En ny organisation för förvaltning av EU-medel

Betänkande av Utredningen om hantering av EU-medel

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:22

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0888-6 (tryck)
ISBN 978-91-525-0889-3 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet Elisabeth Svantesson

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hanteringen av EU-medel i Sverige (dir. 2021:109). Syftet med utredningen var att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana medel. Den 24 augusti 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:127).

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 december 2021 generaldirektören Per Johansson. Som experter i utredningen förordnades från och med den 1 mars 2022 departementssekreteraren Alexander Bjerner, departementssekreteraren Alexander Bornevall, kanslirådet Bianca Burkardt Salazar, stabsjuristen Olof Hallström, departementsrådet Karin Hermanrud, den nationella kontaktpersonen Johan Lindberg, enhetschefen Karin Lindblad, ämnesrådet Carl-Fredrik Lööf, biträdande avdelningschefen Andreas Mattisson, enhetschefen Barbro Nordgren, nuvarande kanslirådet Julia Nordgren, länsrådet Anna Olofsson, enhetschefen Per Persson, departementssekreteraren Amanda Stefansdotter, stf. chefsrådmannen Anna Tengberg och professorn Peter Öhman. Julia Nordgren entledigades den 4 april 2022 och samma dag förordnades programchefen Maria Rönnbäck och kanslirådet Charlotte Ottosson som experter i utredningen. Den 18 oktober 2022 entledigades Alexander Bornevall och Alexander Bjerner och samma dag förordnades departementssekreteraren Malin Nordahl Elala, departementssekreteraren Johanna Mikaelsson samt departementssekreteraren Mats Kullander. Den 9 december 2022 entledigades Charlotte Ottosson och samma dag förordnades kanslirådet Maria Eriksson. Den 7 juni 2023 entledigades Amanda Stefansdotter. Den 3 juli 2023 entledigades Karin Hermanrud och samma dag förordnades departementssekreteraren Åsa Bergqvist. Den

30 november 2023 entledigades Bianca Burkardt Salazar och samma dag förordnades departementssekreteraren Hanna Wessling.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 14 februari 2022 internrevisorn Nina Andersson, den 1 mars 2022 revisionsdirektören Bengt Lewin, den 8 augusti 2022 departementsrådet Malin Bohlin och den 29 augusti 2022 hovrättsassessorn Maria Linnér.

Utredningen som antagit namnet Utredningen om hantering av EU-medel överlämnar härmed betänkandet *En ny organisation för förvaltning av EU-medel* (SOU 2024:22).

Stockholm i mars 2024

Per Johansson

/ Nina Andersson
Malin Bohlin
Bengt Lewin
Maria Linnér

Innehåll

Sammanfattning **19**

Summary **25**

Definitioner och förkortningar **33**

1 Författningsförslag **39**

1.1 Förslag till lag om ett effektivt skydd för vissa EU-medel 39

1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap 41

1.3 Förslag till förordning om ett effektivt skydd för vissa EU-medel 42

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige 43

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket 44

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk 47

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan 49

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet ... 50

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ... 51

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen ... 52

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ... 54

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ... 55

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen ... 57

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1379) om förvaltningen av program för vissa EU-fonder ... 58

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 67

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ... 70

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ... 71

2 Uppdrag, utgångspunkter och centrala begrepp ... 81

2.1 Vårt uppdrag och arbetssätt ... 81
2.1.1 Vårt direktiv ... 81
2.1.2 Vårt arbetssätt ... 82

2.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet ... 82
2.2.1 Avgränsning ... 83
2.2.2 Generella utgångspunkter bakom den nuvarande ansvarsfördelningen för förvaltningen av EU-medel ... 83

2.3 Centrala begrepp ... 84
2.3.1 En ändamålsenlig och effektiv förvaltning ... 84
2.3.2 Rättssäkerhet ... 86

3 EU-medel med delad förvaltning ... 87

3.1 Omfattningen av EU-medel med delad förvaltning ... 87

3.2 EU-budgeten och fondernas inriktning ... 91
3.2.1 Den gemensamma jordbrukspolitiken ... 93
3.2.2 Den europeiska sammanhållningspolitiken ... 94
3.2.3 Fonder inom andra politikområden ... 95

3.3 Regelverket för fonder med delad förvaltning ... 96
3.3.1 Partnerskapsöverenskommelser och strategiska planer ... 98
3.3.2 Fondprogram ... 99
3.3.3 Nationell medfinansiering ... 100
3.3.4 Förvaltningens organisering ... 101
3.3.5 Partnerskapsprincipen ... 103
3.3.6 Utvärdering, uppföljning och rapportering ... 106
3.3.7 Revision av EU-medel ... 107
3.3.8 Skyddet av EU:s ekonomiska intressen ... 108

4 Förvaltningsorganisationen i Sverige ... 113

4.1 Regeringskansliets roll ... 113

4.2 Förvaltande myndigheter och utbetalande organ ... 114
4.2.1 Framtagandet av fondprogram ... 116
4.2.2 Förvaltningskostnader ... 117

4.3 Partnerskapsprincipens tillämpning i Sverige 120
4.3.1 Regionala strukturfondspartnerskap 120
4.3.2 Övervakningskommittéer..... 120
4.3.3 Lokala aktionsgrupper 121
4.3.4 Nationellt nätverk för den gemensamma jordbrukspolitiken 121

4.4 Fonder och fondprogram..... 122
4.4.1 Strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 122
4.4.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden..... 124
4.4.3 Europeiska regionala utvecklingsfonden 126
4.4.4 Europeiska socialfonden..... 131
4.4.5 Fonden för en rättvis omställning..... 132
4.4.6 Asyl-, migrations- och integrationsfonden 133
4.4.7 Fonden för inre säkerhet 134
4.4.8 Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik 134

4.5 Aktuella myndigheter och deras uppdrag 135
4.5.1 Statens jordbruksverk 136
4.5.2 Tillväxtverket..... 137
4.5.3 Länsstyrelserna..... 139
4.5.4 Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige 140
4.5.5 Migrationsverket 141
4.5.6 Polismyndigheten 141
4.5.7 Sametinget 142
4.5.8 Skogsstyrelsen 142
4.5.9 Havs- och vattenmyndigheten 143
4.5.10 Regioner och andra aktörer 143
4.5.11 Ekonomistyrningsverket 147
4.5.12 Ekobrottsmyndigheten..... 148
4.5.13 Rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen 149

4.6 Organisationens förändring över tid..... 150
4.6.1 Organisationens uppbyggnad vid EU-inträdet... 151
4.6.2 Förändringar inför programperioden 2000–2006..... 151

4.6.3 Förändringar inför och under programperioden 2007–2013 ... 152
4.6.4 Förändringar inför och under programperioden 2014–2020 ... 153
4.6.5 Förändringar inför programperioden 2021–2027 ... 154

5 Hanteringen av EU-medel i några andra länder ... 155

5.1 Urvalet av medlemsstater ... 155

5.2 Danmark ... 157
5.2.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken ... 157
5.2.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 162
5.2.3 Inrikesfonderna ... 162
5.2.4 Jordbruksfonderna ... 163

5.3 Estland ... 165
5.3.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken ... 166
5.3.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 168
5.3.3 Inrikesfonderna ... 169
5.3.4 Jordbruksfonderna ... 169

5.4 Finland ... 170
5.4.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken ... 171
5.4.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 174
5.4.3 Inrikesfonderna ... 175
5.4.4 Jordbruksfonderna ... 175

5.5 Nederländerna ... 176
5.5.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken ... 177
5.5.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 181
5.5.3 Inrikesfonderna ... 181
5.5.4 Jordbruksfonderna ... 182

5.6 Österrike ... 183
5.6.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken ... 184
5.6.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 187
5.6.3 Inrikesfonderna ... 188
5.6.4 Jordbruksfonderna ... 189

5.7 Några sammanfattande slutsatser ... 190
5.7.1 Förvaltande myndighet ... 190
5.7.2 Förmedlande organ och genomförandet av partnerskapsprincipen ... 192
5.7.3 Övervakning och kontroll ... 194
5.7.4 Programstruktur ... 194
5.7.5 Lagstiftningsstruktur ... 195

6 Utmaningar med dagens förvaltning ... 197

6.1 Övergripande utmaningar vid hanteringen av EU-medel .. 197
6.1.1 Höga förvaltningskostnader för vissa fondprogram och stödformer ... 199
6.1.2 Utmaningar för en samlad uppföljning av hanteringen av EU-stöd ... 203
6.1.3 Beviljande av stöd till den egna myndigheten ... 203

6.2 Iakttagelser om förvaltningen av jordbruksfonderna ... 207
6.2.1 Nyligen genomförda granskningar och utredningar ... 207
6.2.2 Höga förvaltningskostnader ... 211
6.2.3 Omfattande finansiella korrigeringar ... 221
6.2.4 Komplex reglering, styrning och kontroll ... 223
6.2.5 Stort antal aktörer ... 226
6.2.6 Programstrukturen och den framtida gemensamma jordbrukspolitiken ... 227

6.3 Iakttagelser om förvaltningen av havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 228
6.3.1 Dagens rollfördelning ... 228
6.3.2 Höga förvaltningskostnader ... 230
6.3.3 Stort antal åtgärdstyper ... 231
6.3.4 Regelverkstillämpning och revisionskritik ... 231

6.4 Iakttagelser om förvaltningen av regional- och socialfonderna ... 232
6.4.1 Nyligen genomförda granskningar och utredningar ... 232
6.4.2 Förvaltande myndigheters roll och ansvar ... 234
6.4.3 De regionala strukturfondspartnerskapens roll och funktionssätt ... 238

6.4.4 Kostnader för hanteringen av Eruf och ESF 241
6.4.5 Utmaningar med samordning och synergi mellan fonderna 253
6.4.6 Låg nyttjandegrad 262
6.4.7 Vissa utmaningar med många regionalfondsprogram 269
6.4.8 De regionala strukturfondspartnerskapens roll och konstruktion 271
6.4.9 Interregprogrammens hantering 281

6.5 Iakttagelser om förvaltningen av inrikesfonderna 286
6.5.1 Tidigare genomförda granskningar och utredningar 287
6.5.2 Intressekonflikter och principen om separata funktioner 288
6.5.3 Höga förvaltningskostnader 290
6.5.4 Flexibilitet och förutsättningar för samordning och synergier 292

7 Förslag för en effektiv, ändamålsenlig och rättssäker förvaltningsorganisation 295

7.1 Inledning 295

7.2 Vägledande principer för en ny organisation 295

7.3 Förslag om förvaltningen av jordbruksfonderna 297
7.3.1 Hantering av areal- och djurbaserade stöd centraliseras till Jordbruksverket 299
7.3.2 Länsstyrelsernas handläggning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till färre länsstyrelser 304
7.3.3 Ansvaret för kontroller på plats 312
7.3.4 Förutsättningar för att genomföra förslagen 315
7.3.5 Leader 317
7.3.6 Skogsstyrelsen och Sametinget 319

7.4 Förslag om förvaltningen av havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden 322
7.4.1 Jordbruksverkets roll som förvaltande myndighet 322

7.4.2 Länsstyrelsernas roll vad gäller kontroller 326
7.4.3 Havs- och vattenmyndighetens roll som förmedlande organ 327

7.5 Reglering av projekt i egen regi inom jordbruks- och fiskeriområdet 328

7.6 Förslag om förvaltningen av regional- och socialfonderna 330
7.6.1 En förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken 330
7.6.2 Tillväxtverket som förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken 335
7.6.3 Förutsättningar för genomförande av förslagen 339
7.6.4 Antalet program inom Eruf bör minska 342

7.7 Förslag om förvaltningen av Interreg 344
7.7.1 En förvaltande myndighet för hantering av Eruf 344
7.7.2 Förutsättningar för att genomföra förslagen 349

7.8 Förslag avseende systemet med regionala strukturfondspartnerskap 351
7.8.1 Förslag till förändring av systemet med regionala strukturfondspartnerskap: regionala referensgrupper 352
7.8.2 Alternativ till utredningens förslag: ett strategiskt partnerskap 363

7.9 Förslag om förvaltningen av inrikesfonderna 365
7.9.1 Organisatorisk hemvist 366
7.9.2 Förtydligande i Polismyndighetens instruktion 374

7.10 Alternativ till utredningens förslag 375
7.10.1 En myndighet för att hantera samtliga fonder med delad förvaltning 375
7.10.2 En myndighet som hanterar fonderna reglerade av CPR 377

7.10.3 Organisatorisk samordning av vissa uppgifter och funktioner ... 379
7.10.4 Övriga alternativ till utredningens förslag avseende partnerskap ... 381

7.11 Förslagens ikraftträdande ... 386

8 Kontroll och revision ... 391

8.1 Reglering och kontrollsystem på EU-nivå ... 391
8.1.1 Kontroll och revision av EU-medel under CPR ... 393
8.1.2 Kontroll och revision inom den gemensamma jordbrukspolitiken ... 394

8.2 Reglering och kontrollsystem i Sverige ... 397
8.2.1 Reglering på nationell nivå ... 397
8.2.2 De svenska förvaltnings- och kontrollsystemen ... 398

8.3 Iakttagelser om det svenska systemet för kontroll och revision ... 406
8.3.1 ESV:s och kommissionens granskningar ... 406
8.3.2 ESV:s och kommissionens systemgranskningar av GJP-utgifter ... 408
8.3.3 Risk för dubbelfinansiering och intressekonflikter ... 409
8.3.4 Orsaker till finansiella korrigeringar i hanteringen av jordbruksfonderna ... 410
8.3.5 ESV:s främjande ... 412
8.3.6 ESV:s kostnader för EU-revision ... 414

8.4 Förslag om stärkt kontroll och revision ... 416
8.4.1 Förslag om ESV:s främjande roll ... 417
8.4.2 Dubbelfinansiering och intressekonflikter ... 420

9 En gemensam plattform ... 421

9.1 Vad är en gemensam plattform för hantering av information? ... 421

9.2 Beskrivning av relevanta krav på EU-nivå ... 422
9.2.1 Fondgemensamma krav ... 422
9.2.2 Krav under den gemensamma jordbrukspolitiken ... 423
9.2.3 Krav enligt regelverket om gemensamma bestämmelser ... 425

9.3 System för riskvärdering och kontroll ... 427
9.3.1 Riskvärderingsverktyget Arachne ... 427
9.3.2 Tidig upptäckt och uteslutning (Edes) ... 437

9.4 Nationella förutsättningar för en gemensam plattform ... 440
9.4.1 Digitaliseringen skapar behov och förutsättningar för gemensamma lösningar ... 440
9.4.2 Några initiativ för att förbättra förutsättningarna för gemensamma lösningar och informationsutbyte mellan offentliga aktörer ... 441
9.4.3 Vem ansvarar för utvecklingen av gemensamma plattformar? ... 443

9.5 Vilka nationella plattformar och system används för hantering av EU-stöd? ... 444
9.5.1 Webbplatsen EUfonder.se ... 444
9.5.2 Myndigheternas projektbanker ... 444
9.5.3 System för att hantera stödprocessen för Eruf, Amif, ISF och BMVI ... 445
9.5.4 System för att hantera stödprocessen för fonderna inom den gemensamma jordbruks- samt fiskeripolitiken ... 446
9.5.5 System för att hantera stödprocessen för socialfonden ... 447

9.6 Förslag och bedömningar ... 448
9.6.1 Behov av gemensam plattform för förvaltnings- och kontrollsystem ... 448
9.6.2 Behov av gemensam plattform för att hantera stödprocessen för handläggning av ansökningar ... 457
9.6.3 En anslutning till Utbetalningsmyndigheten för att minska risken för felaktiga utbetalningar ... 459

10 Anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel 461

10.1 Inledning..... 461

10.2 Något om den rättsliga regleringen 461
10.2.1 Begreppen oegentlighet med EU-medel, brott med EU-medel och bedrägeri med EU-medel 461
10.2.2 Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och SEFI-direktivet 463
10.2.3 EU och medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen... 465
10.2.4 Något om uppsåtskrav, bevisbörda och beviskrav i svensk straffrätt..... 466
10.2.5 Några svenska straffstadganden som kan aktualiseras vid brott med EU-medel..... 466
10.2.6 Det straffrättsliga skyddet för utbetalningar inom det svenska välfärdssystemet..... 472

10.3 Lagstadgad anmälningsskyldighet och underrättelseskyldighet vid misstänkt brottslighet inom några andra rättsområden 474
10.3.1 Anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen..... 474
10.3.2 Anmälningsskyldigheten i skattebrottslagen..... 479
10.3.3 Anmälningsskyldigheten för konkursförvaltare, revisorer och Finansinspektionen 480
10.3.4 Anmälningsskyldigheten i miljöbalken..... 481
10.3.5 En lagstadgad underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 482

10.4 Svenska myndigheters rutiner och arbete med att anmäla misstänkta brott med EU-medel..... 485
10.4.1 SEFI-rådets anmälningspolicy för misstänkta brott mot EU:s finansiella intressen i Sverige 485
10.4.2 Statens jordbruksverk..... 486
10.4.3 Länsstyrelserna 489
10.4.4 Tillväxtverket 491
10.4.5 ESF-rådet 493

10.4.6 Migrationsverket ... 495
10.4.7 Polismyndigheten ... 497
10.4.8 Havs- och vattenmyndigheten ... 500
10.4.9 Skogsstyrelsen ... 501
10.4.10 Sametinget ... 503
10.4.11 Ekonomistyrningsverket ... 504

10.5 Överväganden och förslag ... 505
10.5.1 Inledande avgränsning ... 505
10.5.2 Anmälningsfrekvensen av misstänkta EU-bedrägerier ... 506
10.5.3 Några tänkbara anledningar till den låga anmälningsfrekvensen ... 508
10.5.4 En lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel ... 510
10.5.5 Misstänkta brott ska anmälas till Ekobrottsmyndigheten ... 515
10.5.6 Myndigheter som ska omfattas av anmälningsskyldigheten ... 516
10.5.7 Berörda myndigheter har redan i dag det regelverk som krävs för att kunna fullgöra en lagstadgad anmälningsskyldighet ... 518
10.5.8 Konsekvenser vid bristande anmälan ... 518
10.5.9 En lag om ett effektivt skydd av EU-medel ... 519
10.5.10 Ansökan om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” ... 523
10.5.11 Regleringen om intygande på ”heder och samvete” ska inte tillämpas i återkravsärenden ... 527
10.5.12 Ekobrottsmyndigheten bör återkoppla till anmälande myndighet vad en brottsanmälan har lett till ... 527
10.5.13 SEFI-rådets och andra berörda aktörers framtida roll i arbetet med att främja en effektiv och korrekt användning och hantering av EU-medel ... 529
10.5.14 Behov av utbildnings- och informationsinsatser ... 535

11 Konsekvensanalys ... 537

11.1 Allmänt om förslagens konsekvenser ... 537

11.2 Verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser ... 538
11.2.1 Förändrat ansvar för hantering av jordbruksfonderna ... 539
11.2.2 Förändrat ansvar för hantering av havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ... 545
11.2.3 Förändrat ansvar för hantering av fonderna under sammanhållningspolitiken ... 546
11.2.4 Förändrat ansvar för hantering av Interreg ... 552
11.2.5 Strukturfondspartnerskapen reformeras ... 553
11.2.6 Anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel ... 554

11.3 Finansiering av utredningens förslag ... 555

11.4 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter ... 555
11.4.1 Ekobrottsmyndigheten ... 555
11.4.2 Migrationsverket ... 555
11.4.3 Polismyndigheten ... 556
11.4.4 ESV ... 556
11.4.5 Övriga myndighetsaktörer ... 557

11.5 Konsekvenser för kommuner och regioner ... 557

11.6 Konsekvenser för organisationer ... 559

11.7 Konsekvenser för företag ... 560
11.7.1 Företag som ansöker om stöd från jordbruksfonderna ... 560
11.7.2 Företag som söker ansöker om stöd från Eruf och ESF+ ... 561
11.7.3 Strukturfondspartnerskapen reformeras ... 562

11.8 Konsekvenser för enskilda ... 562

11.9 Konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden gentemot EU ... 563
11.9.1 Strukturfondspartnerskapen reformeras ... 563
11.9.2 Konsekvenser i förhållande till kommissionen ... 563

11.10 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet ... 564

12 Författningskommentar 567

12.1 Förslaget till lag om ett effektivt skydd för vissa EU-medel 567

12.2 Förslaget till lag om upphävande av lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap 571

Referenser 573

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:109 591

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:127 601

Bilaga 3 Analysmodell 603

Bilaga 4 Rättsutredning: Strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning, jäv m.m. 607

Bilaga 5 Upptäckta och anmälda bedrägerier 627

Bilaga 6 Alternativt författningsförslag 629

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Vårt uppdrag har varit att utreda förvaltningen av EU-medel i Sverige. Syftet med utredningen har varit att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana medel. I enlighet med direktiven lämnar vi förslag inom två områden:

- En organisatorisk struktur och ansvarsfördelning som möjliggör en mer ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning av EU-medel, som samtidigt lever upp till de krav som ställs av EU.
- Skyldigheten för berörda myndigheter att anmäla misstänkt brottslighet.

