremot saknas underlag för att Statskontoret ska kunna göra en bedömning av om Jordbruksverkets insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen av EU-stöd bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

7.3.1 Uppdateringen av blockdatabasen är kostnadseffektiv

Jordbruksverkets satsningar på att utveckla de administrativa systemen för handläggning av EU-stöden bör ställas i relation till risken för att Sverige ska få finansiella korrigeringar av EU. Givet de finansiella korrigeringar som Sverige har fått sedan EU-inträdet bedömer Statskontoret att Jordbruksverkets satsning på att årligen uppdatera delar av innehållet i blockdatabasen är kostnadseffektiv. Blockdatabasen används för att kontrollera arealuppgifter i ansökningar. Genom att hålla den uppdaterad kan myndigheten minska risken för omfattande finansiella korrigeringar.

7.3.2 I övrigt svårt att bedöma om Jordbruksverket gjort kostnadseffektiva val

När det gäller Jordbruksverkets övriga insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen är det svårt att bedöma om Jordbruksverkets kostnader för olika insatser är motiverade i förhållande till de risker som finns för att Sverige ska få finansiella korrigeringar. En starkt bidragande orsak till att Statskontoret inte kan göra en sådan bedömning är att Jordbruksverket räknar med att avsluta arbetet med att utveckla de administrativa systemen för programperioden 2014–2020 under slutet av 2017.

7.3.3 Jordbruksverkets redovisning av varför kostnaderna ökar är otydlig

Statskontoret föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att mer utförligt redovisa hur myndighetens kostnader för att administrera EU-stöd utvecklas. Enligt Statskontorets bedömning bör Jordbruksverket tydligare redovisa vad verkets administrationskostnader består av. En sådan redovisning gör det möjligt att följa hur verkets handläggningskostnader, kontrollkostnader och kostnaderna för att tillhandahålla det administrativa systemet utvecklas. I förlängningen innebär en sådan redovisning också att det blir lättare att värdera om Jordbruksverkets samlade administration av EU-stöd bedrivs kostnadseffektivt.

7.4 Behov av bättre styrning av stora it-projekt

Statskontoret anser att orsaken till att arbetet med att utveckla ett nytt administrativt system för EU-stöd blev försenat och avsevärt dyrare än beräknat delvis är att Jordbruksverket inte styrde utvecklingsarbetet tillräckligt bra. Men det beror också på att Jordbruksverket underskattade den tid det skulle ta för EU och regeringen att fatta beslut om regelverken, och att regelverken blev mer komplicerade att administrera än vad myndigheten räknade med.

Statskontoret anser att såväl Jordbruksverket som regeringen behöver vidta åtgärder för att ett motsvarande utvecklingsarbete inför nästa programperiod ska kunna fungera bättre.

7.4.1 Jordbruksverket är bättre rustat inför nästa period

Statskontoret bedömer att myndigheten är bättre rustat att utveckla ett administrativt stöd inför nästa programperiod. Jordbruksverket kommer ha nytta av det teknikskifte som myndigheten har genomfört. Jordbruksverket har även inhämtat erfarenheter från utvecklingsarbetet, vilket gör det möjligt att dra lärdomar inför nästa gång. Myndigheten har vidare vidtagit åtgärder för att utveckla styrningen, men det är för tidigt att bedöma effekten av dem.

7.4.2 Myndigheten behöver förbereda arbetet bättre

Statskontoret föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att redovisa en plan för myndighetens arbete med att implementera jordbruks- och landsbygdspolitiken inför nästa programperiod. Detta skulle ge regeringen bättre förutsättningar att följa Jordbruksverkets kommande utvecklingsarbete.

Statskontoret konstaterar att Jordbruksverket inte gjorde en tillräcklig analys av vilken nytta olika it-lösningar skulle generera och vad de skulle kosta att genomföra innan myndigheten beslutade att genomföra satsningen. Jordbruksverket gjorde inte heller någon ordentlig riskanalys innan arbetet startades. Inför nästa programperiod behöver myndigheten analysera behovet av it-stöd och i vilken grad planerade insatser bidrar till att sänka statens kostnader

för att administrera EU-stöd. Det är en förutsättning för att tjänsterna ska bli ändamålsenliga och kostnadseffektiva.

Statskontoret vill framhålla att stora projekt är speciellt riskfyllda. De överskrider till exempel i snitt budgeten med högre andelar än andra projekt. Därför är det enligt Statskontoret särskilt viktigt att Jordbruksverket analyserar vilka risker som finns vid genomförandet och hur myndigheten ska hantera riskerna. Detta gäller särskilt för tidsramarna för genomförandet. Jordbruksverket behöver analysera när viktiga funktioner behöver vara klara för att utbetalningarna av stöd ska fungera friktionsfritt.

