

Bilaga till yttrande Dnr 3.1.17-00809/2021

Administrativa kostnader och konsekvenser för åtgärdsförslag i den strategiska planen

Betesmarker och slätterängar

Innehåll

1	Administrativa kostnader och konsekvenser av olika alternativ för betesmarker och slåtterängar	3
1.1	Alternativ 1: Ta bort åtagandeplanerna.....	3
1.1.1	Myndighetsperspektivet	3
1.1.2	Kundperspektivet	5
1.2	Alternativ 2: Utpekande av särskilda marker för åtagandeplan.....	5
1.2.1	Myndighetsperspektivet	6
2	Resultat	7

1 Administrativa kostnader och konsekvenser av olika alternativ för betesmarker och slåtterängar

Ersättningen för betesmarker och slåtterängar handläggs och beslutas av länsstyrelserna. Ersättningen omfattar idag ca 26 000 ansökningar om utbetalning och ca 800 miljoner kronor per år.

1.1 Alternativ 1: Ta bort åtagandeplanerna

Alternativet innebär att vi behåller femåriga åtaganden för ersättningen men samtliga åtagandeplaner tas bort. Istället för åtagandeplanerna kommer ett fåtal generella villkor att gälla för åtagandet för marker som uppfyller kraven för särskilda värden. Villkoren utformas per markklass.

Utgångspunkten för ersättningen ska vara markklassen för betesblocket som finns i blockdatabasen. I de fall det redan finns en markklass ska den användas, om blocket saknar markklass måste det uppdateras med den uppgiften, vilket görs i samband med att lantbrukaren söker ersättning för särskild skötsel.

Enligt förslaget ska det även fortsatt finnas två åtagandenivåer, allmän skötsel och särskild skötsel. I allmän skötsel kan betesmarker och slåtterängar med allmänna värden samt betesmarker och slåtterängar utan markklass ingå. I åtagandenivån särskild skötsel ingår betesmarker med särskilda värden, slåtterängar med särskilda värden samt specialklasserna skogsbete, alvarbete, mosaikbetesmarker och gräsfattiga marker. Den lägre åtagandenivån omfattas av allmänna skötselvillkor medan marker med särskild skötsel omfattas både av de flesta allmänna skötselvillkoren och generella skötselvillkor anpassade efter markklassen. Markklasserna som kan få särskild skötsel har en högre ersättningsnivå än den för allmän skötsel.

1.1.1 Myndighetsperspektivet

1.1.1.1 Handläggning

Tidigare har handläggningen av åtagandeplaner utgjort den största delen av länsstyrelsernas handläggning av denna ersättningsform. I nuvarande utformning av ersättningen måste alla marker där lantbrukaren söker särskild skötsel godkännas av länsstyrelsen för att kunna ingå i ersättningen och åtagandeplanen. Dessutom har länsstyrelsen beslutat om särskilda villkor på varje enskild åtagandeyta (skifte), dessa villkor har lantbrukaren haft att följa under femårsperioden.

Allt detta har varit ett digert arbete som har sysselsatt i genomsnitt ca 45 årsarbetskrafter per år som har arbetat med fältbesök och texter till åtagandeplanerna på länsstyrelserna under nuvarande programperiod. Med det nya förslaget måste länsstyrelsen fortfarande utreda och kommunicera förslag på åtagande, samt fatta beslut. Arbetet med att utforma och anpassa särskilda skötselvillkor för varje enskild åtagandeyta försvinner.

Med det nya förslaget omorganiseras arbetet med att uppdatera markklasserna i blockdatabasen. Hur organisationen ska se ut måste utredas. Arbetet i den nya organisationen kan förväntas öka med ca 23 årspersoner och förutsätter en samverkan med dagens ajourhållning av blockdatabasen. I uppskattningen ingår även utbildning av personal samt kvalitetssäkring av ajourhållningen av markklasserna.

En besparing på närmare 22 årspersoner skulle därmed kunna vara möjlig att uppnå om åtagandeplanerna tas bort för ersättningen av betesmarker och slåtterängar.