I enlighet med direktivet har vi också analyserat behovet av en gemensam plattform för hantering av information om EU-medel. På det området lämnar utredningen inga förslag, utan bedömer att de behov som finns kan tillgodoses av EU-gemensamma verktyg.

Utredningen har begränsats till EU-medel som hanteras genom så kallad delad förvaltning, det vill säga gemensamt av Europeiska kommissionen och Sverige. Det innebär att utredningen omfattar förslag och bedömningar rörande hanteringen av Europeiska garantifonden för jordbruket, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden, Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet, Fonden för en rättvis omställning samt Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

Utredningens utgångspunkter

Systemperspektivet har varit en viktig utgångspunkt för utredningen. Det betyder att vi inte primärt har varit intresserade av hur enskilda myndigheter kan optimera sina verksamheter utan snarare av hur de tillsammans bidrar till måluppfyllelse för systemet som helhet. Utredningens förslag har följaktligen utgått från hur den samlade organisationen fungerar i dag och från helhetspotentialen med alternativa sätt att lösa ansvarsfördelningen.

I dag är hanteringen av EU-medel med delad förvaltning huvudsakligen organiserad utifrån en logik om sakområdesansvar. Att utgå från sakområdesansvaret har fördelen att EU-medlen som kommer Sverige till del kan göra nytta tillsammans med nationella medel i syfte att uppnå politiska mål. Ett alternativt sätt att organisera hanteringen av EU-medel skulle kunna vara att i stället utgå från processkunskap, det vill säga kunskapen om hur de gemensamma regelverken för EU-medel ska tillämpas. En ansvarsfördelning utifrån processkunskap kan ha fördelar såsom korrekt medelshantering, utbetalningar i tid och minskad risk för fel.

De olika EU-fonderna som Sverige tar emot medel från har olika politiska mål och delvis olika regelverk. Det innebär att avvägningen mellan en ansvarsfördelning utifrån sakområde respektive processkunskap kräver eftertanke. Organisationen kan inte enbart baseras på vare sig sakkunskap eller EU-medel som gemensam nämnare. Det behöver utöver gemensamma regelverk också finnas kopplingar mellan verksamheternas processer, perspektiv, politiska mål och uppdrag. Det är när dessa delar kombineras som vi ser att det finns förutsättningar för skalfördelar och synergier.

Utifrån den kartläggning av dagens förvaltning som utredningen genomfört står det klart att det finns såväl fondövergripande som fond- och myndighetsspecifika utmaningar och problem med dagens förvaltning av EU-medel. Samtidigt finns det områden som i stort fungerar väl, men där det kan finnas samordningsfördelar. Utredningens förslag syftar till att komma till rätta med utmaningarna samtidigt som vi vill kunna dra nytta av möjliga synergier och skapa en förvaltningsstruktur som bygger på principer som ska vara hållbara över tid. Som vår internationella utblick visar finns det också erfarenheter från andra medlemsstater som stärker våra slutsatser.

Vägledande principer

I enlighet med direktivet har utredningen formulerat ett antal principer som vi anser bör vara vägledande för en ändamålsenlig organisering inför den programperiod som startar 2028. Framtidens fondförvaltning behöver bland annat vara flexibel så att den kan hantera tillkommande uppgifter och förändrad politisk inriktning. Ansvar och befogenheter bör följas åt så att det finns goda förutsättningar för styrning och ansvarsutkrävande. Möjligheter till synergier mellan fonder samt mellan fondförvaltning och myndigheternas verksamhet i övrigt bör beaktas. Samordning, centralisering eller koncentration av uppgifter och verksamheter bör övervägas där det finns skalfördelar. Stödmottagarperspektivet är centralt och utöver rättssäkerhetsaspekter som likabehandling och objektivitet är överskådlighet och enkelhet viktiga principer att beakta i den framtida förvaltningsstrukturen.

Ovan nämnda principer har tillsammans med utredningens kartläggning och analys av den nuvarande förvaltningens utmaningar lagt grunden för våra förslag. Det är vår förhoppning att principerna, även om olika vägval kan göras, ska vara långsiktigt vägledande för en ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning av EU-medel.

Uppdraget att säkerställa en mer ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel

Förslag om förvaltningen av jordbruks- och fiskerifonderna

Jordbruksverket har i dag det fulla ansvaret för en korrekt svensk hantering av medel från EU:s jordbruksfonder och havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden. Samtidigt har utförandet delegerats till ett stort antal stödmyndigheter. Styrningen av dessa sker indirekt genom avtal, föreskrifter, och ett stort antal skriftliga rutiner. Styrningen har försvårats av ett komplicerat och mellan programperioderna föränderligt regelverk. Det stora antalet inblandade aktörer har även inneburit utmaningar för verksamhetsutveckling, för genomförandet av gemensamma arbetssätt och en likvärdig rättstillämpning.

För att åstadkomma en mer ändamålsenlig och effektiv hantering av jordbruksfonderna behöver ansvar och befogenheter följas åt och synergier som möjliggörs av teknikutvecklingen tas tillvara. Utred-

ningen föreslår därför en genomgripande förändring där ansvaret för handläggning, prövning och kontroll av areal- och djurbaserade stöd centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket och ansvaret för länsstyrelsernas handläggning och prövning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län.

Vi bedömer att EU-stöden som i dag hanteras av Skogsstyrelsen och Sametinget bör göras om till nationella stöd i syfte att förenkla och effektivisera. När det gäller Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden föreslår utredningen mindre förändringar som rör ansvaret för kontroller på plats och för de stöd som i dag hanteras av Havs- och vattenmyndigheten.

Förslag om förvaltningen av sammanhållningsfonderna

Förvaltningen av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska socialfonden+ är i dag uppdelad mellan Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet. Fonderna skiljer sig åt vad gäller målgrupp, arbetssätt och sammanhang ur ett politikområdesperspektiv. Men det finns också grundläggande likheter. De bägge förvaltande myndigheterna verkar under ett gemensamt EU-regelverk med gemensamma krav på funktioner och processer. Regelverken förutsätter att medlemsstaterna främjar samordning och komplementaritet mellan fonderna och att dubbelarbete undviks. Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden+ har en nationell såväl som regional dimension och en förvaltning som är knuten till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. Förutsättningarna för synergier och komplementaritet mellan fonderna har inte nyttjats fullt ut och likvärdigheten i hanteringen har varit föremål för kritik.

I syfte att adressera de utmaningar som identifierats och tillvarata synergier mellan fonderna och skalfördelar i förvaltningen föreslår utredningen att ansvaret för hanteringen av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning samlas hos Tillväxtverket. Vi föreslår också att dagens regionala strukturfondspartnerskap ska ersättas med ett system med mer strategiskt orienterade partnerskap med fokus på utlysningsskedet. Det bör övervägas att även Fonden för en rättvis omställning

ska omfattas av partnerskapen. Utredningen gör bedömningen att antalet regionala program med finansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden bör minska under kommande programperiod. Utredningens bedömning är att ett program med regionala indikativa budgetramar vore mer effektivt och ändamålsenligt än dagens programstruktur.

Utredningen föreslår vidare att ansvaret som förvaltande myndighet för Interregprogrammen Norra Periferin och Arktis, Aurora samt Sverige-Norge flyttas från länsstyrelsen till Tillväxtverket. Ett antal mindre långtgående alternativ presenteras också.

Bedömning om förvaltningen av inrikesfonderna

Den nuvarande förvaltningen av Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet och Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik fungerar i huvudsak väl. Vi bedömer att möjligheterna till samordning fonderna emellan och möjligheterna till synergier med andra fonder och dess förvaltning är begränsade. Fonderna bör även fortsättningsvis hanteras av Migrationsverket respektive Polismyndigheten.

Uppdraget om behovet av en gemensam plattform

Utredningen bedömer att förvaltande myndigheter mer systematiskt än i dag behöver kunna dela information om EU-stöd i syfte att uppfylla högt ställda krav på granskning och kontroll. En anslutning till ett av kommissionen framtaget verktyg för datautvinning och riskbedömning kan öka svenska myndigheters förmåga att på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt upptäcka dubbelfinansiering, intressekonflikter och oegentligheter. Att nyttja verktyget förutsätter inte en gemensam plattform för att hantera information om EU-stöd utan kan i stället ersätta ett behov av en gemensam plattform.

Uppdraget om anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet

Vi föreslår att det, genom en ny lag om ett effektivt skydd för vissa EU-medel, införs en lagstadgad anmälningsskyldighet för förvaltande myndigheter vid misstänkt brottslighet med EU-medel. Utredningen föreslår att regeringen utser SEFI-rådets ledamöter. Ledamöterna ska ha en ledande befattning vid respektive medlemsmyndighet.

Konsekvenser

Utredningen har analyserat förslagens konsekvenser och kvantifierat dem i den mån det varit möjligt. Vi bedömer att förslagen på sikt kommer att leda till ökad rättssäkerhet, mindre risk för fel och lägre kostnader för staten genom samordningsvinster och minskad risk för finansiella korrigeringar. På kort sikt förutses omställningskostnader när övergången till en ny organisation ska ske samtidigt med förberedelserna för en ny programperiod. Några år in i den kommande programperioden förväntas nyttan av effektiviseringarna överstiga de initiala omställningskostnaderna.

Ikraftträdande

Det organisatoriska förändringar som föreslås bör vara fullt genomförda i samband med att nästa programperiod startar 2028. För partnerskapen under sammanhållningspolitiken föreslås ett stegvist införande med start den 1 juli 2025. Den nya lagen om ett effektivt skydd för vissa EU-medel föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Summary

Remit of the Inquiry

Our remit has been to investigate the management of EU funding in Sweden. The purpose of the Inquiry has been to ensure an effective and efficient management of this funding. In accordance with the Terms of Reference, we submit proposals in two areas:

- an organisational structure, and a division of responsibilities that would facilitate a more effective, efficient and legally certain management of EU funding, that also complies with the requirements set by the EU.
- Obligation for the relevant government agencies to report suspected criminal activity.

In accordance with the Terms of Reference, we have also analysed the need for a common platform for handling information about EU funding. In this area, the Inquiry does not submit any proposals, as it considers that the needs that exist can be met by EU-level tools.

The Inquiry has been limited to EU funding jointly managed by the European Commission and Sweden, termed 'shared management'. This means that the Inquiry covers proposals and assessments concerning the management of the European Agricultural Guarantee Fund, European Agricultural Fund for Rural Development, European Regional Development Fund, European Social Fund Plus, European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, Asylum, Migration and Integration Fund, Internal Security Fund, Just Transition Fund, and Border Management and Visa Instrument.

The Inquiry's starting points

The system perspective was an important starting point for the Inquiry. This means that we have not been interested primarily in how individual government agencies can optimise their operations, but rather in how they collectively contribute to achieving the objectives of the system as a whole. Therefore, the Inquiry's proposals have been based on how the organisation is functioning today, and on the overall potential of alternative ways of dividing up responsibilities compared to today.

Currently, the logic used to organise the shared management of EU funding is a subject matter logic. This has the advantage that EU funding that accrues to Sweden can be used to advantage alongside national funding for achieving policy objectives. An alternative basis for organising the shared management of EU funding might instead be process knowledge, i.e. knowledge of how the regulatory framework governing EU funding must be applied. A division of responsibilities based on process knowledge could have advantages such as correct funds management, timely payments, and a reduced risk of errors.

The different EU funds from which Sweden receives money have different policy objectives and somewhat different rules. The differences between different fund and policy areas mean that reflection is required to determine whether a division of responsibilities based on subject matter or on process knowledge is the most effective and efficient. How funds management is organised cannot be based solely on expertise or EU funding as a common denominator. In addition to a set of common rules, there need to be links between the processes, perspectives, policy objectives, and tasks of the activities in question. Only when these parts are combined can we see that there is the potential for economies of scale and synergies.

Based on the Inquiry's charting of the current funds management, it is clear that, with the current organisation, there are both general challenges and problems spanning all funds, and challenges and problems that are specific to a fund or government agency. There are also areas that are generally working well, but where there may be synergies. The Inquiry's proposals aim to address the challenges while also being able to benefit from possible synergies, and to create a management structure based on principles that must be sustainable

over time. As our international survey shows, some experiences from other Member States strengthen our conclusions.

Guiding principles

In accordance with the Terms of Reference, the Inquiry has formulated a number of principles which we believe should guide how shared management would be most effectively organised before the programming period that will start in 2028. Fund management in the future needs to be flexible among other things, so that it can cope with future tasks and changes in policy direction. Responsibilities and powers should go hand in hand so that there is a sound basis for governance and accountability. Opportunities for synergies between funds, and between fund management and government agency activities in general, should also be taken into account. The coordination, centralisation or concentration of tasks and activities should be considered where there are economies of scale to be had. The perspective of the support recipient is central and, in addition to legal certainty considerations such as equal treatment and objectivity, clarity and simplicity are important principles to take into account in the future management structure.

The principles mentioned above, together with the Inquiry's survey and analysis of the challenges that the current system of management faces, have been the foundation for our proposals. It is our hope that, even if different choices can be made, these principles will serve as a guide for the effective, efficient and legally certain management of EU funding in the long term.

The remit to ensure a more effective and efficient management of EU funding

Proposals for the management of the agricultural and fisheries funds

The Swedish Board of Agriculture currently has full responsibility for the correct management in Sweden of funding from the EU's common agricultural policy funds and the European Marine, Fisheries and Aquaculture Fund. However, the implementation has been

delegated to a large number of support authorities. These support authorities are governed indirectly through agreements, regulations, and a large number of written procedures. Their governance has been hampered by a complex and changeable regulatory framework between the programming periods. The large number of actors involved has also presented challenges for operations development, for the implementation of common working methods, and a comparable application of the law.

In order to achieve a more efficient and effective management of the common agricultural policy funds, responsibilities and powers need go hand in hand, and synergies enabled by technological development need to be taken advantage of. The Inquiry therefore proposes a radical change in which responsibility for the processing, review and control of area and animal-based payments is centralised from the county administrative boards to the Swedish Board of Agriculture; and the responsibility for the county administrative boards' processing and review of project and investment support is concentrated to the county administrative boards of Norrbotten, Örebro, Stockholm, Östergötland, Västra Götaland and Skåne counties.

We assess that the EU support currently managed by the Swedish Forest Agency and the Sami Parliament should be converted into national support to simplify and streamline its management. With regard to the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, the Inquiry proposes minor changes concerning responsibility for on-site inspections, and for the support currently managed by the Swedish Agency for Marine and Water Management.

Proposals concerning the management of the cohesion policy funds

The management of the European Regional Development Fund, the Just Transition Fund, and the European Social Fund Plus is currently divided between the Swedish Agency for Economic and Regional Growth and the Swedish ESF Council. These Funds differ in terms of target group, working methods and context from a policy area perspective. But there are also fundamental similarities. These two government agencies (managing authorities) manage this funding under a common EU regulatory framework with common requirements on functions and processes. The regulatory framework requires Mem-

ber States to promote coordination and complementarity between the Funds and to avoid duplication. The European Regional Development Fund and the European Social Fund Plus each have a national as well as a regional dimension, and their management is tied to the regional Structural Fund Partnerships system. Opportunities for synergies and complementarity between the Funds have not been fully exploited, and equivalence in their management has been the object of criticism.

In order to address the identified challenges and to exploit synergies between the Funds as well as economies of scale in their management, the Inquiry proposes that responsibility for the management of the European Regional Development Fund, European Social Fund Plus and Just Transition Fund be gathered within the Swedish Agency for Economic and Regional Growth. We also propose that today's regional Structural Fund Partnerships should be replaced by a system of more strategically oriented partnerships where the focus is on the call for proposals stage. Whether or not to include the Just Transition Fund in the partnerships should also be considered. The Inquiry makes the assessment that the number of regional programmes funded by the European Regional Development Fund should decrease in the coming programming period. The Inquiry's assessment is that a single programme with regional indicative budgetary frameworks would be more efficient and effective than the current programme-based structure.

The Inquiry also proposes that responsibility as the managing authority for the Interreg programmes Northern Periphery and Arctic, Aurora and Sweden – Norway should be moved from the county administrative board to the Swedish Agency for Economic and Regional Growth. A number of less far-reaching options are also presented.

Assessment of the management of the home affairs funds

The current management of the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument is largely functioning well. We assess that the possibilities for coordination between these Funds and the opportunities for synergies with other Funds and their management are limited.

These Funds should thus continue to be managed by the Swedish Migration Agency and the Swedish Police Authority, respectively.

The remit on the need for a common platform

The Inquiry assesses that managing authorities need to be able to share information about EU support more systematically than is currently the case in order to meet the stringent requirements on scrutiny and control. A connection to a data mining and risk assessment system developed by the European Commission can increase the capacity of Swedish government agencies to detect double funding, conflicts of interest, and irregularities in an effective, efficient way consistent with legal certainty. Utilising this system is not predicated on a common platform for processing information about EU support. It can instead replace a need for such a platform.

The remit on the obligation to report suspected criminal activity

We propose introducing a statutory obligation for managing authorities to report suspected criminal activity with EU funding. This will be implemented through a new Act on the effective protection of certain EU funds. The investigation proposes that the government appoints the members of the SEFI Council. The members must have a role in the management of the respective agency represented in the Council.

Impact assessment

The Inquiry has analysed consequences of our proposals and quantified these as far as possible. We assess that the proposals will eventually lead to greater legal certainty, less risk of error and lower costs through coordination gains and reduced risk of financial corrections. In the short term, transition costs are expected as the transition to a new organisation will take place at the same time as preparations are made for a new programming period. A few years into the next pro-

gramming period, the benefits through efficiency improvements are expected to exceed the initial transition costs.

Entry into force

The proposed organisational changes should be fully implemented before the next programming period starts in 2028. For the partnerships under cohesion policy, the Inquiry proposes a stepwise introduction, starting on 1 July 2025. The new Act on the effective protection of certain EU funds is proposed to enter into force on 1 July 2025.

Definitioner och förkortningar

Ackrediterat utbetalande organ: Se utbetalande organ.

Amif: Asyl-, migrations- och integrationsfonden.

Arachne: Arachne är ett it-verktyg för riskbedömning och datautvinning som kommissionen tagit fram och tillhandahåller för att stödja ansvariga myndigheter i kontrollen av stödmottagare.

Areal- och djurbaserade stöd: Stöd och ersättningar inom GJP som utgår från antalet hektar jordbruksmark och antalet djur som angetts i ansökan. Söks årligen av aktiva lantbrukare.

Arealövervakningssystem: Förordningsstyrt förfarande för regelbunden och systematisk observation, spårning och bedömning av jordbruksverksamhet och jordbruksmetoder på jordbruksarealer genom data från bland annat satelliter. I Sverige benämns arealövervakningssystemet digital markuppföljning.

Attesterande organ: Ett offentligt eller privat organ som utses av varje medlemsstat för att granska medlemsstatens styrningssystem och det utbetalande organets årsräkenskaper och prestationsrapportering avseende utgifter med finansiering från EU:s jordbruksfonder.

BAR – Brexit Adjustment Reserve: Brexitjusteringsreserven.

Behörig myndighet: Myndighet på ministernivå som utses av varje medlemsstat för att utfärda, granska och återkalla ackrediteringen av utbetalande organ.

BMVI – Border Management and Visa Instrument: Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik.

Budgetförordningen: Förordningen (EU) 2018/1046 om finansiella regler för unionens allmänna budget, som bland annat fastställer regler och principer för EU:s budgetprocess. I betänkandet skiljer vi mellan 2018 års budgetförordning och EU:s nya budgetförordning som vid betänkandets överlämnande ännu inte trätt i kraft.

CAP – Common Agricultural Policy: EU:s gemensamma jordbrukspolitik. GJP i svensk förkortning.

CPR – Common Provisions Regulation: Förordningen (EU) 2021/1060 om gemensamma bestämmelser för programperioden 2021–2027.

Delad förvaltning: En metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen behåller det yttersta ansvaret för genomförandet men där medlemsstaterna ansvarar för nationella förvaltnings- och kontrollsystem.

Delegerade organ: Organ som utför uppgifter på delegation av ett utbetalande organ. Det utbetalande organet får delegera utförandet av alla uppgifter utom utbetalningar.

Digital markuppföljning: Uppföljning av jordbruksmark med digital teknik, se arealövervakningssystem.