7.4.3 Ledningen behöver ta ett tydligt grepp över arbetet

Statskontoret konstaterar att Jordbruksverket på flera punkter inte fattade strategiska beslut som är nödvändiga för att genomföra ett så omfattande utvecklingsarbete. Det saknades till exempel tydliga processer för kompetensförsörjning och styrning av konsulter. Den interna styrningen var också svag när budget och tidsplan började överskridas. Statskontoret anser att Jordbruksverket bör förbereda sig för att regelbundet följa upp utvecklingsarbetet nästa gång och att vid behov ompröva arbetets omfattning och inriktning.

Statskontoret menar att myndighetsledningen inte tog ett tillräckligt tydligt grepp över utvecklingsarbetet. Det behöver ledningen göra inför nästa programperiod. Den plan som vi föreslår att myndigheten ska få i uppdrag att ta fram för sitt arbete är en viktig förutsättning för att ledningen ska kunna ta detta grepp.

7.4.4 Internrevisionen behöver bredda sina granskningar

Statskontoret anser att Jordbruksverkets internrevision borde ha fångat upp flera av de brister som finns i genomförandet av utvecklingsarbetet i sin riskanalys. Men den inriktning som Jordbruksverket har valt för sin interrevision förhindrade detta. Internrevisionen på Jordbruksverket granskar endast områden där verksamheten anser sig vara helt färdig. Det leder till att internrevisionen får svårt att fullgöra sin uppgift att granska om myndigheten med rimlig säkerhet uppfyller myndighetsförordningens krav på att verksamheten ska bedrivas effektivt och att myndigheten hushållar väl statens medel. Det är få myndigheter som har en så väl utvecklad intern styrning och kontroll att det räcker för internrevisionen att endast granska färdiga processer. Detta visar bland annat de myndighetsanalyser som Statskontoret har genomfört sedan 2008.⁵⁵

Statskontoret föreslår att Jordbruksverket ger internrevisionen i uppdrag att även granska hur myndighetens verksamhetsstyrning och kontrollverksamhet fungerar. Det skulle ge bättre förutsättningar för internrevisionen att kunna

⁵⁵ Se till exempel Statskontoret 2013 *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

varna ledningen för eventuella risker för verksamheten och ekonomin. Det gäller vid såväl stora projekt som annat viktigt arbete inom myndigheten.

7.5 Regeringen bör följa effekterna av Jordbruksverkets besparingar

Statskontoret bedömer att Jordbruksverket på kort sikt inte har några större förutsättningar att frigöra resurser genom att effektivisera befintlig verksamhet. Det innebär att Jordbruksverket måste fortsätta att finansiera kostnaderna för att administrera EU-stöd genom besparingar på annan verksamhet.

7.5.1 Risker med generella besparingar bör följas upp

Statskontoret föreslår att regeringen sin dialog med Jordbruksverket tar upp de beslut som myndigheten fattar om framtida besparingar, och vilka konsekvenser besparingarna får för olika verksamheter. Hittills har Jordbruksverket huvudsakligen genomfört besparingar i form av generella minskningar av budgeten för verksamhet som finansieras via förvaltningsanslaget. Totalt har budgeten minskats med 10 procent vid tre tillfällen under 2015–2016. Att gradvis under lång tid minska budgeten för olika verksamheter kan, enligt Statskontorets bedömning, ge oönskade effekter som kan vara svåra att förutse. Statskontoret anser därför att regeringen och Jordbruksverkets ledning noga bör följa vilka effekter besparingarna får. Det kan också finnas anledning för myndighetsledningen att överväga mer riktade besparingar inom vissa områden.

7.5.2 Jordbruksverkets resultatredovisning bör utvecklas

Statskontoret föreslår att Jordbruksverket utvecklar sin resultatredovisning. Enligt Statskontorets bedömning är det viktigt att regeringen har möjlighet att följa hur Jordbruksverkets samlade verksamhet påverkas av att myndigheten under lång tid behöver omfördela betydande resurser till uppgiften att administrera EU-stöd. Statskontoret anser därför att myndigheten tydligare borde synliggöra effekterna av detta i sin resultatredovisning. Den genomgång som Statskontoret har gjort visar att resultatredovisningens nuvarande struktur inte fångar upp detta tillräckligt tydligt.