Den ordinarie handläggningen med utredning och beslut om åtagande, ändring av åtagande, avvikelseberäkning och beslut om utbetalning kommer att vara i stort sett oförändrad. Dock med en mindre besparing på ca 20 min per ärende på grund av att åtagandeplanerna tas bort, vilket skulle kunna leda till en ytterligare besparing på ca 2,5 årspersoner totalt för alla länsstyrelser. Besparingen beror till största delen på att länsstyrelserna inte längre behöver kontrollera de uppgifter som hör till markklasserna innan kommunikering på samma sätt som tidigare.

1.1.1.2 Rådgivning

I det fall åtagandeplanerna tas bort kommer det att krävas en omfattande rådgivningsinsats. I en tidigare utredning från Jordbruksverket (Dnr 3.1.17-00718/2020) har denna rådgivning uppskattats till i grova drag 177 miljoner kronor under en sjuårsperiod, det vill säga en årlig rådgivning på ca 25 miljoner kronor. Rådgivningen är nödvändig eftersom lantbrukaren inte längre kommer att få detaljerade och specifika skötselvillkor just för den aktuella ytan. Omfattning och inriktning av rådgivning bör utredas vidare.

Kostnadmässigt uppgår den uppskattade rådgivningen till ungefär samma belopp som den besparing som vi ser att den förenklade administrationen kommer att ge. Rådgivningen ingår dock inte i den administrativa bördan för EU-stödhanteringen utan tillhör både budgetmässigt och organisationsmässigt en annan del av verksamheten. Därför bedöms den administrativa bördan för myndigheten ändå minska betydligt om förslaget genomförs.

1.1.1.3 Kontroll

Fältkontrollerna kommer att bli något enklare eftersom de individuella villkor för varje åtagandeyta som omfattas av åtagandeplanen tas bort. Det kommer därför att bli färre kontrollpunkter som måste kontrolleras vid en fältkontroll. Kontrollen av de generella villkoren kommer att vara densamma för alla marker inom markklassen vilket gör kontrollerna mer likriktade. I övrigt kommer kontrollen att vara oförändrad och kommer att behöva genomföras på samma sätt som tidigare.

1.1.1.4 IT-förvaltning

I det fall åtagandeplanerna tas bort kommer IT-förvaltningen för ersättningen för betesmarker och slätterängar att vara i stort sett oförändrad.

1.1.1.5 IT-utveckling

För att kunna genomföra förslaget kommer det att krävas utveckling av IT-systemen. Preliminärt beräknas kostnaden bli ca 1250 timmar för anpassning och utveckling. Dessutom kommer det att krävas ca 500 timmar för att skapa nya manuella avdragsmallar för att kunna göra avdragsberäkningar för de kontrollföretag som har avvikelser i kontroll. Ytterligare IT-utveckling och anpassning kan komma att krävas av den nya blockdatabasen (Basen). Kostnaden för detta går inte att uppskatta idag.

Totalt innebär det en Hög kostnad för IT-utvecklingen enligt den framtagna skalan för åtgärdsförslagen.

Skala: Bedömning av uppskattning av IT-utveckling (för åtgärdsförslaget)

Omfattar SU-tid (utveckling, test, krav och ledning) + VE-tid (verksamhetstid)

- Ingen
- Låg < 200 timmar
- Medel 200 < 1000 timmar
- Hög > 1000 timmar

1.1.1.6 Helhetsbedömning myndighetsperspektivet

Den största förenklingen med detta förslag är att det är samma villkor som gäller i alla åtaganden om särskild skötsel för markklassen. Handläggningen på länsstyrelserna kommer att minska väsentligt när åtagandeplanerna tas bort medan ett större ansvar kommer att läggas på ny ajourhållningsorganisation av markklasser. Kvalitén på klassificeringen av markklasserna kommer att öka i och med att en löpande ajourhållning gör det möjligt med tätare uppföljning av markerna än vad som varit fallet tidigare då fokus varit vid programstart eller när nyansökning av åtagandet inkommit.

Besparingen skulle kunna bli upp mot ca 25 årspersoner när nya ajourhållningsverksamheten tar över en del av det arbete som åtagandeplanhandläggarna gjort.