Direkt förvaltning: En metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen på egen hand förvaltar en EU-fond eller ett program, till skillnad från delad förvaltning eller indirekt förvaltning.

Edes – Early Detection and Exclusion System: Inrättat av kommissionen för att stärka skyddet av EU:s ekonomiska intressen och säkerställa sund ekonomisk förvaltning. Inkluderar bland annat Edes-databasen med personer och enheter som uteslutits från EU-finansierade kontrakt på grund av bedrägeri, korruption, annan kriminell verksamhet eller avtalsbrott.

EGFJ: Europeiska garantifonden för jordbruket.

Ejflu: Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

ERUF: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

ESF+: Europeiska socialfonden+. Föregångaren under programperioden 2014–2020 benämndes Europeiska socialfonden (ESF).

ESI-fonder – European Structural and Investments Funds: De fem fonder som under programperioden 2014–2020 omfattades av gemensamma regler: Eruf, ESF, Efjlu, EHFF och Sammanhållningsfonden (ej verksam i Sverige). Under programperioden 2021–2027 omfattas Ejflu inte längre av CPR.

Finansiell korrigering: En finansiell korrigering innebär att en medlemsstat blir skyldig att återbetala oriktigt använda medel till EU-budgeten genom en minskning av den berörda medlemsstatens anslagstilldelning. Syftet med finansiella korrigeringar är att skydda EU-budgeten från felaktiga eller oriktiga utgifter.

FRO: Fonden för en rättvis omställning.

Förmedlande organ: Den förvaltande myndigheten får ange ett eller flera förmedlande organ som ska utföra vissa uppgifter under den förvaltande myndighetens ansvar.

Förvaltande myndighet: Myndighet som utses av medlemsstaterna för att förvalta program med finansiering från fonder som regleras av CPR. Kan också avse den nationella förvaltande myndighet som medlemsstaterna ska utse för sina GJP-planer.

GJP: EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

IAKS: Förordningsstyrt administrations- och kontrollsystem som tillämpas på areal- och djurbaserade interventioner med finansiering från både EGFJ och Ejflu.

Indirekt förvaltning: En metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen anförtror genomförandeuppgifter åt till exempel länder utanför EU och internationella organisationer.

Interoperabilitet: Förmåga som gör det möjligt för nätverks- och informationssystem hos olika aktörer att interagera med varandra genom datadelning med hjälp av elektronisk kommunikation.

Interreg: Program som stöder gränsöverskridande samarbetsprojekt mellan regioner och länder till stöd för regional utveckling.
ISF: Fonden för inre säkerhet.

Jordbrukarstöd: Jordbruksverkets tidigare benämning på stödgrupp inom GJP. Avsåg gårdsstöd, förgröningsstöd, nötkreatursstöd, stöd till unga, ekologisk produktion och miljöersättningar. Stöden kallas också EGFJ-IAKS och Ejflu-IAKS.

Landsbygdsstöd: Jordbruksverkets tidigare benämning på stödgrupp inom GJP. Avsåg projekt- och företagsstöd och miljöinvesteringar inom landsbygdsprogrammet. Stöden kallas också Ejflu ej-IAKS.

Leader: Fransk förkortning som står för Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale. I svensk översättning samordnade aktiviteter för ekonomisk utveckling på landsbygden. Se även lokalt ledd utveckling.

Lokalt ledd utveckling (LLU): En arbetsmetod för trepartssamarbeten mellan privat, offentlig och ideell sektor på lokal nivå, i så kal, lade Leader-områden. Förkortningen LLU används ibland om fondprogrammet LLU 2014–2022 som finansierades med medel från Eruf, Ejflu, EHFF och ESF.

Medfinansieringsgrad: Unionsfinansiering eller nationell finansiering som andel av totalbudgeten för olika fondprogram, insatser eller prioriteringar inom ett fondprogram.

Program: Avser i detta betänkande en övergripande plan för stöd med finansiering från EU-fonder med delad förvaltning. Programmen kan vara nationella, regionala eller gränsöverskridande och ska återspegla EU-gemensamma mål och nationella prioriteringar för respektive politikområde. Programmen löper normalt över en period om sju år och kräver godkännande från kommissionen innan de genomförs.

Programmyndigheter: Samlingsnamn för den förvaltande myndighet, redovisningsfunktion och revisionsmyndighet som medlemsstaterna ska utse för program med finansiering från fonder som regleras av CPR.

Programperiod: Program med finansiering från EU löper över perioder som normalt varar i sju år. Med nuvarande programperiod avses 2021–2027. Föregående programperiod avser 2014–2021. Nuvarande programperiod för EU:s jordbruksutgifter avser 2023–2027 då GJP under föregående period förlängdes med två år.

Projekt- och investeringsstöd: Stöd till engångsinsatser inom GJP där varje ansökan bedöms individuellt av en handläggare enligt urvalskriterier och i konkurrens med andra ansökningar inom en given budget.

Redovisningsfunktion: Funktion inom eller utanför förvaltande myndighet som ansvarar för att upprätta, kontrollera och lämna in räkenskaper och betalningsansökningar till kommissionen.

Revisionsmyndighet: Utses av medlemsstaterna för revision av program med finansiering från fonder som regleras av CPR. Revisionsmyndigheten utför systemrevisioner, insatsrevisioner och räkenskapsrevisioner i syfte att ge kommissionen en oberoende försäkran om att förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar effektivt och att utgifterna i de räkenskaper som lämnas till kommissionen är lagliga och korrekta.

Revisionsorgan: Årsräkenskaperna för de olika utgifterna inom delad förvaltning ska åtföljas av ett yttrande från ett oberoende revisionsorgan som utarbetats enligt internationellt vedertagna revisionsstandarder. Revisionsmyndigheter och attesterande organ är båda exempel på revisionsorgan.

RRF: EU:s facilitet för återhämtning och resiliens som kanaliserar medel från EU:s krisåterhämtningspaket Next Generation EU.

Strategisk plan: Varje medlemsstat ska upprätta en strategisk plan för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.

Styrande organ: Samlingsnamn för de behöriga organ, utbetalande organ, och attesterande organ som medlemsstaterna ska utse för förvaltning och kontroll av EU:s jordbruksutgifter.

Tekniskt bistånd: EU-stöd som får användas till delfinansiering av medlemsstaternas förvaltning av fondmedel. Kallas även tekniskt stöd eller TA-medel (Technical Assistance).

Utbetalande organ: Myndighet eller organ som utses av en medlemsstat för att förvalta och kontrollera utgifter med finansiering från EU:s jordbruksfonder.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ett effektivt skydd för vissa EU-medel

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar och brottsliga förfaranden med EU-medel som hanteras gemensamt av Europeiska kommissionen och Sverige och som förvaltas, beslutas eller betalas ut av svenska myndigheter.

Formkrav för ansökan om EU-medel

2 § En ansökan om sådana EU-medel som anges i 1 § ska vara skriftlig. Ansökan ska innehålla de handlingar och uppgifter som behövs för att ansökan ska kunna prövas. Av ansökan ska det i förekommande fall framgå hur medfinansiering kommer att anordnas. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller av sökandens ombud.

Uppgifter om faktiska förhållanden i en ansökan om EU-medel, komplettering av en sådan ansökan samt ansökan om utbetalning av EU-medel ska undertecknas på heder och samvete.

3 § Om en ansökan görs elektroniskt ska den undertecknas med en sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska

transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Anmälan vid misstänkt brott med EU-medel

4 § Myndigheter och befattningshavare vid myndigheter som omfattas av denna lag är skyldiga att anmäla till Ekobrottsmyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om brott med EU-medel eller om brott med EU-medel kan misstänkas. Anmälan ska göras så fort det finns anledning att anta att ett brott kan ha begåtts.

Myndigheter och befattningshavare som anges i första stycket är skyldiga att lämna Ekobrottsmyndigheten alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av om brott har begåtts.

Anmälan enligt första stycket behöver inte göras om det är uppenbart att det har varit fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande.

5 § Var och en som får kännedom om eller misstänker brott med EU-medel bör anmäla detta till Ekobrottsmyndigheten.

Bemyndigande

6 § Regeringen får föreskriva vilka myndigheter som omfattas av denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap

Härigenom föreskrivs att lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till förordning om ett effektivt skydd för vissa EU-medel

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Följande myndigheter och befattningshavare vid dessa myndigheter omfattas av bestämmelserna i lagen (2025:XX) om ett effektivt skydd för vissa EU-medel.

1. Statens jordbruksverk,
2. Svenska ESF-rådet,
3. Migrationsverket,
4. Polismyndigheten,
5. Tillväxtverket,
6. Länsstyrelserna,
7. Havs- och vattenmyndigheten,
8. Skogsstyrelsen,
9. Sametinget, och
10. Ekonomistyrningsverket.

Rätt att meddela föreskrifter

2 § Myndigheterna som anges i 1 § får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen (2025:XX) om ett effektivt skydd för vissa EU-medel.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

Härigenom föreskrivs att förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

dels att 1 och 15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 § ska lyda ”Genomförande av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning” och rubriken närmast före 17 § ska lyda ”Särskilda organ”,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 7 b och 19 a–b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra *delar av* den europeiska sammanhållningspolitiken.	Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra den europeiska sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverket ska

1. utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, hållbar tillväxt och utveckling i företag, stärkt konkurrenskraft samt förenkling för företag,

2. genomföra insatser som främjar ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå, och

3. ansvara för samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.	3. ansvara för samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala utvecklingsfonden, *Europeiska socialfonden+* och Fonden för en rättvis omställning i Sverige

[1] Senaste lydelse 2022:1380.

inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

7 b §

Tillväxtverket ska samverka med Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

15 §[2]

För förvaltning av de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden ska personal vara stationerad i Luleå, Östersund, Gävle, Örebro, Jönköping, Stockholm, Göteborg och Malmö.	För förvaltning av *det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ och* de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden ska personal vara stationerad i Luleå, Östersund, Gävle, Örebro, Jönköping, Stockholm, Göteborg och Malmö.

I övrigt bestämmer Tillväxtverket sin egen organisation.

19 a §

Inom myndigheten ska det finnas rådgivande organ i form av åtta regionala referensgrupper.

De regionala referensgrupperna bildas inom det geografiska området för varje regionalt program inom Europeiska regionala utvecklingsfonden och motsvarande regional handlingsplan för det nationella programmet för Europeiska socialfonden+.

[2] Senaste lydelse 2022:1380.

Närmare bestämmelser om de regionala referensgrupperna finns i förordningen (2022:1379) om förvaltningen av program för vissa EU-fonder.

19 b §

De regionala referensgrupperna ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att de regionala referensgrupperna tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §[1]	
Myndigheten ska	
1. som förvaltande myndighet för Sveriges strategiska plan och utbetalande organ enligt förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik samt som förvaltande myndighet för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027 enligt förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden	
a) genom centrala it-system som myndigheten ansvarar för förvalta och kontrollera utgifter från Europeiska garantifonden för jordbruket, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden,	
b) bedriva internrevision av EU-stöden inom berörda myndigheter,	
c) samordna länsstyrelsernas, Sametingets och Skogsstyrelsens handläggning av EU-stöden *till jordbruket och* för landsbygdsutveckling,	c) samordna länsstyrelsernas, Sametingets och Skogsstyrelsens handläggning av EU-stöden för landsbygdsutveckling,
d) samordna länsstyrelsernas handläggning av EU-stöden inom ramen för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027, och	
e) ansvara för hantering av ärenden enligt det förlikningsförfarande som anges i artikel 55 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013, med undantag av ärenden som omfattar politiska bedömningar eller andra bedömningar som inte huvudsakligen är av teknisk art, och	

[1] Senaste lydelse 2023:619.

2. ansvara för den redovisningsfunktion som framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs att 10 a § förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 a §[1]	
Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)* och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.	Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

Myndigheten ska vid behov samråda med Folkbildningsrådet när det gäller myndighetens uppgifter i fråga om tolkutbildningar.

Myndigheten ska samråda med Skolverket, Statens skolinspektion och Universitets- och högskolerådet när det gäller tillämpningen av olika EU-verktyg för exempelvis utveckling av yrkesutbildning och mobilitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

[1] Senaste lydelse 2022:876.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet

Härigenom föreskrivs att 7 b § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 b §[1]	
Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)* och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.	Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

[1] Senaste lydelse 2022:1099.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Härigenom föreskrivs att 16 a § i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 a §[1]	
Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Tillväxtverket, *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)* och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.	Myndigheten ska samverka med Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Tillväxtverket och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

[1] Senaste lydelse 2022:1225.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen

dels att 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen ska främja en effektiv och korrekt *användning* av EU-relaterade medel och arbeta för att motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av sådana medel i Sverige.	Rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen ska främja en effektiv och korrekt *hantering* av EU-relaterade medel och arbeta för att motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av sådana medel i Sverige.
Ekobrottsmyndigheten ansvarar för rådets kanslifunktioner.	
3 §[1]	
I rådet ska det ingå företrädare för Boverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Migrationsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens skolverk, Tillväxtverket, Trafikverket, Tullverket, Universitetskanslersämbetet,	I rådet ska det ingå företrädare *på ledningsnivå* för Boverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Migrationsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens skolverk, Tillväxtverket, Trafikverket, Tullverket, Univer-

[1] Senaste lydelse 2021:1315.

Verket för innovationssystem och Vetenskapsrådet. *Varje myndighet i rådet ska utse en ledamot och en ersättare för honom eller henne.* Ekobrottsmyndighetens ledamot är ordförande i rådet.	sitetskanslersämbetet, Verket för innovationssystem och Vetenskapsrådet. *Regeringen ska utse ledamöterna i rådet. Varje myndighet får utse en ersättare för honom eller henne*. Ekobrottsmyndighetens ledamot är ordförande i rådet.

Rådet får vid behov utse en eller flera ledamöter med särskild sakkunskap som ska medverka i rådets arbete i den utsträckning som ordföranden bestämmer. Rådets sammansättning ska främja utvecklingen av en högt kvalificerad och effektiv samverkan mellan myndigheter och andra aktörer på området.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §[1]	
Myndigheten ska bidra till och redovisa sitt arbete med att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska också följa upp och analysera kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier, efter avslutad utbildning. Myndigheten ska vidare stödja utvecklingen vad gäller samverkan mellan skola och arbetsliv.	
Myndigheten ska samverka med Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)* och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.	Myndigheten ska samverka med Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.
Myndigheten ska främja utvecklingen av yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Myndigheten ska även stödja utvecklingen av berörda myndigheters och branschorganisationers samarbete när det gäller gymnasial yrkesutbildning.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

[1] Senaste lydelse 2023:602.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §[1]
Länsstyrelsens uppgifter omfattar också	
1. tillsyn över att fastighetsinnehav avvecklas enligt 18 kap. 7 § ärvdabalken,	
2. Barentssamarbetet i Västerbottens och Norrbottens län,	
3. i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län att göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken,	
4. *i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län att ansvara för och utföra de uppgifter som framgår av förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder*, förbättrad fastighetsstruktur i respektive län.	*4.* i Dalarnas, Värmlands och Västra Götalands län att, utöver de uppgifter som följer av jordförvärvslagen (1979:230) och jordförvärvsförordningen (2005:522), verka för en förbättrad fastighetsstruktur i respektive län.
5. i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län att vara behörig myndighet enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, vid kontroller och inspektioner avseende Interregprogrammen Sverige-Norge, Norra Periferin och Arktis samt Aurora, och	
6. i Dalarnas, Värmlands och Västra Götalands län att, utöver de uppgifter som följer av jordförvärvslagen (1979:230) och jordförvärvsförordningen (2005:522),	

[1] Senaste lydelse 2023:77.

verka för en förbättrad fastighetsstruktur i respektive län.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs att 17 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
17 §	
Myndigheten ska samverka med Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige* och Tillväxtverket i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.	Myndigheten ska samverka med Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet och Tillväxtverket i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

Myndigheten ska också samverka med arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och arbetsgivare i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1379) om förvaltningen av program för vissa EU-fonder

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:1379) om förvaltning av vissa EU-fonder

dels att 1 kap. 5, 11, 12 och 17 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2, 4, 6, 8, 9 och 16 §§, 2 kap. 3, 7, 12–18 §§, 4 kap. 3, 7, 9 §§ och rubriken närmast före 1 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap.

2 §

Förordningen innehåller kompletterande bestämmelser till

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012,

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik,

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1058 av den 24 juni 2021 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden,

4. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013,

5. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059 av den 24 juni 2021 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för yttre åtgärder,

6. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1056 av den 24 juni 2021 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning, *och*

7. lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

5. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059 av den 24 juni 2021 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för yttre åtgärder, *och*

6. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1056 av den 24 juni 2021 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning.

Förvaltande *myndigheter*

Förvaltande *myndighet*

4 §

Tillväxtverket är förvaltande myndighet enligt artikel 71.1 i förordning (EU) 2021/1060 för det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden *och* det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning.

Tillväxtverket är förvaltande myndighet enligt artikel 71.1 i förordning (EU) 2021/1060 för

1. det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden,

2. det nationella *programmet* för *Europeiska socialfonden+*, *och*

3. det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning.

6 §

Förvaltande myndighet enligt artikel 45.1 i förordning (EU) 2021/1059 *är*

1. Länsstyrelsen i Norrbottens län för Interregprogrammet Aurora,

Tillväxtverket är förvaltande myndighet enligt artikel 45.1 i förordning (EU) 2021/1059 *för Interregprogrammen*

1. Aurora,

2. Norra Periferin och Arktis,

2. *Länsstyrelsen i Västerbottens län för Interregprogrammet* Norra Periferin och Arktis, 3. *Länsstyrelsen i Jämtlands län för Interregprogrammet* Sverige-Norge, och 4. *Tillväxtverket för Interregprogrammet* Öresund-Kattegat-Skagerrak.	3. Sverige-Norge, och 4. Öresund-Kattegat-Skagerrak.
8 §	
De förvaltande myndigheterna enligt 4 och 5 §§ ansvarar, i fråga om *det eller de program som respektive myndighet* förvaltar, för den redovisningsfunktion som avses i artikel 76.1 i förordning (EU) 2021/1060.	*Tillväxtverket ska, för de program som myndigheten enligt 4 § förvaltar,* *1. ansvara* för den redovisningsfunktion som avses i artikel 76.1 i förordning (EU) 2021/1060, 2. *ansvara för utvärdering i enlighet med artikel 44 i förordning (EU) 2021/1060, och* *3. utföra de uppgifter som en medlemsstat har när det gäller rapportering av oriktigheter enligt artikel 69.12 i förordning (EU) 2021/1060. En underrättelse om innehållet i rapporteringen ska sändas till Ekobrottsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket.*
De förvaltande myndigheterna enligt 6 § utför, i fråga om det Interregprogram som respektive myndighet förvaltar, de uppgifter som bokföringsfunktionen ska ha enligt artikel 47.2 i förordning (EU) 2021/1059.	

9 §

De myndigheter som anges i 6 § ansvarar, i fråga om det Interregprogram som *respektive myndighet* förvaltar, för de förvaltningskontroller som avses i artikel 74.1 a i förordning (EU) 2021/1060.

Tillväxtverket ska, *för de* Interregprogram som *myndigheten enligt 6 §* förvaltar,

1. utföra de uppgifter som bokföringsfunktionen ska ha enligt artikel 47.2 i förordning (EU) 2021/1059,

2. ansvara för de förvaltningskontroller som avses i artikel 74.1 a i förordning (EU) 2021/1060,

3. ansvara för utvärdering i enlighet med artikel 35 i förordning (EU) 2021/1059,

4. utföra de uppgifter som en medlemsstat har när det gäller rapportering av oriktigheter enligt artikel 69.12 i förordning (EU) 2021/1060. En underrättelse om innehållet i rapporteringen ska sändas till Ekobrottsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket.

När det gäller andra Interregprogram än de som myndigheten förvaltar ska Tillväxtverket

1. ansvara för de förvaltningskontroller som avses i artikel 74.1 a i förordning (EU) 2021/1060, *och*

2. utföra de uppgifter som en medlemsstat har när det gäller rapportering av oriktigheter i enlighet med artikel 69.12 i förordning (EU) 2021/1060. En underrättelse om innehållet i rapporteringen ska sändas till den förvaltande myndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket och, i tillämpliga fall, det organ som ansvarar för bokföringsfunktionen.

13 a §

Tillväxtverket är nationell kontaktpunkt för delen för sysselsättning och social innovation (EaSI) av Europeiska socialfonden+.

16 §

Den förvaltande myndigheten enligt 4 § ska stödja *övervakningskommittén för det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden och övervakningskommittén för det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning.*

Den förvaltande myndigheten enligt 5 § ska stödja övervakningskommittén för det nationella programmet för Europeiska socialfonden+.