7.6 Statskontorets förslag

Statskontoret har i kapitlet lämnat förslag till regeringen och Jordbruksverket. Vi redovisar i det följande förslagen i utvecklad punktform.

Förslag till regeringen

Statskontoret föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att:

- *från och med 2017 redovisa hur myndighetens kostnader för att administrera EU-stöd fördelas mellan:*
 - marknadsstöd, jordbrukarstöd, landsbygdsstöd och fiskeristöd.
 - handläggning, uppföljning och kontroll samt vad det kostar att tillhandahålla administrativa system för att handlägga EU-stöd.
- *inför planeringen av programperioden 2021–2027 redovisa hur administrationen av EU-stöd kan göras mindre kostnadskrävande.*

Jordbruksverket bör redovisa

- hur kostnaderna kan minskas genom att myndigheten sänker ambitionsnivån för stöd- och kontrollfunktioner och genom att regeringen ändrar regelverkens utformning.
- hur olika åtgärder påverkar möjligheterna att nå målen för jordbruks- och landsbygdspolitiken.

- *innan myndigheten påbörjar utvecklingsarbetet inför programperioden 2021–2027 utförligt redovisa en plan för att implementera jordbruks-, fiskeri- och landsbygdspolitiken.*

Jordbruksverket bör redovisa

- vilka behov det finns av att utveckla it-stöd och annat stöd.
- i vilken grad utvecklingsinsatserna bidrar till att sänka statens totala administrationskostnader för EU-stöd.
- vad utvecklingsarbetet beräknas kosta och hur Jordbruksverket ska finansiera kostnaderna.
- när väsentliga funktioner ska vara klara, och när de måste vara klara för att utbetalningarna av stöd ska fungera väl.
- vilka risker det finns i genomförandet och hur Jordbruksverket ska hantera riskerna.

Statskontoret föreslår att regeringen inför nästa programperiod bör väga nytan med att ha ett detaljerat regelverk för jordbruks- och landsbygdsstöd i förhållande till de administrationskostnader som detta ger upphov till.

Statskontoret föreslår att regeringen i sin dialog med Jordbruksverket tar upp vilka konsekvenser som Jordbruksverkets besparingar får för myndighetens resultat, och hur myndighetsledningen hanterar dessa.

Förslag till Jordbruksverket

Statskontoret föreslår att Jordbruksverket:

- Utvecklar sin resultatredovisning så att det tydligare framgår:
 - vilka effekter de ökade kostnaderna för administration av EU-stöd får för övrig verksamhet.
 - vilken koppling det finns mellan de prestationer som myndigheten redovisar och den bedömning som myndigheten gör av måluppfyllelsen för området miljö- och resurseffektiva näringar.
- Breddar internrevisionens inriktning så att det även ingår i revisionens uppdrag att granska pågående utvecklingsarbeten utifrån en riskanalys.

Referenser

- Annerberg, Rolf (2015) *Prioriteringar Jordbruksverket*.
- Arwinge, Olof., Rost, Inger (2013) *Modellen med de tre försvarslinjerna skapar struktur kring riskägarskapet* i Tidskriften Balans.
- Deloitte (2016) *Översyn av utvecklingskostnader inom Jordbruksverket*.
- Deloitte (2014) *Granskning av projekten E-plats, HEPAD och PoF*.
- E-delegationen (2013) *Vägledning för en effektiv it-försörjning*.
- Ekonomistyrningsverket (2016:16) *Årlig rapport 2015 med revisionsuttalande – jordbruksfonderna*.
- Ekonomistyrningsverket (2015:64) *Fördjupat it-kostnadsuppdrag. Kartläggning av it-kostnader*.
- Ekonomistyrningsverket (2014:50) *It-kostnadsmodell. Ett första steg mot ett gemensamt språk*.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/63/EU av den 22 september 2010 om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, EG nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008.
- Jordbruksverket (2014) *Budgetunderlag för räkenskapsåren 2015–2017*
- Jordbruksverket (2015) *Budgetunderlag för räkenskapsåren 2016–2018*
- Jordbruksverket (2016) *Budgetunderlag för räkenskapsåren 2017–2019*
- Jordbruksverket (2016:10) *Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd*.
- Jordbruksverket (2013) *Programdirektiv*
- Jordbruksverket (2016) *ProCAP – slutrapport*.
- Jordbruksverket (2015) *Revisionsplan 2016*.
- Jordbruksverket (2015) *Riktlinjer för internrevisionsenheten*.