Dessutom behöver en utredning genomföras för att utreda den förändrade ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna i och med att åtagandeplanerna tas bort och ajourhållningsverksamheten utökas. Det behöver utredas hur organisationen ska se ut och samverka med dagens ajourhållningsverksamhet och hur myndigheternas finansiering påverkas.

1.1.2 Kundperspektivet

Om åtagandeplanerna tas bort kommer det att innebära att myndigheterna får bättre förutsättningar att samordna sina besök hos lantbrukaren. Länsstyrelsens besök då man upprättar åtagandeplanen kommer att försvinna. Det kommer istället att vara den nya ajourhållningsverksamheten som fastställer markklass på marken och därmed avgör om marken är kvalificerad för allmänna värden eller särskilda värden. Verksamheten ska samordnas med nuvarande ajourhållning och ha målsättningen ett besök per lantbrukare.

Eftersom det kommer att vara generella villkor även för särskilda värden i åtagandet skapar det en stabilitet och förutsägbarhet som förenklar för lantbrukaren. Även kontrollen som lantbrukaren utsätts för kommer att vara enklare eftersom många villkor och därmed kontrollpunkter försvinner. Att dessutom alla marker av samma typ har samma villkor borde innebära en mindre osäkerhet hos lantbrukaren jämfört med idag, förutsatt att man skött marken på ett korrekt sätt för att uppfylla villkoren för stöd.

Eftersom lantbrukaren enligt detta förslag i fortsättningen inte kommer att få någon plan med detaljerade åtgärder på respektive skifte kan det vara nödvändigt att få rådgivning. Genom rådgivningen kan lantbrukaren få hjälp med att bedöma de åtgärder som krävs för att kunna bevara den aktuella markklassen och hur de ska göra för att bevara natur- och kulturvärden. Rådgivningen bör i så fall vara riktad och fokusera på marker där vi ser en större risk för att markens värden inte upprätthålls. Ur lantbrukarnas perspektiv bör rådgivning ändå upplevas som en mindre börda då det inte är ett krav på samma sätt som skötselvillkoren i åtagandeplanerna är idag.

1.2 Alternativ 2: Utpekande av särskilda marker för åtagandeplan

Alternativ 2 innebär att vi precis som i alternativ 1 skapar generella särskilda villkor för åtagandet i respektive markklass med särskild skötsel, men att vissa markklasser som bedöms ha särskilda behov fortfarande omfattas av individuella åtagandeplaner.

Ett förslag där man istället skulle peka ut vissa marker inom en markklass som skulle behöva en åtagandeplan blir mycket komplext administrativt. Alternativ 2 omfattar därför åtagandeplaner för hela markklasser.

Alternativet kommer därmed att resultera i att vi måste ha två olika processer för att hantera betesmarker och slåtterängar. Dels den process som presenteras i alternativ 1, där den nya ajourhållningsverksamheten fastställer markklasser och det finns generella villkor i åtagandet för markklasserna med särskilda värden. Dels krävs ytterligare en process där en åtagandeplanhandläggare gör en bedömning för de markklasser som fortfarande bedöms behöva en individuell åtagandeplan.

En lantbrukare kan ha flera markklasser med åtagandeplaner men kommer i de flesta fall även att ha mark med särskild skötsel som inte kommer att kräva åtagandeplan.

1.2.1 Myndighetsperspektivet

1.2.1.1 *Handläggning*

De administrativa fördelarna vi får av att skapa generella villkor i åtagandet för marker med särskilda värden försvinner om vi låter vissa markklasser fortsätta att omfattas av åtagandeplaner.

Ett stort problem inom handläggningen kommer att vara att man har två olika processer att förhålla sig till, och i många fall för en och samma kund. Komplexiteten ökar gentemot dagens hantering.

I alternativ 2 kommer länsstyrelserna behöva ha handläggare som upprättar åtagandeplaner i olika omfattning beroende på om de aktuella markklasserna är rikt representerade i länet eller ej.

De administrativa kostnaderna jämfört med dagens system är svåra att bedöma. Oavsett kostnad kommer komplexiteten i hanteringen att öka och vår bedömning är att det inte kommer att bli någon förenkling för myndigheten i hanteringen av ersättningen.