Tillväxtverket ska stödja *övervakningskommittéerna för de program som myndigheten förvaltar enligt 4 § och offentliggöra en förteckning över medlemmarna i övervakningskommittéerna för dessa program i enlighet med artikel 39.1 femte stycket i förordning (EU) 2021/1060.*

För de Interregprogram som myndigheten förvaltar enligt 6 § ska Tillväxtverket offentliggöra en förteckning över medlemmarna i de respektive övervakningskommittéerna enligt artikel 29.2 i förordning (EU) 2021/1059.

2 kap.

3 §

Stöd får lämnas för kostnader som är stödberättigande enligt denna förordning och tillämpliga bestämmelser i förordning (EU) 2021/1057, förordning (EU) 2021/1059 och förordning (EU) 2021/1060.

De förvaltande myndigheterna enligt 1 kap. 4 och 5 §§ får meddela ytterligare föreskrifter om vilka kostnader som berättigar till stöd inom de program som *respektive myndighet* förvaltar.

Tillväxtverket får meddela ytterligare föreskrifter om vilka kostnader som berättigar till stöd inom de program som *myndigheten förvaltar enligt 1 kap. 4 §.*

7 §

En ansökan om stöd från det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden, det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ och det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning och de Interregprogram som anges i 1 kap. 6 § 1, 3 och 4 ska lämnas in till den förvaltande myndigheten. En ansökan om stöd från det Interregprogram som anges i 1 kap. 6 § 2 ska lämnas in till det gemensamma sekretariatet.

En ansökan om stöd ska vara skriftlig och undertecknad av sökanden. Ansökan ska innehålla de handlingar och uppgifter som den förvaltande myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan. Av ansökan ska det framgå hur medfinansiering kommer att ordnas.

En ansökan om stöd ska vara skriftlig och undertecknad av sökanden. Ansökan ska innehålla de handlingar och uppgifter som den förvaltande myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan. Av ansökan ska det framgå hur medfinansiering kommer att ordnas. *Uppgifter om faktiska förhållanden ska undertecknas av sökanden eller för sökanden behörig ställföreträdare på heder och samvete.*

Om ansökan görs elektroniskt ska en sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen, användas.

12 §

De förvaltande myndigheterna ska i ett underlag sammanställa de projekt som myndigheten valt ut enligt de kriterier som anges i

Tillväxtverket ska vid framtagande och utformning av utlysningsplaner och utlysningstexter avseende fondmedel samverka med de regionala referensgrupper som

artikel 73.2 i förordning (EU) 2021/1060.

anges i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

13 §

Underlaget för prioritering ska lämnas till strukturfondspartnerskapen i god tid, minst fyra veckor, före strukturfondspartnerskapets sammanträde.

En regional referensgrupp ska bestå av en ordförande samt som mest 15 och som minst 12 övriga ledamöter. Det ska finnas lika många ersättare som det finns övriga ledamöter. En av de övriga ledamöterna ska vara vice ordförande.

14 §

I 2 § lagen om strukturfondspartnerskap anges att strukturfondspartnerskapet ska samråda med berörd region i fråga om projektets överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet i berörda län. Samrådet ska ske innan strukturfondspartnerskapet lämnar sitt yttrande om prioritering och dokumenteras skriftligt.

En regional referensgrupp ska bestå av

1. förtroendevalda representanter för kommuner och regioner i berörda län samt, i vissa fall, Sametinget,

2. företrädare för arbetsmarknadens organisationer, berörda intresseorganisationer, föreningar, och

3. företrädare för de myndigheter som regeringen bestämmer.

Regeringen utser ordförande för respektive referensgrupp. Ordföranden utser övriga ledamöter efter ett nomineringsförfarande och enligt de grunder som regeringen bestämmer. Det sammanlagda antalet ledamöter enligt första stycket 1 ska överstiga antalet övriga ledamöter.

15 §

Ordföranden i strukturfondspartnerskapet ska kalla till sammanträde i samråd med den förvalt-

De regionala referensgrupperna ska sammanträda inför framtagande av utlysningsplaner och ut-

ande myndigheten. Vid sammanträdet föredrar den förvaltande myndigheten underlaget enligt 12 §.

Efter sammanträdet ska ordföranden i strukturfondspartnerskapet lämna ett skriftligt yttrande om prioritering. Yttrandet ska vara enhälligt och får lämnas när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

formning av utlysningstexter avseende fondmedel.

Ordföranden sammankallar och leder sammanträdena.

16 §

Yttrandet om prioritering ska innehålla en prioritering av de ansökningar som valts ut av den förvaltande myndigheten. Prioriteringen ska avse varje ansökan i dess helhet och för varje prioritering ska en motivering lämnas.

Motiveringen för varje enskild prioritering ska innehålla en redogörelse för det samråd som skett med berörda regioner och en bedömning av hur ansökan uppfyller de mål som ställts upp i de riktlinjer för prioritering som framgår av strukturfondspartnerskapets arbetsordning.

Tillväxtverket ska i samråd med respektive ordförande i de regionala referensgrupperna sammanställa ett underlag inför referensgruppernas sammanträden. Underlaget ska vara ledamöterna tillhanda senast två veckor innan sammanträdet.

17 §

De förvaltande myndigheternas beslut om stöd ska även innehålla uppgifter om strukturfondspartnerskapens motivering. De förvaltande myndigheterna underrättar stödmottagaren om beslutet.

Tillväxtverket ska inför beslut om vilka projekt som ska tilldelas fondmedel samråda med berörd region som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i fråga om ett projekts överensstämmelse med det regionala utvecklingsarbetet i berörda län. Samrådet ska dokumenteras skriftligt.

18 §

Ordföranden i strukturfondspartnerskapet ska säkerställa att en arbetsordning fastställs enhälligt.

Tillväxtverkets beslut om stöd ska innehålla en bedömning av hur ansökan uppfyller de krav, kriterier och villkor som är tillämpliga för programmet och den aktuella utlysningen samt upplysning om att samråd har skett med berörda regioner.

4 kap.

3 §

Om en stödmottagare är återbetalningsskyldig enligt 2 § ska den förvaltande myndigheten besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet tillsammans med ränta.

De förvaltande myndigheterna enligt 1 kap. 6 § får avstå från att återkräva stödbelopp i enlighet med vad som framgår av artikel 52.2 i förordning (EU) 2021/1059.

Tillväxtverket får, *för de Interregprogram som myndigheten förvaltar*, avstå från att återkräva stödbelopp i enlighet med vad som framgår av artikel 52.2 i förordning (EU) 2021/1059.

7 §

De förvaltande myndigheterna enligt 1 kap. 4–6 §§ ska på begäran av Ekonomistyrningsverket lämna ut uppgifter i ärenden om stöd.

Tillväxtverket ska på begäran av Ekonomistyrningsverket lämna ut uppgifter i ärenden om stöd.

9 §

De förvaltande myndigheterna enligt 1 kap. 4–6 §§ får *inom sitt ansvarsområde* meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Tillväxtverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

dels att 1 kap. 6 och 9 §§, 2 kap. 10 och 17 §§ samt 5 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
6 §	
Länsstyrelsen *och Havs- och vattenmyndigheten* är *sådana* förmedlande organ som avses i artikel 71.3 i förordning (EU) 2021/1060.	Länsstyrelsen är *ett sådant* förmedlande organ som avses i artikel 71.3 i förordning (EU) 2021/1060.
Myndigheterna utför de uppgifter som den förvaltande myndigheten har enligt artiklarna 73 och 74 i förordning (EU) 2021/1060, i den utsträckning det framgår av denna förordning och av avtal som ingåtts mellan den förvaltande myndigheten och *de* förmedlande *organen.*	*Länsstyrelserna* utför de uppgifter som den förvaltande myndigheten har enligt artiklarna 73 och 74 i förordning (EU) 2021/1060, i den utsträckning det framgår av denna förordning och av avtal som ingåtts mellan den förvaltande myndigheten och *det* förmedlande *organet.*
9 §	
Den myndighet som enligt 2 kap. 10 och 11 §§ ska pröva ansökan om stöd ska genomföra de förvaltningskontroller som avses i artikel 74.1 a i förordning (EU) 2021/1060.	*Kontrollerna på plats utförs av Jordbruksverket. Övriga* förvaltningskontroller som avses i artikel 74.1 a i förordning (EU) 2021/1060 *utförs av den myndighet som enligt 2 kap. 10 och 11 §§ ska pröva ansökan om stöd.*

2 kap.

5 a §

Stöd enligt 3 kap. 7, 9, 22, 24, 26 och 29 §§ samt 4 kap. 7, 9, 12 och 13 §§ får lämnas till förvaltande myndighet eller förmedlande organ för att genomföra ett projekt

– efter utlysning,

– genom upphandling, eller

– om det finns särskilda skäl i egen regi.

10 §[1]

Länsstyrelsen prövar ansökningar om stöd för de åtgärder som anges i

– 3 kap. 1 § (investeringar ombord),

– 3 kap. 5 § (investeringar för utveckling av hamnar och landningsplatser),

– 3 kap. 13 § (ersättning för hanteringskostnader för fällda sälar inom ramen för licensjakt eller skyddsjakt),

– 3 kap. 27 § (skydda, bevara och återställa akvatisk mångfald),

– 4 kap. 2 § (investeringar för hållbara vattenbruk),

– 4 kap. 5 § (startstöd för hållbara vattenbruk),

– 4 kap. 17 § (investeringsstöd för diversifiering och förädling av fiske- och vattenbruksprodukter), och

– 4 kap. 19 § (investeringsstöd för beredningsindustrin för fiske- och vattenbruksprodukter).

Havs- och vattenmyndigheten prövar ansökningar om stöd för den åtgärd som anges i 3 kap. 22 § (datainsamling för den gemensamma fiskeripolitiken).

Jordbruksverket prövar ansökningar om annat stöd än det som avses i första *och andra styckena.*

Jordbruksverket prövar ansökningar om annat stöd än det som avses i första *stycket.*

[1] Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

17 §

En ansökan om utbetalning av stöd ska ges in till den myndighet som har beslutat om stödet.

Myndigheten som tagit emot ansökan om utbetalning ska granska ansökan och kontrollera att de villkor som gäller för stödet är uppfyllda.

Om beslutet om stöd har fattats av länsstyrelsen *eller Havs- och vattenmyndigheten* ska ansökan om utbetalning tillsammans med ett yttrande över ansökan överlämnas till Jordbruksverket efter det att den granskning som avses i första stycket har utförts.	Om beslutet om stöd har fattats av länsstyrelsen ska ansökan om utbetalning tillsammans med ett yttrande över ansökan överlämnas till Jordbruksverket efter det att den granskning som avses i första stycket har utförts.

5 kap.

12 §

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om länsstyrelsens *och Havs- och vattenmyndighetens* handläggning av ärenden om stöd enligt denna förordning. Innan verket meddelar sådana föreskrifter ska *myndigheterna* ges tillfälle att yttra sig.	Jordbruksverket får meddela föreskrifter om länsstyrelsens handläggning av ärenden om stöd enligt denna förordning. Innan verket meddelar sådana föreskrifter ska *länsstyrelsen* ges tillfälle att yttra sig.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 18 och 50 §§ förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
18 §	
Myndigheten får inom ramen för sitt verksamhetsområde	
1. följa och beställa forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde,	
	2. *använda medel från EU-fonder för att finansiera och utveckla den egna verksamheten,*
2. bedriva museiverksamhet, och	*3.* bedriva museiverksamhet, och
3. tillhandahålla informationsmaterial och presentartiklar.	*4.* tillhandahålla informationsmaterial och presentartiklar.
50 §	
Myndigheten ska ta ut avgifter för informationsmaterial och presentartiklar som avses i 18 § *3.*	Myndigheten ska ta ut avgifter för informationsmaterial och presentartiklar som avses i 18 § *4.*
Myndigheten får bestämma avgifternas storlek och disponera intäkterna i verksamheten.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

dels att 3 kap. 3 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 20 §; 3 kap. 2, 5, 21, 27, 39, 40, 42–44 och 47 §§; 4 kap. 3 a och 4 §§, 10 kap. 1 §, 11 kap. 3, 4, 16, 18 och 20 §§; 12 kap. 32 § samt 13 kap. 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
20 §	
Länsstyrelserna, Sametinget *och* Skogsstyrelsen ska uppfylla sina åtaganden i enlighet med unionsrättsliga och nationella bestämmelser så att förvaltningen av fondmedel är effektiv. Jordbruksverket ska ge myndigheterna stöd att uppfylla sina åtaganden.	Sametinget, Skogsstyrelsen *och de länsstyrelser som anges i 3 kap. 5 § andra stycket* ska uppfylla sina åtaganden i enlighet med unionsrättsliga och nationella bestämmelser så att förvaltningen av fondmedel är effektiv. Jordbruksverket ska ge myndigheterna stöd att uppfylla sina åtaganden.
Om myndigheterna inte uppfyller kraven enligt första stycket eller i övrigt inte fullgör sina uppgifter enligt denna förordning och därmed riskerar fondens medel, ska Jordbruksverket anmäla bristerna till regeringen.	
3 kap.	
2 §[1]	
Länsstyrelsen prövar ansökningar om stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap. 12, 16, 19 och 20 §§ samt 8 kap. och beslutar om minskning av stöd för överträdelser av	*Jordbruksverket* prövar ansökningar om stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap. 12, 13 16, 19 och 20 och 24 §§ samt 8 kap. och beslutar om minskning av stöd för över-

[1] Ändringen innebär bl.a. att andra och tredje styckena tas bort.

grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§.

En ansökan ska prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs. Om jordbruksverksamheten ligger inom flera län, ska ansökan prövas av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av verksamheten bedrivs.

En ansökan om stöd till företag vars verksamhet helt eller till huvuddelen bedrivs i Blekinge län prövas dock av Länsstyrelsen i Skåne län.

trädelser av grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§.

5 §

Länsstyrelserna prövar ansökningar om stöd och utbetalning av stöd enligt 9 kap. om inte något annat följer av 7–9 §§.

En ansökan ska prövas av *länsstyrelsen i det län där huvuddelen av den verksamhet som ansökan gäller bedrivs eller ska bedrivas.*

En ansökan ska prövas av

1. Länsstyrelsen i Norrbottens län om ansökan avser insatser där huvuddelen av verksamheten bedrivs eller ska bedrivas i Jämtlands län, Norrbottens län, Västerbottens län eller Västernorrlands län,

2. Länsstyrelsen i Skåne län om ansökan avser insatser där huvuddelen av verksamheten bedrivs eller ska bedrivas i Blekinge, Kronobergs eller Skåne län,

3. Länsstyrelsen i Stockholms län om ansökan avser insatser där huvuddelen av verksamheten bedrivs eller ska bedrivas i Gotlands eller Stockholms län,

4. Länsstyrelsen i Västra Götalands län om ansökan avser insatser där huvuddelen av verksamheten bedrivs eller ska bedrivas i

Hallands eller Västra Götalands län,

5. Länsstyrelsen i Örebro län om ansökan avser insatser där huvuddelen av verksamheten bedrivs eller ska bedrivas i Dalarnas, Gävleborgs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västmanlands eller Örebro län,

6. Länsstyrelsen i Östergötlands län om ansökan avser insatser där huvuddelen av verksamheten bedrivs eller ska bedrivas i Jönköpings, Kalmar eller Östergötlands län.

21 §

Regeringen får besluta att en ansökan ska prövas av en annan länsstyrelse än den länsstyrelse som enligt *2 eller 6 §§* ska pröva ansökan, om det finns risk för att prövningen annars fördröjs på ett sådant sätt att det påverkar Jordbruksverkets möjligheter att betala ut stödet.

Regeringen får besluta att en ansökan enligt *9 kap*. ska prövas av en annan länsstyrelse än den länsstyrelse som enligt *5 § andra stycket* ska pröva ansökan, om det finns risk för att prövningen annars fördröjs på ett sådant sätt att det påverkar Jordbruksverkets möjligheter att betala ut stödet.

27 §[2]

En stödmottagare som vill åberopa force majeure eller exceptionella omständigheter enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 ska anmäla det skriftligt till den handläggande myndigheten eller, om anmälan avser uppfyllande av grundvillkor enligt 4 kap. i fråga om stöd enligt 7 kap. 13 och 24 §§, till *läns-*

En stödmottagare som vill åberopa force majeure eller exceptionella omständigheter enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 ska anmäla det skriftligt till den handläggande myndigheten eller, om anmälan avser uppfyllande av grundvillkor enligt 4 kap. i fråga om stöd enligt 7 kap. 13 och 24 §§, till *Jordbruks-*

[2] Senaste lydelse 2023:517.

styrelsen. Anmälan ska ha kommit in inom 15 arbetsdagar från den tidpunkt då stödmottagaren haft möjlighet att lämna in anmälan.	*verket.* Anmälan ska ha kommit in inom 15 arbetsdagar från den tidpunkt då stödmottagaren haft möjlighet att lämna in anmälan.

39 §

Jordbruksverket, *länsstyrelserna,* Sametinget *och* Skogsstyrelsen ska lämna de uppgifter till it-systemen som behövs för att pröva ett ärende om stöd.	Jordbruksverket, Sametinget, Skogsstyrelsen *och länsstyrelserna enligt 3 kap. 5 § andra stycket* ska lämna de uppgifter till it-systemen som behövs för att pröva ett ärende om stöd.

En lokal aktionsgrupp som handlägger ärenden om stöd för lokalt ledd utveckling genom Leader ska lämna de uppgifter som tillförs ärendet till it-systemen.

40 §

Uppgifter som *länsstyrelserna,* Sametinget, Skogsstyrelsen eller en lokal aktionsgrupp har lämnat till it-systemen ska på begäran lämnas ut till Jordbruksverket.	Uppgifter som Sametinget, Skogsstyrelsen, *en av länsstyrelserna enligt 3 kap. 5 § andra stycket* eller en lokal aktionsgrupp har lämnat till it-systemen ska på begäran lämnas ut till Jordbruksverket.

42 §

Uppgifter om stödmottagare *i Blekinge län som Länsstyrelsen i Skåne län* har lämnat till it-systemen ska på begäran lämnas ut till *Länsstyrelsen i Blekinge län.*	Uppgifter om stödmottagare *i det egna länet som Jordbruksverket eller en länsstyrelse enligt 3 kap. 5 § andra stycket* har lämnat till it-systemet ska på begäran lämnas ut till *en länsstyrelse som inte prövat ansökan.*

43 §

Ett sådant organ som avses i artikel 3.56 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om	Ett sådant organ som avses i artikel 3.56 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om

ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EG) nr 834/2007 ska, på begäran av *en länsstyrelse*, lämna uppgifter till *länsstyrelsen* om kontroll och certifiering av ekologisk produktion.	ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EG) nr 834/2007 ska, på begäran av *Jordbruksverket*, lämna uppgifter till *Jordbruksverket* om kontroll och certifiering av ekologisk produktion.
44 §	
Jordbruksverket får ha direktåtkomst till uppgifter som *länsstyrelserna*, Sametinget, Skogsstyrelsen eller en lokal aktionsgrupp har lämnat till it-systemen.	Jordbruksverket får ha direktåtkomst till uppgifter som en *länsstyrelse enligt 3 kap. 5 § andra stycket*, *Sametinget*, *Skogsstyrelsen* eller en lokal aktionsgrupp har lämnat till it-systemen.
47 §	
Jordbruksverket och *länsstyrelserna* ska tillhandahålla samlad information till en stödmottagare om stödmottagarens ärenden enligt denna förordning.	Jordbruksverket och *en länsstyrelse enligt 3 kap. 5 § andra stycket* ska tillhandahålla samlad information till en stödmottagare om stödmottagarens ärenden enligt denna förordning.
Uppgifter i it-systemen som registrerats av Jordbruksverket och länsstyrelserna ska på begäran lämnas ut till en länsstyrelse.	
För att fullgöra sin uppgift enligt första stycket får Jordbruksverket och länsstyrelserna ha direktåtkomst till uppgifterna i it-systemen.	För att fullgöra sin uppgift enligt första stycket får Jordbruksverket och *länsstyrelserna enligt 3 kap. 5 § andra stycket* ha direktåtkomst till uppgifterna i it-systemen.

4 kap.

3a §[3]

Jordbruksmark får inte läggas i träda utan växtlighet på torvmarker.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta om undantag från första stycket om det behövs för bekämpning av rotgallnematoder.

Jordbruksverket får i det enskilda fallet besluta om undantag från första stycket om det behövs för bekämpning av rotgallnematoder.

4 §

Stubbåkrar får inte brännas.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta om undantag från första stycket om det behövs av växtskyddsskäl.