Jordbruksverket (2014) *Uppdragsspecifikation - Granskning av Eplats; HEPAD och PoF.*

Jordbruksverket (2015) *Urvalskriterier i Landsbygdsprogrammet 2014–2020*

Jordbruksverket (2011:3) *Vi har nått vägs ände – nu måste jordbrukarstöden bli enklare!*

Jordbruksverket (2009) *Årsredovisning 2008*

Jordbruksverket (2016) *Årsredovisning 2015.*

Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014 av den 6 augusti 2014 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 med beaktande av utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, räkenskapsavslutning, regler om kontroller, värdepapper och öppenhet

Proposition 2015/16:1 *Budgetproposition för 2016*

Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017.*

Rapport från riksdagen 2012/13:RFR4. *Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet.*

SOU 2015:66 *En förvaltning som håller ihop.*

SLU (2010) *Redovisning av uppdrag om halvtidsutvärdering av Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013.*

Statskontoret (2016) *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*

Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten.*

Statskontoret (2013) *Inrättande av inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport.*

Statskontoret (2013) *Styrningen av Polisens IT-verksamhet.*

Riksrevisionen (2011:5) *Statliga IT-projekt som överskrider budget.*

Statskontorets uppdrag

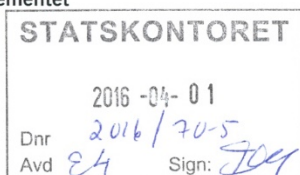


Regeringsbeslut IV 4

2016-03-23

N2016/02313/SUN

Näringsdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att analysera verksamheten vid Statens jordbruksverk

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera vilka förutsättningar Statens jordbruksverk (nedan Jordbruksverket) har för att utföra sitt uppdrag inom nuvarande ekonomiska ramar.

Statskontoret ska belysa Jordbruksverkets verksamhet, organisation, resultat och framtida utmaningar. I uppdraget ingår att beskriva bakgrunden till Jordbruksverkets ekonomiska situation.

Statskontoret ska lämna förslag på åtgärder som kan effektivisera Jordbruksverkets verksamhet.

I uppdraget ingår särskilt att analysera och i förekommande fall belysa:

- Utveckling av kostnaden för administration av EU-stöd för länsstyrelserna respektive Jordbruksverket och vilka konsekvenser det får för övrig verksamhet inom Jordbruksverket.
- Den interna styrningen av utvecklingsverksamheten vid myndigheten. Med detta avses i första hand Jordbruksverkets förmåga att styra it-verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt, driva utvecklingsprojekt och leverera nytta, liksom att anpassa verksamheten vid politiska reformer som kräver it-stöd.
- Om Jordbruksverkets insatser för att förhindra att fel uppstår i handläggningen av olika EU-medel styrs och bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. Analysen ska ta utgångspunkt i statens ekonomiska risk i olika stödsystem och väga denna mot kostnaderna för kontrollsystemet. I detta ingår även att analysera hur Jordbruksverkets internrevision förhåller sig till den revision

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefax
08-411 36 16

som Ekonomistyrningsverket utför av utbetalade EU-medel.

- Utvecklingen av inriktningen och kvaliteten på den förvaltande, främjande och stödjande verksamhet som Jordbruksverket bedriver.

Uppdraget avser i första hand den verksamhet som finansieras via myndighetens förvaltningsanslag. Den avgiftsfinansierade verksamheten ska endast belysas översiktligt.

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att analysera om administrationen av EU-stöd kan effektiviseras genom att administrationen centraliseras eller koncentreras till färre länsstyrelser. Förslag på en ny länsindelning, som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län, omfattas av kommittédirektiv 2015:77, som ska slutredovisas senast den 31 augusti 2017.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 november 2016.

Bakgrund

Jordbruksverket är en bred förvaltningsmyndighet med ansvar för ett stort antal sakfrågor. Jordbruksverkets verksamhet är till stor del styrd av EU:s lagstiftning. EU:s jordbrukspolitik är unik och en stor del av de it-system som krävs för stödhanteringen behöver därför produceras inom myndigheten. Den övergång som skett genom en ökad central it-förvaltning på Jordbruksverket ger möjlighet till besparingar på regional nivå, samtidigt som det medfört ökade kostnader hos Jordbruksverket för hantering av EU-stöd. Jordbruksverket har prioriterat genomförande av reformen av EU:s jordbruks-, landsbygds- och fiskeripolitik liksom utbetalning av stöd i förhållande till annan verksamhet som fått stå tillbaka för att hantera kostnadsökningar på senare år.

På regeringens vägnar



Sven-Erik Bucht



Anna Elworth

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA, EA och SFÖ
Ekonomistyrningsverket
Statens jordbruksverk
Samtliga länsstyrelser