1.2.1.2 *Rådgivning*

Eftersom även alternativ 2 omfattar markklasser med generella särskilda skötselvillkor är bedömningen att rådgivningsinsatsen som krävs är i stort sett lika omfattande som i alternativ 1.

1.2.1.3 *Kontroll*

Fältkontrollen kommer att vara lik den kontroll som finns idag och kommer genomföras på samma sätt som idag. Den förenkling med kontroll av färre villkor som blir resultatet av att ta bort åtagandeplaner försvinner i många fall med detta alternativ.

1.2.1.4 *IT-förvaltning*

IT-förvaltningen i ett förfarande med åtagandeplaner för vissa markklasser i ersättningen för betesmarker och slåtterängar kommer att vara i stort sett oförändrad mot hur det är idag.

1.2.1.5 *IT-utveckling*

För att kunna genomföra förslaget kommer det att krävas utvecklingsarbete av IT-systemen. Preliminärt beräknas kostnaden bli ca 1800 timmar. Dessutom kommer det att krävas ca 700 timmar för att skapa nya manuella mallar för att kunna göra avdragsberäkningar för de kontrollföretag som har avvikelser i kontroll. Någon ytterligare kostnad för utveckling av markklassen för myrslåtterängar kommer inte att krävas.

Totalt innebär det en Hög kostnad för IT-utvecklingen enligt den framtagna skalan för åtgärdsförlagen.

1.2.1.6 Helhetsbedömning myndighetsperspektivet

Att kombinera två olika system där vi har både generella särskilda skötselvillkor för vissa markklasser och åtagandeplaner för andra kommer att skapa en hantering som är mer komplex än den vi har idag.

1.2.1.7 Kundperspektivet

Att kombinera två olika system där vi har både generella särskilda skötselvillkor för vissa markklasser och individuella åtagandeplaner för andra skapar en otydlighet och än mer komplexitet för lantbrukarna jämfört med idag.

Det blir mer komplext för lantbrukaren som måste hålla reda på exakt vilken mark som har vilka villkor. En lantbrukare kan ha flera markklasser med åtagandeplaner men kommer i de flesta fall även att ha mark med särskild skötsel med generella villkor som inte kommer att kräva åtagandeplan. Lantbrukaren kommer också precis som idag att få besök av myndighetspersoner med olika roller precis som idag.

Den vinst i form av stabilitet och förutsägbarhet som generella särskilda skötselvillkor ger går förlorad för de lantbrukare som också har marker som omfattas av åtagandeplaner.

2 Resultat

Från analysen i denna rapport har vi i uppskattat vilka administrativa kostnader och konsekvenser respektive alternativ innebär. Uppskattningen har gjorts med hjälp av följande tre skalor:

Skala 1: Bedömning av förenklingens omfattning för myndighet och kund

1. Ingen förenkling
2. Små förenklingar
3. Märkbara förenklingar
4. Betydande förenklingar
5. Mycket stora förenklingar

Skala 2: Bedömning av stödets storlek baserat på pågående programperiod

1. Totalt stödbelopp max 10 miljoner kronor per år
2. Totalt stödbelopp 10-100 miljoner kronor per år
3. Totalt stödbelopp 100-500 miljoner kronor per år
4. Totalt stödbelopp 500-1 500 miljoner kronor per år
5. Totalt stödbelopp över 1 500 miljoner kronor per år

Skala 3: Bedömning av uppskattning av IT-utveckling (för åtgärdsförslaget)

Omfattar SU-tid (utveckling, test, krav och ledning) + VE-tid (verksamhetstid)

- Ingen
- Låg < 200 timmar
- Medel 200 < 1000 timmar
- Hög > 1000 timmar

Tabellen nedan visar de uppskattningar vi har gjort utifrån analysen av alternativen.

Stöd	Bedömning stödets storlek	Bedömning av förenklingens omfattning för myndigheten	Bedömning av förenklingens omfattning för kunden	Sammanvägning storlek och förenkling	Bedömning IT- utveckling
Bete, alternativ 1 (generella särskilda villkor, ingen ÅP)	4	5	3	12	Hög
Bete, alternativ 2 (generella särskilda villkor, ÅP för vissa marker)	4	1	1	6	Hög