Jordbruksverket får i det enskilda fallet besluta om undantag från första stycket om det behövs av växtskyddsskäl.

10 kap.

1 §[4]

Tekniskt bistånd enligt artikel 125 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 får lämnas för åtgärder för att stöd genom Sveriges strategiska plan ska kunna förvaltas och genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Tekniskt bistånd får lämnas till Jordbruksverket, Sametinget och länsstyrelserna.

Tekniskt bistånd får lämnas till Jordbruksverket, Sametinget och länsstyrelserna *i Norrbottens, Skåne, Stockholms, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län.*

11 kap.

3 §[5]

Den handläggande myndigheten utför de administrativa kontrollerna.

Länsstyrelserna utför administrativa kontroller när det gäller grundvillkoren enligt 4 kap.

[3] Senaste lydelse 2023:517.
[4] Senaste lydelse 2023:952.
[5] Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

4 §[6]

Den handläggande myndigheten utför kontrollerna på plats, *om inte något annat följer av andra och tredje styckena.*

Jordbruksverket utför kontroller på plats i fråga om stöd enligt 9 kap.

Länsstyrelserna utför kontroller på plats när det gäller grundvillkoren enligt 4 kap. och ersättning enligt 7 kap. 13 och 24 §§.

Jordbruksverket utför kontrollerna på plats *i fråga om stöd enligt 9 kap. Övriga kontroller på plats utförs av den handläggande myndigheten.*

16 §

Om kontrollerna på plats visar avsevärda felfrekvenser när det gäller villkoren för ett visst stöd eller för en gruppering av stöd ska Jordbruksverket öka antalet stödmottagare som ska kontrolleras under det efterföljande året.

Antalet kontroller ska beräknas för hela landet och bestämmas *för varje enskild länsstyrelse som ansvarar för kontroll på plats*. Beräkningen av antalet kontroller ska göras på grundval av slumpmässigt utvalda kontroller enligt 15 §. Om antalet slumpmässigt utvalda kontroller understiger 20 för ett visst stöd eller gruppering av stöd ska beräkningen göras på grundval av samtliga kontroller av stödet.

Antalet kontroller ska beräknas för hela landet och bestämmas *per län*. Beräkningen av antalet kontroller ska göras på grundval av slumpmässigt utvalda kontroller enligt 15 §. Om antalet slumpmässigt utvalda kontroller understiger 20 för ett visst stöd eller gruppering av stöd ska beräkningen göras på grundval av samtliga kontroller av stödet.

Jordbruksverket får avstå från att öka antalet stödmottagare som ska kontrolleras på plats om det finns andra sätt att säkerställa att antalet avvikelser minskar.

[6] Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

18 §[7]

Kontroll på plats av grundvillkor ska omfatta 1 procent av de stödmottagare som har ansökt om stöd enligt 5 kap., 7 kap. eller 8 kap. Kontrollnivån ska uppnås för hela landet.

Om kontrollerna inte genomförs av det utbetalande organet, är det dock tillräckligt att den lägsta kontrollnivån uppnås hos den länsstyrelse som ansvarar för kontrollen.

20 §[8]

Om kontrollerna på plats visar avsevärda felfrekvenser när det gäller ett visst grundvillkor eller gruppering av grundvillkor ska Jordbruksverket öka antalet stödmottagare som ska kontrolleras på plats under det efterföljande året. Det ökade antalet kontroller får begränsas till att avse de vanligaste felen. Antalet kontroller ska beräknas för hela landet

1. för varje verksamhetskrav alternativt för varje norm för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, eller

2. genom att gruppera verksamhetskrav och normer.

Antalet kontroller ska bestämmas för varje länsstyrelse som ansvarar för kontrollen.

Beräkningen av antalet kontroller ska göras på grundval av slumpmässigt utvalda kontroller enligt 19 §. Om antalet slumpmässigt utvalda kontroller understiger 20 för ett visst grundvillkor eller gruppering av grundvillkor ska beräkningen göras på grundval av samtliga kontroller av stödet.

Jordbruksverket får avstå från att öka antalet stödmottagare som ska kontrolleras på plats om det finns andra sätt att säkerställa att felfrekvensen minskar.

12 kap.

32 §

Länsstyrelsen ska använda en upplysningsmekanism i enlighet med artikel 85.3 i Europaparla-

Jordbruksverket ska använda en upplysningsmekanism i enlighet med artikel 85.3 i Europa-

[7] Senaste lydelse 2023:517. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.
[8] Senaste lydelse 2023:517. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

mentets och rådets förordning (EU) 2021/2116. En stödmottagare ska informeras om den jordbruksrådgivning som ska finnas enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 samt hur överträdelsen kan åtgärdas.	parlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116. En stödmottagare ska informeras om den jordbruksrådgivning som ska finnas enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 samt hur överträdelsen kan åtgärdas.

13 kap.

4 §

Jordbruksverket, *länsstyrelserna*, Sametinget *och* Skogsstyrelsen ska säkerställa att det krav uppfylls som anges i bilaga I 1.D.1 i) till kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/127.	Jordbruksverket, Sametinget, Skogsstyrelsen *och länsstyrelserna enligt 3 kap. 5 § andra stycket* ska säkerställa att det krav uppfylls som anges i bilaga I 1.D.1 i) till kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/127.

7 §[9]

Länsstyrelsens beslut om stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap. och 8 kap., återkrav av sådana stöd enligt 12 kap. 4 § och beslut om avdrag för överträdelse av grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§ får överklagas till Jordbruksverket.	*I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.*
I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.	*Andra beslut får inte överklagas än Jordbruksverkets beslut om* *1. utbetalning av stöd enligt 3 kap. 3, 5–9 §§, 16 § tredje stycket och 33 §,* *2. godkännande av operativa program enligt 3 kap. 6 §,* *3. stöd, åtaganden eller utbetalning av stöd enligt 5 kap., 7 kap.*

[9] Senaste lydelse 2023:517.

och 8 kap. samt återkrav av sådana stöd enligt 12 kap. 4 §,

4. upphävande av stöd enligt 12 kap. 1 §,

5. återkrav enligt 12 kap. 4 § av stöd enligt 6 kap. och 9 kap., och

6. avdrag för överträdelse av grundvillkoren enligt 12 kap. 23–30 §§.

Andra beslut än Jordbruksverkets beslut i ett överklagat ärende enligt första stycket, beslut om utbetalning av stöd enligt 3 kap. 3, 5–9 §§, 16 § tredje stycket och 33 §, beslut om godkännande av operativa program enligt 3 kap. 6 §, beslut om upphävande av stöd enligt 12 kap. 1 § och beslut om återkrav enligt 12 kap. 4 § av stöd enligt 6 kap. och 9 kap. får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Uppdrag, utgångspunkter och centrala begrepp

2.1 Vårt uppdrag och arbetssätt

2.1.1 Vårt direktiv

Regeringen beslutade den 3 november 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda hanteringen av EU-medel i Sverige.[1] Av direktivet framgår att utredningen ska kartlägga de offentliga myndigheter och andra aktörer som förvaltar, hanterar eller granskar EU-medel och bedöma den samlade organisationens ändamålsenlighet och effektivitet. Syftet med utredningen är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel i Sverige, samtidigt som rättssäkerheten ska tillförsäkras. Enligt vår tolkning av direktivet omfattar uppdraget att utreda och lämna förslag inom följande tre områden:

- Den samlade organisatoriska strukturen och ansvarsfördelningen för hantering av EU-medel.
- En gemensam teknisk plattform för hantering av EU-medel, om utredaren bedömer att en plattform behövs.
- Skyldigheten för samtliga berörda myndigheter att anmäla misstänkt brottslighet.

Utredningen ska enligt direktivet begränsas till sådana medel som hanteras gemensamt av Europeiska kommissionen och Sverige.

[1] Dir. 2021:109, se Bilaga 1.

2.1.2 Vårt arbetssätt

Utredningen, som har biståtts av 17 experter, har sammanträtt vid tio tillfällen. Experterna har representerat berörda departement och myndigheter men också sakkunskap kring utredningsmetodik, juridik och it-system.

Vid sidan av möten med experter har vi deltagit i möten med berörda myndigheter, intresseorganisationer och andra aktörer.

I samband med vår internationella kartläggning har vi haft kontakt med representanter för departement och myndigheter i Danmark, Estland, Finland, Nederländerna och Österrike.

2.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet

En central utgångspunkt för vårt arbete har varit de problem som den nuvarande organisationen för förvaltning av EU-medel tyngs av. Problembilden tecknas i utredningens direktiv och bekräftas till stor del av vår kartläggning av den samlade organisationen. Enligt direktivet är den svenska förvaltningen av EU-medel komplex och kan uppfattas som svåröverskådlig. Kostnaden för förvaltningen är relativt hög jämfört med annan liknande verksamhet. Därutöver behöver förvaltningen vara rustad för ökade och föränderliga krav på uppföljning och kontroll samtidigt som ärendehanteringen ska vara effektiv och enkelt kunna anpassas inför varje ny programperiod.

En annan utgångspunkt för vårt arbete har varit att hanteringen av EU-medel i Sverige bör omfattas av samma principer som gäller för statens verksamhet i övrigt, om inte EU:s budgetförordning eller andra EU-regler ställer högre krav. Det betyder exempelvis att vår syn på effektivitet utgår från de krav som gäller för statsförvaltningen i övrigt. Bestämmelserna i budgetlagen (2011:203)[2] om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet gäller således även i förvaltningen av EU-medel. Inte heller när det gäller kvalitet och rättssäkerhet i handläggning ser utredningen någon skillnad mellan handläggning av EU-medel och annan statsförvaltning. Bestämmelser om vad som utgör grunderna för en god förvaltning anges i förvaltningslagen (2017:900)[3], där principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet kommer till uttryck.

[2] 1 kap. 3 § budgetlagen.
[3] 5–8 §§ förvaltningslagen.

Slutligen ska utredningens förslag enligt direktivet ha sin utgångspunkt i regeringens förvaltningspolitiska inriktning, vilket bland annat innebär att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet och att nya uppgifter i första hand ska utföras av befintliga myndigheter. Om utredningen väljer att föreslå att en ny myndighet inrättas ska skälen till detta noggrant redovisas.

De övergripande utgångspunkterna om en ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning av EU-medel, som lyfts fram i direktivet, konkretiseras i ett antal principer som vi anser bör vara vägledande för en framtida organisering (kapitel 7). Principerna och vår kartläggning av den nuvarande förvaltningens utmaningar (kapitel 6) ligger till grund för utredningens förslag. Begreppen effektivitet, ändamålsenlighet och rättssäkerhet definieras närmare i slutet av detta kapitel (avsnitt 2.3).

2.2.1 Avgränsning

I den samhällsekonomiska analys som enligt direktivet ska ligga till grund för utredningens förslag har vi lagt tyngdpunkten på konsekvenser av olika alternativ till organisatorisk struktur och ansvarsfördelning för hantering av EU-medel. Vi bedömer att det ligger utanför utredningens uppdrag att bedöma och kvantifiera den samhällsekonomiska effekten av EU-stöden i förhållande till vad som var avsikten med stödet.

2.2.2 Generella utgångspunkter bakom den nuvarande ansvarsfördelningen för förvaltningen av EU-medel

Inför Sveriges inträde i EU lämnade regeringen en proposition med förslag till principer för budgetering och redovisning av EU-medel.[4] Principerna, som riksdagen ställde sig bakom, innebar bland annat att de medel som staten betalar till respektive mottar från EU utgör statliga medel och att dessa medel därför ska budgeteras, redovisas och revideras i enlighet med vad som gäller för sådana medel. En generell utgångspunkt i propositionen var också att ansvaret för att administrera stöd och bidrag från EU-budgeten bör föras ut på berörda förvaltningsmyndigheter. Vidare slog regeringen fast att de

[4] Prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5.

principer och regler som gäller för resultatstyrning och den finansiella styrningen av statliga myndigheter fullt ut även ska gälla för EU-medel. I budgetpropositionen för 1998 angav regeringen att målet för den svenska budgetpolitiken i EU bland annat innebär att Sverige även ska verka för en förbättrad budgetdisciplin vid användningen av EU:s budgetmedel.

Under årens lopp har ansvaret för att hantera EU-medel skiftat mellan olika myndigheter. Socialfonden är ett undantag från principen att EU-medel ska hanteras av myndigheter med näraliggande ansvarsområden. Den förvaltande myndigheten ESF-rådet inrättades endast för ändamålet och har aldrig haft några andra uppgifter än att hantera de aktuella EU-medlen.

I samband med att ramverket för intern styrning och kontroll infördes vid statliga myndigheter 2008, kom dess principer att gälla även för hanteringen av EU-medel. Myndighetsledningarnas intygande av den interna styrningen och kontrollen skulle omfatta hela den verksamhet som myndigheten ansvarar för, alltså i förekommande fall även de EU-medel som myndigheten hanterar.

Ramverket för intern styrning och kontroll har också legat till grund för det nationella intygande om EU-medel som regeringen har lämnat i årsredovisningen för staten sedan räkenskapsåret 2008. I det nationella intygandet bedömer regeringen om EU-räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt intygar att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen. Intygandet syftar till att öka riksdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används.

2.3 Centrala begrepp

2.3.1 En ändamålsenlig och effektiv förvaltning

Effektivitet handlar om hur väl en organisation omvandlar resurser till produkter och tjänster. En vanlig distinktion är den mellan yttre och inre effektivitet. Yttre effektivitet handlar om att ställa resultatet av en verksamhet mot dess mål, det vill säga graden av måluppfyllelse. Inre effektivitet, eller produktivitet, handlar om produktionen i förhållande till insatta resurser. En ändamålsenligt utformad organisation med hög inre effektivitet, till exempel snabb och rättssäker

handläggning till låg kostnad, ger goda förutsättningar att också uppnå hög yttre effektivitet.

Som nämnts ovan fastställs i budgetlagen att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Enligt förarbetena till budgetlagen innebär hög effektivitet att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen uppsatta mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad.[5]

En ändamålsenligt uppbyggd organisation för förvaltning av EU-medel är enligt vår uppfattning en organisation som har utformats så att den ger goda förutsättningar att uppnå de politiskt beslutade målen på området. Eftersom utredningen har i uppdrag att förbättra den samlade organisationsstrukturen för hantering av EU-stöd med delad förvaltning har vi antagit ett systemperspektiv. Det betyder att vi inte primärt är intresserade av hur enskilda myndigheter kan optimera sina verksamheter utan snarare av hur de tillsammans bidrar till måluppfyllelse. Utöver att organisationens utformning bör främja övergripande politiska mål kännetecknas en ändamålsenlig förvaltning också av en god intern styrning och kontroll som ger förutsättningar att driva verksamheten på ett effektivt och korrekt sätt samt uppnå önskat resultat.

Samtliga svenska myndigheter som hanterar EU-medel omfattas av ramverket för intern styrning och kontroll. Ramverket utgörs av följande samverkande förordningar:

- myndighetsförordningen (2007:515),
- internrevisionsförordningen (2006:1228),
- förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll,
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetsförordningen föreskriver att myndighetens ledning ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges EU-medlemskap. Det är också ledningens ansvar att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndighetsledningen ska därtill säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryg-

[5] Prop. 2010/11:40, s. 124 och prop. 1995/96:220, s. 19.

gande sätt. Regeringen är redovisningsansvarig inför riksdagen och intygar bland annat att det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.[6]

2.3.2 Rättssäkerhet

Enligt direktivet ska utredningen bland annat analysera och bedöma hur den svenska förvaltningen av EU-medel kan effektiviseras och hur kostnaderna kan sänkas, samtidigt som kvalitet och rättssäkerhet i handläggning tillförsäkras. Formuleringen i direktivet ansluter till förvaltningslagen[7] angående allmänna krav på handläggningen av ärenden. Av bestämmelsen framgår att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Regleringen markerar att effektivitetssynpunkter inte ensamt får vara så avgörande att andra mer konkreta handlingsregler, till exempel om opartiskhet, utredning, dokumentation och kommunikation, åsidosätts. Effektivitetshänsyn måste alltid balanseras mot den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet och intresset av att besluten ska grundas på ett korrekt underlag och bli riktiga i sak.[8]

I begreppet rättssäkerhet ingår således krav på att bland annat legalitets-, objektivitets- och likhetsprincipen i regeringsformen beaktas[9], men också att den aktuella åtgärden är proportionerlig, att den enskilde får ett besked inom rimlig tid samt att reglerna om partsinsyn och offentlighet efterlevs. Vid analyser på systemnivå är även andra aspekter, såsom möjligheterna till överprövning och tillsyn betydelsefulla. Vi menar därutöver att även frågor hänförliga till ansvarsfördelningen mellan olika aktörer samt systemets komplexitet och upplevda legitimitet har betydelse för rättssäkerheten i hanteringen av EU-medel.

---

[6] 10 kap. 6 § budgetlagen.
[7] 9 § förvaltningslagen.
[8] Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen (6 maj 2022, JUNO) kommentar till 9 §.
[9] Legalitetsprincipen återfinns i 1 kap. 1 § regeringsformen och innebär att det måste finnas lagstöd för att en myndighet eller domstol ska kunna ålägga en medborgare något, döma honom eller henne till straff eller i övrigt ingripa i vederbörandes rättssfär. Principen inkluderar även ett krav på att lagstiftningen ska vara klar och tydlig samt att rättsregler ska vara utformad som en allmän regel och inte gälla enskilda personer eller från fall till fall. Objektivitets- och likhetsprincipen framgår av 1 kap. 9 § regeringsformen och uppställer krav på att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

3 EU-medel med delad förvaltning

Sverige tar emot medel från nio EU-fonder som förvaltas gemensamt av svenska myndigheter och Europeiska kommissionen. EU:s långtidsbudget ställer upp finansiella ramar och övergripande mål för hur pengarna ska användas under en flerårig period. Ett gemensamt regelverk ställer omfattande krav på hur den nationella förvaltningsorganisationen för fonderna ska organiseras och arbeta.

3.1 Omfattningen av EU-medel med delad förvaltning

Som medlem i EU tar Sverige del av EU-medel från unionens gemensamma budget. Huvuddelen av dessa medel förvaltas gemensamt av kommissionen och svenska myndigheter enligt principen om delad förvaltning. Det betyder att kommissionen har det yttersta ansvaret för genomförandet av budgeten, men att den svenska regeringen ansvarar för att bygga upp ett nationellt förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en god ekonomisk förvaltning av EU:s medel i Sverige i enlighet med det gemensamma regelverket.

EU-medel med delad förvaltning förmedlas till stödmottagare i medlemsstaterna genom nationella program för olika EU-fonder eller samarbetsprogram som rör flera medlemsstater. Programmen löper över perioder som normalt varar i sju år. Programperioderna följer den periodicitet som gäller för EU:s långtidsbudget, den så kallade fleråriga budgetramen. Den nuvarande fleråriga budgetramen och de aktuella fondprogrammen gäller åren 2021–2027. Det nuvarande programmet med finansiering från de två jordbruksfonderna, den så kallade strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) gäller för åren 2023–2027 eftersom den senaste GJP-reformen försenades med två år.

Följande EU-fonder med delad förvaltning är aktuella i Sverige under den nuvarande programperioden:

- Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ)
- Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)
- Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf)
- Europeiska socialfonden+ (ESF+)
- Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF)
- Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif)
- Fonden för inre säkerhet (ISF)
- Fonden för en rättvis omställning (FRO)
- Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI).

Utöver de ovan nämnda fonderna finns ytterligare en fond med delad förvaltning. Det är den tillfälliga så kallade Brexitjusteringsreserven (BAR) som inrättades för att kompensera företag och myndigheter i vissa sektorer för negativa effekter av Storbritanniens utträde ur EU.[1] Det kan också nämnas att ett antal svenska myndigheter är involverade i hanteringen av EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF) som kanaliserar medel från EU:s krisåterhämtningspaket Next Generation EU. RRF förvaltas direkt av kommissionen, men åtgärderna som Sverige söker finansiellt stöd för beslutas inom ramen för den ordinarie svenska budgetprocessen.

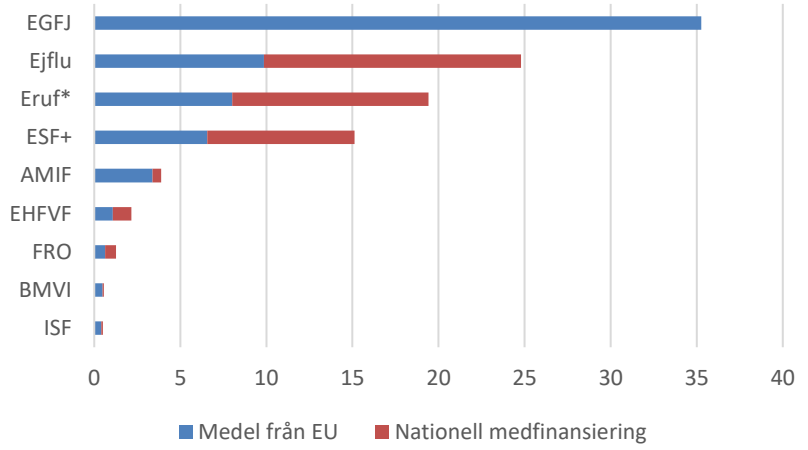
Figur 3.1 visar omfattningen av EU-fonderna med delad förvaltning som är aktuella i Sverige under den nuvarande programperioden. Totalt rör det sig om cirka 12,1 miljarder kronor per år exklusive nationell medfinansiering.[2] Det kan jämföras med Sveriges EU-avgift, som i genomsnitt beräknas uppgå till 48,6 miljarder kronor per år de kommande åren.[3] Det ekonomiska bidrag som finns tillgängligt för

[1] Stöd från BAR fanns tillgängligt 2020–2023.
[2] Exklusive EU-medel från det territoriella samarbetet med finansiering från regionala utvecklingsfonden (Interreg). Årsgenomsnittet för de två jordbruksfonderna avser perioden 2023–2027.
[3] Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 27. Siffran avser ett genomsnitt för åren 2024–2026.

Sverige inom RRF uppgår preliminärt till cirka 34 miljarder kronor 2021–2023.[4]

Figur 3.1 EU-medel med delad förvaltning i Sverige 2021–2027

Miljarder kronor, löpande priser



Källor: Nationella programdokument. Löpande priser betyder i sammanhanget att budgetramen i 2018 års priser indexeras med 2 procent per år för att underlätta medlemsstaternas programplanering.
* Eruf exklusive Interreg. Belopp i euro har räknats om med valutakursen 9,30 SEK/EURO enligt Förordning (1999:710) om valutakurs vid stöd från EU-budgeten. För enkelhets skull har samma kurs använts för EGFJ. I praktiken tillämpas rörlig växelkurs för utbetalningar från EGFJ.

Som framgår av figuren är de båda jordbruksfonderna de klart största EU-fonderna i Sverige. Tillsammans står de för drygt två tredjedelar av budgetramen för utbetalningar av EU-medel med delad förvaltning i Sverige. Den enskilt största delen är inkomststödet till lantbruksföretag som betalas ut från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ). Med cirka 59 000 stödmottagare dominerar inkomststödet också räknat i antal stödmottagare. Eruf och ESF+ står för 12 respektive 10 procent av EU:s budgetram i Sverige. De övriga fonderna är i sammanhanget betydligt mindre.

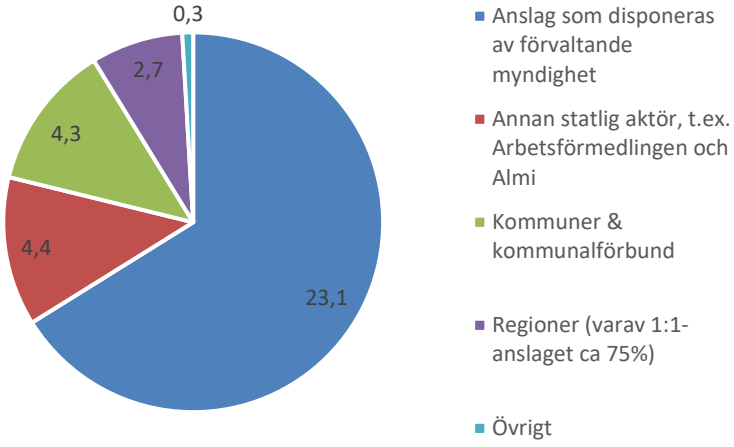
En stor del av insatserna som fonderna finansierar kräver nationell medfinansiering. I Sverige består medfinansieringen huvudsakligen av anslag från statens budget avsedda för statlig medfinansiering samt kommunala och regionala medel. Fördelningen mellan

[4] Sveriges återhämtningsplan. Sverige har avstått från att ansöka om medel från den lånefinansierade delen av RRF.

olika finansiärer beror bland annat på fondernas och programmens inriktning samt hur projektansökningar faller ut. Under programperioden 2014–2020 kom nästan all svensk medfinansiering från offentliga aktörer. Endast en mindre del var privata medel (figur 3.2).

Figur 3.2 Nationell medfinansiering i svenska fondprogram med finansiering från Ejflu, Eruf, ESF, Fead*, Amif, ISF och EHFF

Miljarder kronor 2015–2022



Källa: Egen sammanställning av uppgifter från förvaltande myndigheter.
* Fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt.

Det största statliga anslaget avsett för nationell medfinansiering finns inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Medlen disponeras av Jordbruksverket. Anslag avsedda för medfinansiering finns också inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv samt utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Här disponeras medlen av Svenska ESF-rådet respektive Tillväxtverket. Anslagen får användas till nationell medfinansiering av programinsatser och tekniskt stöd för delfinansiering av fondförvaltningen. Andra statliga medfinansiärer är till exempel Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. För vissa av fonderna kan ordinarie offentliga utgifter räknas som en del av den nationella medfinansieringen. Det kan till exempel gälla aktivitetsersättning eller etableringsstöd till personer som deltar i något av de projekt som ESF+ finansierar. Totalt beräknas den

svenska medfinansieringen kopplat till den nuvarande programperioden uppgå till 37,3 miljarder kronor.[5]

3.2 EU-budgeten och fondernas inriktning

EU:s gemensamma budget syftar till att finansiera unionens politik och är ett verktyg för att förverkliga gemensamma mål. Budgeten utgör cirka en procent av medlemsstaternas samlade bruttonationalinkomst (BNI). Det finns en årlig budget, och en flerårig budgetram som gäller för sju år i taget. Den fleråriga budgetramen fastställer EU:s långsiktiga utgiftsprioriteringar genom att sätta tak för de årliga utgifterna och budgetens olika utgiftsområden. Den nuvarande budgetramen gäller för åren 2021–2027 och innehåller sju utgiftsområden med åtaganden om sammanlagt 1 074 miljarder euro. Utöver den ordinarie fleråriga budgetramen tillkommer det tillfälliga återhämtningsinstrumentet Next Generation EU om 750 miljarder kronor 2021–2023, varav 672,5 miljarder tillhandahålls genom den tidigare nämnda faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) som bidrag eller lån till medlemsstaterna. Syftet med RRF är att understödja strukturreformer och investeringar i medlemsstaterna.[6]

Medel från EU-budgeten betalas ut till medlemsstaterna genom någon av de förvaltningsformer som regleras i EU:s budgetförordning.[7] Förvaltningsformerna är direkt, indirekt, respektive delad förvaltning. Direkt förvaltning av utgifter innebär att kommissionen betalar ut medel från EU-budgeten från egna avdelningar eller genomförandeorgan. Vid indirekt förvaltning har kommissionen delegerat utbetalningsansvaret till internationella organisationer, nationella organ eller länder utanför EU. Delad förvaltning innebär som tidigare

[5] Egen sammanställning av nationella programdokument. För medfinansiering av stöd från Ejflu avses perioden 2023–2027. Se avsnitt 3.3.3 angående regelverket för nationell medfinansiering.
[6] Samtliga belopp är i 2018 års priser.
[7] Se artikel 62 i EU:s nya budgetförordning. Utredningen har haft tillgång till den nya budgetförordningen som ännu inte fått någon officiell beteckning; Regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union (recast) (first reading) – Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, documentnr. st16800/23 ADD1, Bryssel av den 15 december 2023. För tydlighetens skull kan nämnas att den aktuella artikeln har motsvarande numrering i 2018 års budgetförordning, alltså i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012.

nämnts att kommissionen har det yttersta ansvaret för förvaltningen av EU:s budget medan medlemsstaterna ansvarar för att administrera och kontrollera betalningarna i det egna landet.

Knappt 692 miljarder euro, eller 64 procent av EU:s budgetram för 2021–2027, hanteras genom delad förvaltning.[8] Huvuddelen av dessa medel avser genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken och EU:s sammanhållningspolitik. Inom den gemensamma jordbrukspolitiken finns det, som tidigare nämnts, två stora fonder. I sammanhållningspolitiken ingår Eruf, ESF+, FRO och Sammanhållningsfonden. Den sistnämnda fonden är inte aktuell i Sverige. Övriga fonder finansierar EU:s gemensamma fiskeripolitik, migration och gränsförvaltning samt säkerhet och försvar. Fondernas inbördes storlek och åtaganden under den fleråriga budgetramen 2021–2027 framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.1 Åtaganden för EU-fonder med delad förvaltning 2021–2027

Miljarder euro och procent av totala åtaganden i den fleråriga budgetramen, 2018 års priser

Fond	Miljarder euro	Procent
EGFJ	258,6	24,1
Eruf	200,4	18,7
ESF+	88,0	8,2
Ejflu	77,9	7,2
Sammanhållningsfonden	42,6	4,0
Amif	8,7	0,8
FRO	7,5	0,7
EHFVF	5,4	0,5
ISF	1,7	0,2
BMVI	1,0	0,1
Summa fonder med delad förvaltning	**691,7**	**64,4**

Källa: Europeiska kommissionen och egen beräkning. Uppgifterna inkluderar inte medel från Next Generation EU. Finansiering av GJP-åtgärder 2021–2022 från jordbruksfonderna är inkluderade.

I det följande beskrivs fonderna översiktligt utifrån de huvudsakliga politikområden som de hör till. Regelverket för förvaltning och kontroll av fondmedlen beskrivs närmare i avsnitt 3.3.

[8] 2018 års priser. Siffrorna avser åtaganden under den fleråriga budgetramen 2021–2027.

3.2.1 Den gemensamma jordbrukspolitiken

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) har historiskt stått för majoriteten av EU-budgetens utgifter. Den har emellertid minskat i omfattning under senare år och utgör cirka 31 procent av EU:s åtaganden under den fleråriga budgetramen 2021–2027.[9]

GJP har tio centrala mål:[10]

- garantera lantbrukarna en skälig inkomst
- öka konkurrenskraften
- förbättra böndernas ställning i livsmedelskedjan
- motverka klimatförändringen och klimatanpassa jordbruket
- vårda miljön
- bevara landskap och biologisk mångfald
- stödja generationsskiften
- bidra till en levande landsbygd
- skydda folkhälsan och matens kvalitet
- främja kunskapsöverföring och innovation.

Den gemensamma jordbrukspolitiken är traditionellt uppdelad i två så kallade pelare som utgörs av direktstöd och marknadsstöd respektive åtgärder för landsbygdsutveckling. Direktstödet avser i huvudsak rättighetsbaserade stöd till lantbrukare, som fördelas via EGFJ utan nationell medfinansiering. Under GJP 2023–2027 hör även ettåriga miljöersättningar till den första pelaren. Även den andra pelaren omfattar i stor utsträckning rättighetsbaserade stöd till lantbrukare. Det rör sig om stöd som betalas ut per hektar eller djurenheter till alla stödsökande som uppfyller de uppsatta villkoren. Miljöersättningar, stöd till områden med naturgivna begränsningar för jordbruksproduktion samt djurvälfärdsersättningar är exempel på sådana åtgärder. Den andra pelaren omfattar även olika former av projekt- och företagsstöd där inte bara jordbruksföretag är stödmottagare. Åtgär-

[9] Andelen avser de bägge jordbruksfonderna inom utgiftsrubriken Naturresurser och miljö. Den gemensamma fiskeripolitiken finns under samma utgiftsområde men är inte inkluderad i siffran.

[10] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_sv, besökt 2023-01-25.

derna i den andra pelaren finansieras från Ejflu med kompletterande nationell medfinansiering.

3.2.2 Den europeiska sammanhållningspolitiken

EU:s sammanhållningspolitik har som mål att bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning inom unionen. Sammanhållningspolitiken står för ungefär 31 procent av EU:s åtaganden under 2021–2027.[11]

Ekonomisk och social sammanhållning handlar om att minska skillnaderna mellan unionens regioner och eftersläpningen för de minst gynnade regionerna. Sammanhållningen kan avse ekonomiska, sociala och territoriella aspekter och syftar även till att främja Europas konkurrenskraft. Under programperioden 2021–2027 är sammanhållningspolitiken inriktad mot följande mål[12]:

1. Ett konkurrenskraftigare och smartare Europa genom främjande av innovativ och smart ekonomisk omvandling och regional IKT-konnektivitet.
2. En grönare och koldioxidsnål övergång till en ekonomi med noll nettoutsläpp och ett motståndskraftigt Europa genom främjande av en ren och rättvis energiomställning, gröna och blå investeringar, den cirkulära ekonomin, begränsning av klimatförändringar, klimatanpassning, riskförebyggande, riskhantering och hållbar mobilitet i städer.
3. Ett mer sammanlänkat Europa genom förbättrad mobilitet.
4. Ett mer socialt och inkluderande Europa genom införandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.
5. Ett EU närmare medborgarna genom främjande av hållbar och integrerad utveckling av alla typer av territorier och lokala initiativ.

[11] Andelen avser de tre stora fonderna inom utgiftsrubriken Sammanhållning, resiliens och värden. Hela utgiftsrubriken motsvarar cirka 35 procent av de totala åtagandena under perioden.
[12] Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, i fortsättningen ”förordning 2021/1060 om gemensamma bestämmelser”.

Sammanhållningspolitiken realiseras genom de projekt som finansieras genom Eruf, ESF+, FRO och Sammanhållningsfonden. Sammanhållningsfonden gäller de av EU:s medlemsstater som har en BNP som understiger 90 procent av genomsnittet i EU:s 27 medlemsstater, vilket betyder att Sverige inte tilldelas medel ur fonden.

De aktuella fonderna ska stödja de politiska målen som anges i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser, (även kallad CPR). Eruf ska stödja investeringar riktade mot uppfyllelsen av alla fem målen men de två första målen är prioriterade. ESF+ ska bidra till politiskt mål 4. FRO ska stödja det specifika målet att göra det möjligt för regioner och människor att hantera de sociala, sysselsättningsrelaterade, ekonomiska och miljömässiga effekterna av omställningen i riktning mot unionens klimat- och energimål för 2030 och en klimatneutral ekonomi i unionen senast 2050, med utgångspunkt i Parisavtalet.[13]

En förändring till programperioden 2021–2027 är de ökade förutsättningarna att inom ramen för Eruf finansiera insatser för kompetensutveckling inom ramen för mål 1 om ett konkurrenskraftigare och smartare Europa.[14]

3.2.3 Fonder inom andra politikområden

Ytterligare fonder med delad förvaltning finns som nämnts ovan också inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP), migration- och gränsförvaltning samt säkerhet och försvar.

Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna skapar långsiktigt hållbara miljömässiga ekonomiska och sociala villkor samt bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Fiskeripolitiken realiseras genom Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF). Fonden ska bland annat hjälpa fiskare att övergå till hållbart fiske och stödja utvecklingen av ett hållbart vattenbruk.[15]

EU-medel till migration och gränsförvaltning syftar till att hantera utmaningar kopplat till migration och bevakningen av EU:s

[13] Artikel 5 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[14] Artikel 3.1 a punkten 4 i förordningen 2021/1058 om Europiska regionala utvecklingsfonden samt sammanhållningsfonden.
[15] Fonden för en rättvis omställning (FRO) som tillkom i budgetramen för 2021–2027 sorterar in under utgiftsrubriken Naturresurser och miljö, men räknas i andra sammanhang till sammanhållningsfonderna.

yttre gränser. Medel som går till säkerhet och försvar syftar bland annat till att förbättra säkerheten och tryggheten för EU:s medborgare och stärka Europas försvarskapacitet. Inom dessa områden finns sedan tidigare två fonder med delad förvaltning: Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) respektive Fonden för inre säkerhet (ISF). Under den fleråriga budgetramen 2021–2027 tillkom Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI).[16] Dessa tre fonder benämns ibland inrikesfonder.

3.3 Regelverket för fonder med delad förvaltning

Generella bestämmelser om EU-budgeten och den fleråriga budgetramen finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i EU:s budgetförordning. Budgetförordningen fastställer bland annat regler och principer som styr EU:s budgetprocess, inklusive upprättandet av fleråriga budgetramar och årliga budgetar. Budgetförordningen fastställer också regler för budgetkontroll och revision för att säkerställa att medlen används korrekt och effektivt. Enligt artiklarna 36.1 och 63.1 i budgetförordningen[17] ska kommissionen och medlemsstaterna tillämpa principen om sund ekonomisk förvaltning. En del i detta är att ha detaljerade regler och rutiner för att undvika och hantera faktiska och upplevda intressekonflikter samt att inrätta ett ändamålsenligt och effektivt internt kontrollsystem (kapitel 8).

Utformningen av regelverket för de olika fonderna är i stor utsträckning beroende av innehållet i den fleråriga budgetramen. Det betyder att regelverket för fonderna uppdateras vart sjunde år. Regelverket för jordbruksfonderna (EGFJ och Ejflu) inryms i de förordningar som reglerar den gemensamma jordbrukspolitiken:[18]

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013, i fortsättningen ”förordningen 2021/2116

[16] BMVI finansieras i sin tur från Fonden för integrerad gränsförvaltning (IBMF), en fond som i övrigt förvaltas direkt av kommissionen.
[17] Artikelhänvisningarna är de samma i 2018 års budgetförordning och i den nya budgetförordningen som ännu inte fått någon formell beteckning.
[18] Under 2021 och 2022 fanns övergångsbestämmelser som ändrade och förlängde tidigare gällande förordningar.

om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken”.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013, i fortsättningen ”förordningen 2021/2115 om strategiska planer”.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2117 av den 2 december 2021 om ändring av förordning (EU) nr 1308/2013 om en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, förordning (EU) nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter, förordning (EU) nr 251/2014 om geografiska beteckningar för aromatiserade vinprodukter och förordning (EU) nr 228/2013 om åtgärder inom jordbruket till förmån för EU:s yttersta randområden.

Under den fleråriga budgetramen 2021–2027 regleras övriga fonder i en och samma paraplyförordning, förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser, ofta kallad CPR (Common Provisions Regulation).[19] Mer detaljerade regler finns i kompletterande förordningar för respektive fond samt i de förordningar som kommissionen beslutar om, så kallade genomförandeakter och delegerade akter. Kommissionen ger även ut riktlinjer för att vägleda medlemsstaterna om fondernas förvaltning. De viktigaste kompletterande förordningarna för fonderna under CPR är:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1056 av den 24 juni 2021 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013, i fortsättningen ”förordningen 2021/1057 om inrättande av ESF+”.

[19] Under programperioden 2014–2020 omfattades fem fonder av gemensamma regler och benämndes europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder).

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1058 av den 24 juni 2021 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059 av den 24 juni 2021 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för yttre åtgärder, i fortsättningen ”förordningen 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg)”.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1147 av den 7 juli 2021 om inrättande av Asyl-, migrations- och integrationsfonden.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1148 av den 7 juli 2021 om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1149 av den 7 juli 2021 om inrättande av Fonden för inre säkerhet.

De följande avsnitten beskriver översiktligt vilka krav som ställs på förvaltningen och kontrollsystemet och vilka obligatoriska funktioner som ska finnas i medlemsstaterna avseende den fleråriga budgetramen 2021–2027.

3.3.1 Partnerskapsöverenskommelser och strategiska planer

För fem av fonderna med gemensamt regelverk (Eruf exklusive Interreg, ESF+, Sammanhållningsfonden, FRO och EHFVF) har varje medlemsstat tagit fram en partnerskapsöverenskommelse mellan medlemsstaten och EU-kommissionen. Partnerskapsöverenskommelsen gäller för perioden 2021–2027 och beskriver på strategisk nivå hur fonderna ska genomföras i respektive medlemsstat.

Vad gäller jordbruksfonderna ska varje medlemsstat utarbeta en strategisk plan för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den strategiska planen inleds med en förklaring som beskriver den strategiska inriktningen 2023–2027.

3.3.2 Fondprogram

För varje fond som omfattas av CPR ska medlemsstaterna ta fram förslag till ett eller flera program och lämna in dessa till EU-kommissionen för godkännande. Programmen anger bland annat hur medlemsstaterna avser att använda fondmedlen under en programperiod och hur nationella prioriteringar knyter an till de EU-gemensamma målen för fonderna.

För sammanhållningsfonderna och FRO styrs inriktningen bland annat av landspecifika investeringsriktlinjer som kommissionen tar fram inom ramen för den så kallade europeiska planeringsterminen.

För jordbruksfonderna fungerar den strategiska planen på samma sätt som ett program. Utöver de strategiska delar som nämns ovan ska de strategiska planerna beskriva hur den gemensamma jordbrukspolitiken ska genomföras i respektive medlemsstat 2023–2027. Planerna omfattar såväl EGFJ- som Ejflu-finansierade åtgärder och beskriver bland annat budgetfördelning, stödvillkor och indikatorer med målvärden. EGFJ finansierar även vissa åtgärder som inte inkluderas i den strategiska planen.

När det gäller program inom Interreg med finansiering från Eruf ställer sig deltagande medlemsstater bakom de aktuella programmen innan respektive förvaltande myndighet skickar in programmen till kommissionen för godkännande.

Nödvändiga villkor

CPR inkluderar en rad nödvändiga villkor som medlemsstaterna behöver uppfylla under programperioden 2021–2027 för att kunna ta del av fondmedel. Det finns övergripande nödvändiga villkor och tematiska nödvändiga villkor. De tematiska villkoren är kopplade till de olika politiska målen och de särskilda målen för varje fond.

De övergripande nödvändiga villkoren omfattar följande områden:

- Effektiva mekanismer för övervakning av marknaden för offentlig upphandling.
- Verktyg och kapacitet för en effektiv tillämpning av reglerna om statligt stöd.
- Effektiv tillämpning och genomförande av stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- Genomförande och tillämpning av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i enlighet med rådets beslut 2010/48/EG.

3.3.3 Nationell medfinansiering

För att få finansiering med EU-medel krävs i de flesta fall nationell medfinansiering. Den nationella medfinansieringen kan bestå av både offentlig och privat finansiering och beräknas i Sverige uppgå till 37,3 miljarder kronor under programperioden 2021–2027.[20]

För program med finansiering från fonder som omfattas av CPR fastställer kommissionen medfinansieringsgrad och maximalt stödbelopp i besluten om att godkänna respektive program. Den genomsnittliga medfinansieringsgraden varierar beroende på fond, vilka prioriteringar som programinsatserna svarar mot och vilken typ av region det är frågan om. Maximala andelar som får finansieras med EU-medel framgår av CPR eller av fondspecifika förordningar. Till exempel får finansieringen från EU för målet Investering för sysselsättning och tillväxt för varje prioritering maximalt uppgå till 85 procent i så kallade mindre utvecklade regioner. I mer utvecklade regioner, dit större delen av Sverige räknas, får unionsfinansieringen för det ovan nämnda målet inte överskrida 50 procent.[21] För Interreg och för andra CPR-fonder kan andra nivåer gälla. Inom till exempel ESF+ får medfinansieringsgraden från EU för vissa prioriteringar höjas till 95 procent.[22]

[20] Egen sammanställning av nationella programdokument exklusive Interreg. Medfinansiering till stöd från Ejflu avser perioden 2023–2027.
[21] Artikel 112 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Sju av de nio svenska regionalfondsprogrammen hör till kategorin mer utvecklade regioner och finansieras till 40 procent av EU. Eruf-programmet för Norra Mellansverige räknas som övergångsregion och finansieras till 50 procent av EU.
[22] Artikel 14.4 i förordningen 2021/1057 om inrättande av ESF+. I det svenska nationella programmet för ESF+ 2021–2027 ligger medfinansieringsgraden från EU på 40–95 procent.

För stöd med finansiering med medel från jordbruksfonderna gäller de stödnivåer som anges i Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027. För direktstöd, ettåriga miljöersättningar och marknadsstöd med huvudsaklig finansiering från EGFJ är stödnivån 100 procent och det krävs alltså ingen nationell medfinansiering. För de olika stödformerna inom den andra pelaren, med finansiering från Ejflu, är bidragsdelen från EU i Sveriges fall i genomsnitt cirka 40 procent.[23] Maximala stödnivåer från Ejflu framgår av förordningen 2021/2115 om strategiska planer.

Tekniskt stöd

Inom ramen för fondprogrammen får medlemsstaterna använda en del av fondmedlen till så kallat tekniskt stöd för att delfinansiera delar av förvaltningen. Tekniskt stöd, ofta kallat TA-medel, kan exempelvis handla om finansiering av kostnader för utvärdering, informationsinsatser, kontroller, datasystem och i vissa fall revision. Omfattningen och användningen av tekniskt stöd är förordningsstyrt och begränsas för innevarande programperiod till mellan 3,5 och 6 procent av EU-stödet beroende på fond.[24]

3.3.4 Förvaltningens organisering

De formella funktionerna som ska finnas på plats för förvaltningen av fondprogram skiljer sig något åt mellan fonderna som styrs av CPR- respektive GJP-regelverket.

För varje fondprogram med finansiering från CPR-fonder ska medlemsstaterna utse en förvaltande myndighet och en revisionsmyndighet. Den förvaltande myndigheten ansvarar bland annat för urval av insatser, kontroller av att stödmottagarna uppfyller stödvillkoren, utbetalningar och redovisning till kommissionen. Den förvaltande myndigheten kan även sköta den så kallade redovisningsfunktionen som också ska finnas. Denna behöver i så fall hållas åt-

[23] De nationella bidragssatserna är i Sveriges strategiska plan satta till 22,19 procent, 30 procent, 50 procent eller 60 procent beroende på stödform.
[24] För Interregprogram är det tekniska stödet högre och uppgår till cirka 7–10 procent av EU-medlen.

skild från myndighetens övriga funktioner.[25] Den förvaltande myndigheten kan delegera vissa uppgifter, exempelvis utbetalningar, till en eller flera stödmyndigheter, så kallade förmedlande organ.

För de bägge jordbruksfonderna ska medlemsstaterna utse tre så kallade styrande organ med olika roller i genomförandet av GJP: en behörig myndighet, ett utbetalande organ och ett attesterande organ.

Den behöriga myndigheten, som utses på ministernivå, ska utfärda, granska och återkalla ackreditering av utbetalande organ samt utse attesterande organ. Det utbetalande organet ansvarar för förvaltning och kontroll av utgifter som finansieras med medel från EGFJ och Ejflu. Om fler än ett utbetalande organ ackrediteras ska det utses ett samordningsorgan för dessa. Det utbetalande organet kan delegera uppgifter till så kallade delegerade organ. Verkställandet av utbetalningar får dock inte delegeras. Det attesterande organet motsvarar revisionsmyndigheten i CPR-regelverket. Det ska granska och uttala sig om huruvida fondernas räkenskaper ger en rättvisande bild och om förvaltningen sker enligt gällande EU-förordningar. Det attesterande organet behöver inte vara en myndighet utan kan också vara ett privat revisionsorgan.

Utöver de styrande organen ska det också utses en förvaltande myndighet som ansvarar för genomförandet av den nationella strategiska planen för GJP. Den förvaltande myndigheten kan liksom utbetalande organ också delegera uppgifter till stödmyndigheter, men då benämns dessa förmedlande organ (jämför CPR-fonderna ovan).

I Sverige utser regeringen de myndigheter som ska ha de olika rollerna för varje fond eller program.[26] Under programperioden 2021–2027 finns det åtta förvaltande myndigheter (inklusive utbetalande organ för jordbruksfonderna). Ekonomistyrningsverket (ESV) är revisionsmyndighet (attesterande organ för jordbruksfonderna). Landsbygds- och infrastrukturdepartementet är behörig myndighet. Den svenska förvaltningsorganisationen beskrivs i kapitel 4.

[25] Redovisningsfunktionen motsvarar det som i föregående programperiod kallades attesterande myndighet och ska inte förväxlas med attesterande organ för jordbruksfonderna.
[26] Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har rollen som behörig myndighet för jordbruksfonderna och ansvarar för att ackreditera utbetalande organ och utse attesterande organ.

3.3.5 Partnerskapsprincipen

Regelverket för fonderna ställer krav på att aktörer från lokala och regionala myndigheter, näringslivets och arbetsmarknadens organisationer samt företrädare för civilsamhället ska vara involverade under hela programcykeln; från programplanering och genomförande till övervakning och utvärdering. Detta krav brukar kallas partnerskapsprincipen, alternativt principen om flernivåstyre. Denna princip ställer krav på ett nära samarbete mellan kommissionen och offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå i medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter samt organisationer som företräder det civila samhället.[27]

Partnerskapsprincipen gäller för samtliga EU-fonder med delad förvaltning. För de fonder som omfattas av förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser finns partnerskapsprincipen intagen i artikel 8. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna organisera och genomföra ett omfattande partnerskap både för partnerskapsöverenskommelsen och för varje program. Detta ska ske i enlighet med medlemsstatens institutionella och rättsliga ram och med beaktande av fondernas särdrag. Partnerskapen ska inkludera myndigheter på lokal, regional och nationell nivå, representanter från näringslivet, arbetsgivare och fackföreningar, organisationer från civilsamhället samt, i tillämpliga fall, företrädare för forskningsorganisationer och lärosäten. Partnerskapen ska verka i enlighet med principen om flernivåstyre och med en nedifrån och upp-strategi.

Beträffande den gemensamma jordbrukspolitiken finns partnerskapsprincipen intagen i artikel 106.3 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer. Här föreskrivs att varje medlemsstat ska organisera ett partnerskap med behöriga regionala och lokala myndigheter. Av bestämmelsen framgår vidare att partnerskapen ska inkludera relevanta myndigheter på regional och lokal nivå, näringslivets och arbetsmarknadens parter, inklusive företrädare för jordbrukssektorn samt relevanta organ som företräder civilsamhället och, i tillämpliga fall, organ som främjar social inkludering, grundläggande rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering.

[27] Se bland annat skäl 2 i ingressen till den europeiska uppförandekoden för partnerskap, kommissionens delegerade förordning 240/2014.

Partnerskapsprincipen kommer till uttryck genom exempelvis övervakningskommittéer och samverkan i olika partnerskapskonstellationer, landsbygdsnätverk och lokala aktionsgrupper (LAG).

Den europeiska uppförandekoden för partnerskap

I syfte att stödja och underlätta medlemsstaternas arbete med att organisera partnerskap för partnerskapsöverenskommelser och program som stöds av fonderna inom sammanhållningspolitiken, EHFF (nuvarande EHVFV) samt Ejflu antogs 2014 en gemensam uppförandekod för partnerskapsprincipen genom kommissionens delegerade förordning 240/2014. Arbetet med att organisera och genomföra partnerskap inom ramen för dessa fonder ska enligt regleringen av fonderna ske i enlighet med uppförandekoden.[28]

Uppförandekoden fastställer en gemensam uppsättning normer. I kapitel II anges de viktigaste principerna för öppna förfaranden vid urval av relevanta parter. Bland annat föreskrivs i artikel 2 att medlemsländerna ska se till att parterna är de mest representativa berörda parterna och att de utses som vederbörligen bemyndigade företrädare, med beaktande av deras kompetens, möjlighet att delta aktivt och lämplig representationsnivå. I kapitel III anges de viktigaste principerna och god praxis för medverkan av relevanta parter i utarbetandet av partnerskapsöverenskommelser och programmen. För att säkerställa öppen och effektiv medverkan av relevanta parter anges i artikel 5 att medlemsstaterna och de förvaltande myndigheterna ska samråda med partnerskapen om process och tidsplan samt att medlemsstaterna ska se till att parterna medverkar i utarbetande av partnerskapsöverenskommelsen och programmen. Vid utarbetande av partnerskapsöverenskommelsen anges vidare i artikel 6 att medlemsstaterna, i överensstämmelse med sina institutionella och rättsliga ramar, ska se till att relevanta parter medverkar i utarbetandet av partnerskapsöverenskommelsen. Detsamma gäller enligt artikel 8 medverkan i utarbetandet av programmen. I artikeln framgår även att medlemsstaterna ska se till att partnerna vid utarbetandet av programmen särskilt medverkar när det gäller analys och kartläggning av behov,

[28] Detta framgår av artikel 8.4 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser respektive artikel 106.5 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer.

fastställande av prioriteringar med tillhörande mål samt fördelning av medel.

Kapitel IV, artiklarna 10–11, i uppförandekoden innehåller bestämmelser som reglerar god praxis för fastställande av medlemskapsregler och arbetsordning för övervakningskommittéer. Vidare reglerar kapitel V, artiklarna 13–16, de viktigaste principerna och god praxis för medverkan av relevanta parter vid utarbetandet av ansökningsomgångar och lägesrapporter samt när det gäller övervakning och utvärdering av programmen.

Lokala aktionsgrupper

För några av fonderna (Eruf, ESF+, FRO, Ejflu och EHFVF) får medlemsstaterna använda sig av lokalt ledd utveckling, som är en arbetsmetod för trepartssamarbeten mellan privat, offentlig och ideell sektor på lokal nivå. Metoden får användas inom geografiskt avgränsade områden, så kallade Leaderområden, där en lokal aktionsgrupp (LAG) ansvarar för att ta fram lokalt ledda utvecklingsstrategier.[29]

Nätverk för den gemensamma jordbrukspolitiken

Varje medlemsstat ska inrätta ett nationellt nätverk för den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta nätverk kan bestå av myndigheter, rådgivare, forskare och andra aktörer inom jordbruk och landsbygdsutveckling på nationell nivå. De nationella nätverken ska på olika sätt bistå medlemsstaternas förvaltningar i genomförandet av den strategiska planen och bidra till att förbättra kvaliteten på genomförandet.[30]

Övervakningskommittéer

För varje program med finansiering från CPR-fonder ska det på nationell nivå inrättas en övervakningskommitté som har till uppgift att granska programmens genomförande och måluppfyllelse.[31] En övervakningskommitté kan omfatta fler än ett program.

[29] Artikel 33 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Under nuvarande programperiod finansierar Sverige lokalt ledd utveckling genom Leader med medel från Ejflu.
[30] Artikel 126 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer.
[31] Artikel 38 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

På motsvarande sätt ska det finnas en övervakningskommitté för att övervaka genomförandet av den strategiska planen för jordbrukspolitiken.[32]

3.3.6 Utvärdering, uppföljning och rapportering

Regelverket för fonderna ställer flera krav på utvärdering inför under, och efter genomförandet av fondprogram.[33]

Medlemsstaterna ansvarar för utvärdering och kontinuerlig uppföljning av fondprogrammen inom ramen för delad förvaltning. Utvärderingen sker utifrån ett förhållandevis omfattande regelverk med riktlinjer och rekommendationer framtagna av kommissionen. Övervakningskommittén för respektive program ska godkänna utvärderingsplanen och har en central roll som mottagare av programutvärderingar. Kommissionen samlar in och sammanställer uppföljningar och utvärderingar på europeisk nivå.

EU:s regelverk för fonderna ställer även krav på vilka uppgifter som ska rapporteras och följas upp av de förvaltande myndigheterna. För varje fond har kommissionen tagit fram gemensamma resultatindikatorer. Indikatorerna ingår i ett gemensamt system och syftar bland annat till att på europeisk nivå samla information om fondernas genomförande och resultat i medlemsstaterna. Utöver resultatindikatorerna finns det så kallade outputindikatorer för fondprogrammen, vilka ger information om till exempel antalet projekt och deltagare.

Medlemsstaternas årliga prestationsrapporter innehåller genomförd output, utgifter som deklarerats, förhållandet mellan de utgifter som avses och relevant output samt resultatindikatorer i förhållande till delmål. Vartannat år sker en översyn och i samband med denna tas handlingsplaner fram för de mål som inte uppnåtts. Om handlingsplanen inte uppfylls eller ändras enligt kommissionens skriftliga begäran kan månadsutbetalningar hållas inne.

Förutom den rapportering som styrs genom CPR och GJP-förordningarna har kommissionen möjlighet att ställa ytterligare krav på omfattande rapportering genom så kallade delegerade akter.

[32] Artikel 124 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer.
[33] Under innevarande programperiod ska medlemsstaterna genomföra förhandsutvärderingar för att förbättra kvaliteten på utformningen av de strategiska GJP-planerna.

De förvaltande myndigheterna (utbetalande organ för jordbruksfonderna) ska även årligen förse kommissionen med räkenskaper över de utbetalningar som gjorts under perioden. Räkenskaperna ska åtföljas av en förvaltningsförklaring där den som ansvarar för förvaltningen intygar att

- uppgifterna är rättvisande, fullständiga och korrekta,
- utgifterna har använts för avsedda ändamål,
- de kontrollsystem som införts säkerställer de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet.

Förvaltningsförklaringen ska åtföljas av ett yttrande från den utsedda revisionsmyndigheten eller ett oberoende revisionsorgan.

3.3.7 Revision av EU-medel

Europeiska revisionsrätten är Europeiska unionens externa revisionsorgan. Revisionsrätten ansvarar för att lämna oberoende bedömningar av den ekonomiska förvaltningen av EU-medel och rapporterar till Europaparlamentet och till rådet. Rätten bedömer hur kommissionen har fullgjort sin uppgift att förvalta budgeten korrekt. I samband med detta kontrollerar revisionsrätten att årsredovisningar är fullständiga och korrekta, transaktioner lagliga och korrekta och att förvaltningen av medel har varit sund. Revisionsrätten lägger särskild vikt vid att utvärdera kontrollsystem och vid att rekommendera korrigerande åtgärder.

Kommissionen och ansvariga generaldirektorat genomför även revision i medlemsstaterna för att bland annat bedöma om redovisningarna är korrekta och lagliga samt om förvaltnings- och kontrollsystemet är effektivt.

På nationell nivå granskar ett oberoende revisionsorgan att förvaltnings- och kontrollsystemen för EU:s olika fonder lever upp till de krav som regelverket ställer. I Sverige har Ekonomistyrningsverket (ESV) den uppgiften i egenskap av revisionsmyndighet och attesterande organ för fonderna med gemensam reglering respektive jordbruksfonderna. Därutöver reviderar även Riksrevisionen de aktuella myndigheternas årsredovisningar i egenskap av nationellt revisionsorgan. Även om Riksrevisionen inte har någon formell roll i gransk-

ningen av EU:s budget, ska nationella revisionsorgan enligt fördraget samarbeta med revisionsrätten när denna utför sina uppgifter. Riksrevisionen har också ett ansvar för granskningen av de nationella medel som medfinansierar EU-finansierade insatser. Riksrevisionen granskar även årsredovisningen för staten inklusive det nationella intygande avseende EU-medel med delad förvaltning som regeringen lämnar med ansvariga myndigheters förvaltningsförklaringar som grund.

3.3.8 Skyddet av EU:s ekonomiska intressen

I artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anges att EU-kommissionen och medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. Skyldigheten omfattar alla inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av Europeiska unionens budget eller av institutionernas, organens och byråernas budgetar eller de budgetar som dessa förvaltar och övervakar.

EU:s huvudsakliga organ för bedrägeribekämpning är Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf). Nedan beskrivs Olaf och några andra brottsbekämpande EU-organ med uppgifter inom området. Den rättsliga regleringen gällande oegentligheter och brott med EU-medel behandlas mer utförligt i kapitel 10.

I EU-kommissionens och medlemsstaternas ansvar att skydda EU:s ekonomiska intressen ingår också att inrätta ändamålsenliga interna kontrollsystem (kapitel 8).

Olaf

EU:s bedrägeribekämpningsbyrå, Olaf, utreder bedrägerier med EU-medel, korruption och allvarliga missförhållanden. Olaf är en av kommissionens avdelningar men arbetar helt självständigt. Olaf får besluta att inleda en utredning om det föreligger skälig misstanke om att det har förekommit bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

Olaf utför både interna och externa utredningar. De interna utredningarna avser utredningar av EU:s institutioner, organ och byråer. De externa utredningarna avser alla övriga utredningar som rör unio-

nens ekonomiska intressen. Olaf får inom ramen för sina utredningar genomföra kontroller och inspektioner på plats i medlemsstaterna. Medlemsstaternas behöriga myndigheter, i Sverige Ekobrottsmyndigheten (EBM), ska ge Olaf det stöd som behövs för att byrån ska kunna utföra sitt uppdrag effektivt.

Medlemsstaterna ska rapportera oriktigheter med EU-medel till kommissionen (Olaf) i enlighet med förordningen 2015/1973[34]. Enligt förordningen ska medlemsstaterna rapportera oegentligheter till kommissionen som avser ett belopp som överstiger 10 000 euro i bidrag från fonderna eller som har varit föremål för ett första administrativt eller rättsligt konstaterande.

Rapporteringsskyldigheten fullgörs kvartalsvis till Olaf i kommissionens rapporteringssystem Irregularity Management System (IMS). IMS används av EU:s medlemsländer, kandidatländer till EU och även vissa andra utomstående länder. De rapporteringar som kommer in i IMS kan ligga till grund för Olaf:s utredningar. I Sverige är det respektive förvaltande myndighet som ansvarar för rapporteringen till IMS.

Europeiska åklagarmyndigheten

Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) ansvarar för att utreda, lagföra och väcka talan mot personer som misstänks ha begått brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen såsom exempelvis bedrägerier, korruption och penningtvättbrott. Eppo utför åklagares arbetsuppgifter i medlemsländernas behöriga domstolar.

Eppo har befogenhet att utreda och lagföra brott som skadar EU:s ekonomiska intressen. Eppo genomför gränsöverskridande utredningar av bedrägerier som rör EU-medel när beloppet överstiger 10 000 euro och vid gränsöverskridande fall av momsbedrägerier på över 10 miljoner euro. Vidare samarbetar Eppo med nationella brottsbekämpande myndigheter och med andra organ, såsom exempelvis Eurojust, Europol och Olaf.

Såväl EU:s institutioner och organ som de behöriga myndigheterna i de Eppo-anslutna medlemsländerna måste rapportera alla

[34] Kommissionens delegerade förordning 2015/1973 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning 514/2014 med särskilda bestämmelser om rapportering av oegentligheter avseende asyl-, migrations- och integrationsfonden och instrumentet för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering.

brottsliga handlingar som påverkar EU:s budget till Eppo. Även enskilda personer kan rapportera misstänkta fall av bedrägeri eller andra brott till Eppo.

Den 25 januari 2024 beslutade regeringen om en lagrådsremiss med innebörden att Sverige bör delta i Eppo för att bidra i kampen mot korruption och bedrägerier med EU-medel. För att uppfylla de krav som ställs för ett svenskt deltagande i Eppo föreslår regeringen en ny lag om Eppo. Inget ikraftträdandedatum anges utan lagändringarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.[35]

För närvarande deltar alla medlemsstater i Eppo utom Sverige, Ungern, Polen, Irland och Danmark.

Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning

Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) är EU:s brottsbekämpande organ. Europol har sitt säte i Haag i Nederländerna.

Europols gränsöverskridande brottsbekämpande samarbete, som omfattar polis, tull och andra brottsbekämpande myndigheter, syftar till att förebygga, upptäcka och utreda brott i EU. I praktiken gäller detta samarbete huvudsakligen grov brottslighet (såsom exempelvis organiserad brottslighet, narkotikahandel, penningtvätt, euroförfalskning, människohandel och it-brottslighet) och terrorism. Europol samarbetar också med många partnerländer och internationella organisationer utanför EU.

EU:s byrå för straffrättsligt samarbete

EU:s byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) hjälper nationella myndigheter med rättslig samordning och samarbete för att bekämpa terrorism och grov organiserad brottslighet i EU-länder. Detta sker genom bistånd med att samordna utredningar och åtal som berör minst två länder, lösa behörighetskonflikter samt att utarbeta och genomföra EU-rättsakter, till exempel europeiska arresteringsorder samt förverkande- och frysningsbeslut.

[35] Lagrådsremiss 2024-01-25, Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten.

Eurojust har förhandlat om samarbetsavtal med andra EU-organ och med utomstående tredjeländer. Detta har möjliggjort utbyte av rättslig information och personuppgifter. Samarbetsavtal har bland annat ingåtts med Europol och Olaf, Norge, Island, USA, Schweiz, Nordmakedonien, Moldavien, Montenegro, Ukraina och Storbritannien. En del länder har sambandsåklagare stationerade vid Eurojust. Eurojust har nationella kontor i alla medlemsstater utom Danmark, som har ett undantag från EU:s rättsliga samarbeten.

4 Förvaltningsorganisationen i Sverige

Ansvaret för hantering och kontroll av medel från EU-fonder med delad förvaltning är fördelat på ett antal svenska myndigheter. Regionerna har också ett ansvar i hanteringen genom att de tar fram regionala fondprogram och deltar i prioriteringen av medel. Regeringen har huvudansvaret för att upprätta fondprogrammen och beslutar om vilka uppgifter myndigheterna ska ha inom de ramar som EU:s regelverk sätter för fonderna. Regeringen beslutar också om formerna för hur Sverige ska uppfylla EU:s krav på partnerskap och flernivåstyre i förvaltningen av fonderna. I detta kapitel beskrivs förvaltningsorganisationen i Sverige under programperioden 2021–2027.[1]

4.1 Regeringskansliets roll

Regeringskansliets EU-arbete leds och samordnas av Statsrådsberedningen. Sakområdesansvaret för de olika EU-fonderna ligger på respektive fackdepartement. Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) har också det formella ansvaret som behörig myndighet för jordbruksfonderna med uppgift att utfärda ackreditering av ett utbetalande organ. Därutöver ansvarar Finansdepartementet för frågor med koppling till EU-budgeten.[2]

[1] För förvaltningen av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) avses perioden 2023–2027.
[2] Finansdepartementet ansvarar även för den svenska återhämtningsplanen inom ramen för EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF) som genomförs med direkt förvaltning via den ordinarie svenska budgetprocessen, avsnitt 3.1.

Tabell 4.1 Ansvariga departement för EU-fonder med delad förvaltning

Januari 2024

Arbetsmarknads-departementet	Justitie-departementet	Klimat- och näringslivs-departementet	Landsbygds- och infrastruktur-departementet
ESF+	Amif	Brexitjusteringsreserven	EGFJ
	BMVI		Ejflu
	ISF		EHFVF
			Eruf
			FRO

Anm. Brexitjusteringsreserven är ett tillfälligt finansieringsinstrument med slutredovisning den 30 september 2024.

4.2 Förvaltande myndigheter och utbetalande organ

Det ansvar som regeringen tilldelat myndigheterna avseende hanteringen av EU-medel framgår av förordningar med instruktion för respektive myndighet och av de svenska förordningar som kompletterar aktuella EU-förordningar. Rollfördelningen bygger till stor del på att regeringen har ansett att medel från fonderna ska hanteras av myndigheter som ansvarar för närliggande verksamhetsområden.[3]

Sammanlagt har åtta myndigheter roller som förvaltande myndigheter och utbetalande organ under programperioden 2021–2027. Några myndigheter ansvarar för fler än ett fondprogram. I hanteringen av jordbruks- och landsbygdsstöden har Jordbruksverket delegerat uppgifter som handläggning och kontroll av ersättningsanspråk till länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget. Delegeringen sker genom avtal med berörda myndigheter i enlighet med EU-regelverket.[4]

Slutligen har regeringen och behörig myndighet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) utsett Ekonomistyrningsverket (ESV) till revisionsmyndighet för fondprogrammen som styrs av förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser respektive attesterande organ för de båda jordbruksfonderna. De ansvariga myndigheterna framgår av tabellen nedan. Samtliga förvaltande myndigheter

[3] Prop. 1994/95:40, s. 26 f. och förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

[4] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/127 av den 7 december 2021 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 med bestämmelser om utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron, Bilaga 1.

är behörig myndighet vid kontroller på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) gällande programmen de förvaltar. Deras respektive uppgifter beskrivs närmare i avsnitt 4.5.

Tabell 4.2 Ansvariga myndigheter för fondprogram med delad förvaltning

Fondprogram och myndigheter avser programperioden 2021–2027 och GJP 2023–2027

Finansiering från	Förvaltande myndighet	Utbetalande organ	Delegerade organ	Förmedlande organ
EGFJ	Jordbruksverket	Jordbruksverket	Länsstyrelserna	
Ejflu	Jordbruksverket	Jordbruksverket	Länsstyrelserna Sametinget Skogsstyrelsen	
EHFVF	Jordbruksverket			Fem länsstyrelser Havs- och vattenmyndigheten
Eruf	Tillväxtverket Tre länsstyrelser			
FRO	Tillväxtverket			
ESF+	Svenska ESF-rådet			
Amif	Migrationsverket			
BMVI	Polismyndigheten			
ISF	Polismyndigheten			

Anm. Jordbruksverket förvaltar den strategiska planen för GJP 2023–2027 och är utbetalande organ för stöd från EGFJ och Ejflu. Se avsnitt 3.3.4 för en förklaring av olika typer av ansvariga myndigheter.

EU:s regelverk för fonderna har kompletterats med svenska förordningar som bland annat förtydligar ansvarsfördelningen mellan de ansvariga myndigheterna och villkoren för hur medlen ska användas i Sverige. Utifrån förordningarna utfärdar vissa ansvariga myndigheter egna föreskrifter och riktlinjer för stödhanteringen. Till exempel har Jordbruksverket rätt att meddela föreskrifter för jordbruksfonderna. Myndigheternas roll i implementeringen av programmen regleras även genom ramverket för intern styrning och kontroll (avsnitt 2.3.1).

4.2.1 Framtagandet av fondprogram

För varje fond har Sverige utarbetat ett eller flera fondprogram som förtydligar hur EU-medlen ska användas och hur de knyter an till EU-gemensamma mål. Fyra av fonderna, Eruf, ESF+, EHFVF och FRO, ingår i den partnerskapsöverenskommelse som Sverige har tecknat med kommissionen för programperioden 2021–2027. Partnerskapsöverenskommelsen anger den övergripande inriktningen för fonderna och hur de ska samordnas och komplettera varandra och andra EU-medel i Sverige.

Jordbruksfondernas inriktning anges i ett programdokument, den så kallade strategiska planen, som täcker båda fonderna och som även den ska godkännas av kommissionen. Planen anger hur den gemensamma jordbrukspolitiken genomförs i Sverige 2023–2027.[5] Det finns även vissa insatser finansierade via EGFJ som ligger utanför den strategiska planen.[6]

Framtagandet av programdokumenten för de olika fonderna är ett omfattande arbete som involverar ett stort antal myndigheter och andra aktörer. Det är regeringen som ansvarar för innehållet i dokumenten, men de tas fram i nära samarbete med berörda myndigheter genom regeringsuppdrag och bereds i dialog med kommissionen. För Eruf, ESF+ respektive FRO låg de investeringsriktlinjer som kommissionen riktade till Sverige inom ramen för de europeiska planeringsterminerna 2019 och 2020 till grund för dialogen mellan kommissionen och Sverige inför programplaneringen.

Förslag till regionalfondens regionala program 2021–2027 togs fram av regionerna efter ett erbjudande från regeringen. Andra berörda parter involveras också, vilket utgör en del av den samverkan i partnerskap som EU-regelverket ställer krav på. Exempel på detta är att Regeringskansliet anordnade ett så kallat sakråd om synergier och samverkan mellan olika EU-fonder inför programperioden 2021–2027 och att förslaget till partnerskapsöverenskommelse skickades ut på remiss till berörda organisationer innan regeringens färdiga förslag lämnades till kommissionen. I framtagandet av den strategiska planen för GJP 2023–2027 remitterades planens behovsanalys. Även i

[5] Ordningen med partnerskapsöverenskommelse infördes inför programperioden 2014–2020. Den strategiska planen tillkom inför genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.
[6] Till exempel det så kallade skolmjölksprogrammet.

detta sammanhang använde sig regeringen av sakråd med inbjudna företrädare för civilsamhällets organisationer.

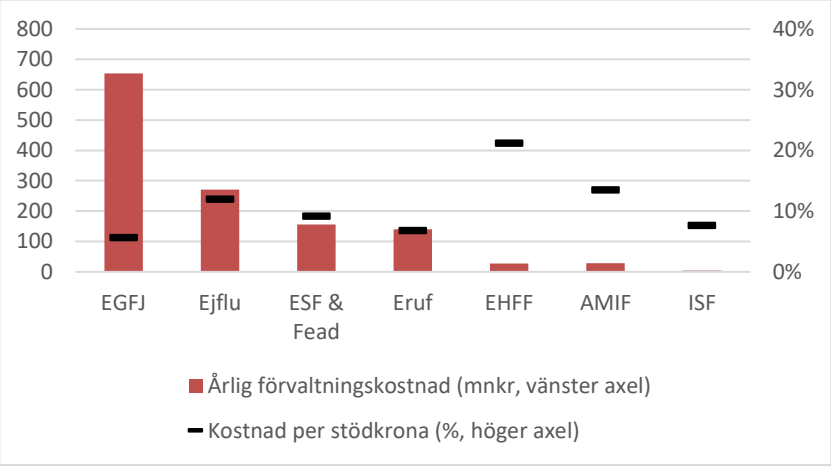
4.2.2 Förvaltningskostnader

Den samlade kostnaden för myndigheternas förvaltning och revision av EU-medel i Sverige uppgick 2022 till cirka 1,3 miljarder kronor. I relation till totala programmedel uppgick förvaltningskostnaderna till 7,4 procent eller cirka 7 öre per utbetald stödkrona under perioden 2015–2022.

Som framgår av figur 4.1 hade jordbruksfonderna de högsta förvaltningskostnaderna i absoluta tal under perioden. Stöden från dessa fonder är störst sett till både stödvolym och antalet stödmottagare. Jordbruksfonderna förvaltas av Jordbruksverket och Länsstyrelserna.

Figur 4.1 Administrativa kostnader för EU-medel med delad förvaltning 2015–2022

Miljoner kronor och procent av totala programmedel



Källa: Egen bearbetning av uppgifter från berörda myndigheter. Kostnaderna avser ansvariga myndigheters förvaltning och ESV:s revision. Tillväxtverkets och länsstyrelsernas (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland) kostnader för Regionalfondens Interregprogram är inte inkluderade. Kostnader för jordbruksfonderna avser 2018–2022. Siffrorna för EGFJ avser areal- och djurbaserade stöd. Siffrorna för Ejflu avser projekt- och investeringsstöd inklusive Programmet Lokalt ledd utveckling med finansiering från Eruf och ESF.

Kostnaden per stödkrona skiljer sig väsentligt åt mellan olika stödformer. En faktor som kan ligga bakom skillnaderna är i vilken utsträckning som handläggningen involverar manuella moment. Till exempel har projekt- och investeringsstöden som finansieras av Ejflu fler manuella moment av ärendehantering och kontroll än de areal- och djurbaserade stöden som huvudsakligen finansieras av EGFJ. En annan faktor som kan påverka kostnaden per stödkrona är att även de myndigheter som förvaltar budgetärt mindre fondprogram behöver ha ett omfattande kontrollsystem på plats för att kunna leva upp till de krav som EU-lagstiftningen ställer.

I avsnitt 4.5 finns ytterligare uppgifter om de förvaltande myndigheternas kostnader för EU-stödhantering. Förvaltningskostnaderna analyseras närmare i kapitel 6.

Förvaltningskostnaderna delfinansieras av EU-medel

Myndigheterna kan ansöka om tekniskt stöd, även kallat TA-medel, från EU-fonderna för att delfinansiera fondernas förvaltning. Medlen används också för att finansiera förvaltningen av sekretariaten för regionala strukturfondspartnerskap, övervakningskommittéernas kanslier med flera aktörer (avsnitt 4.3). Även Ekonomistyrningsverket ansöker om tekniskt stöd som en del av finansieringen av myndighetens kostnader för EU-revision. Beloppen som kan anslås till tekniskt stöd är förordningsstyrda och begränsas för innevarande programperiod till mellan 3,5 och 6 procent av EU-stödet beroende på fond.[7] För EGFJ betalas det inte ut tekniskt stöd.

[7] För Interregprogrammen är det tekniska stödet högre och uppgår till cirka 7–10 procent.

Tabell 4.3 Budgeterat tekniskt stöd till Sverige 2021–2027

Miljoner kronor och procent av stödet från respektive fond

Fond	TA-medel, mnkr	TA-medel, % av EU-medel
Ejflu 2023–2027	958	4,0 %
Eruf	271	3,4 %
ESF+	253	3,8 %
EHFVF	61	5,7 %
ISF	23	5,7 %
Amif	191	5,7 %
FRO	24	3,8 %
BMVI	27	5,7 %
Alla fonder	**1 808**	**4,0 %**

Källa: Nationella programdokument för respektive fond. Belopp i euro omräknade enligt förordningen (1999:710) om valutakurs vid stöd från EU-budgeten.

Sverige har valt att få medlen utbetalade som schablonbelopp utan kostnadsredovisning. Totalt sett finansierar tekniskt stöd cirka 24 procent av de svenska förvaltningskostnaderna.[8] Resterande del finansieras av myndigheternas förvaltningsanslag.

Finansiella korrigeringar belastar statens budget

EU-kommissionen kontrollerar återkommande att medlemsstaterna följer fondregelverket och att de betalar ut stöd på korrekta grunder. Om kommissionen hittar brister i hur reglerna tillämpats kan den besluta att en medlemsstat ska betala tillbaka stöd till EU, så kallade finansiella korrigeringar.[9] Under programperioden 2014–2020 var Sverige föremål för stora finansiella korrigeringar avseende jordbruksfonderna. De finansiella korrigeringarna är inte inräknade i de förvaltningskostnader för EU-medel som beskrivits ovan men belastar statens budget med betydande belopp. Mellan 2016 och 2022 belastade sådana korrigeringar statsbudgeten, Utgiftsområde 23, med sammanlagt 1,17 miljarder kronor eller 168 miljoner kronor igenomsnitt per år. Beloppet motsvarar cirka 1,5 procent av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige. För andra fonder än jordbruksfonderna kan icke stödberättigande utgifter under vissa

[8] Egen beräkning för perioden 2015–2022.
[9] I praktiken innebär detta att kommissionen minskar kommande utbetalningar med ett belopp som motsvarar de utgifter som felaktigt belastat fonderna.

förutsättningar ersättas med nya stödberättigande utgifter. Finansiella korrigeringar inom GJP beskrivs närmare i avsnitt 6.2.3.

4.3 Partnerskapsprincipens tillämpning i Sverige

4.3.1 Regionala strukturfondspartnerskap

I syfte att uppfylla EU:s krav på partnerskap och flernivåstyre för fonderna har Sverige valt att inrätta så kallade regionala strukturfondspartnerskap i förvaltningen av regionalfondens åtta regionala program och för de regionala handlingsplanerna i socialfondsprogrammet. Strukturfondspartnerskapen har till uppgift att bestämma vilka stödansökningar som ska prioriteras. Efter att ansökningar om stöd inkommit och godkänts vid den förvaltande myndighetens laglighetsprövning ska strukturfondspartnerskapet samråda med den regionalt utvecklingsansvariga i respektive område. Därefter ska strukturfondspartnerskapet enhälligt besluta om vilka projekt som ska prioriteras för finansiering. Enligt lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap är partnerskapets yttrande bindande i den förvaltande myndighetens fortsatta handläggning.

De regionala strukturfondspartnerskapen är åtta till antalet och ansvarar för de geografiska områden som motsvarar täckningsområdet för regionalfondens regionala program och socialfondsprogrammets regionala handlingsplaner. Strukturfondsparterskapen behandlas mer utförligt i avsnitt 6.4.8.

4.3.2 Övervakningskommittéer

Regeringen beslutar om vilka myndigheter, organisationer och andra parter som ska inbjudas att vara representerade i de övervakningskommittéer som enligt EU-lagstiftningen ska ansvara för övervakning och uppföljning av de olika fondprogrammen. Regeringen utser även ordföranden i respektive övervakningskommitté för nationella och regionala program. Organisationerna utser i sin tur sina företrädare. Det finns en övervakningskommitté för varje fondprogram. Undantaget är den Regionala utvecklingsfonden som har en gemensam övervakningskommitté för de åtta regionala programmen och det nationella programmet. Sekretariatsuppgifterna sköts av respek-

tive förvaltande myndighet. Nationella bestämmelser om övervakningskommittéer finns bland annat i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik och förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder.

4.3.3 Lokala aktionsgrupper

På lokal nivå finns så kallade lokala aktionsgrupper (LAG) som består av företrädare för offentliga, privata och ideella aktörer inom ett lokalt utvecklingsområde. De lokala aktionsgrupperna är kopplade till arbetsmetoden lokalt ledd utveckling som i Sverige tillämpas med finansiering från Ejflu under perioden 2023–2027. Arbetsmetoden syftar bland annat till att tillvarata lokala intressen. För varje lokalt utvecklingsområde tar respektive LAG fram en utvecklingsstrategi som ska godkännas av Jordbruksverket. Aktionsgrupperna har också vissa förvaltningsuppgifter, såsom beslut om urval av insatser inför Jordbruksverkets prövning av stöd. Aktionsgruppernas roll och ansvar regleras i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

4.3.4 Nationellt nätverk för den gemensamma jordbrukspolitiken

I enlighet med EU-regelverket finns det ett nationellt nätverk för nationella organisationer och myndigheter med koppling till målen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Nätverket ska också bidra till genomförandet av havs-, fiskeri-, och vattenbruksprogrammet. Jordbruksverket utser organisationer och myndigheter i styrgruppen för nätverket och tillhandahåller ett kansli. Medlemmar i nätverket är myndigheter, ideella föreningar och intresseorganisationer som på olika sätt berörs av landsbygdsfrågor. Syftet med nätverket är att det inom ramen för GJP och havs- och fiskeri- och vattenbruksprogrammets mål ska fungera som en nationell plattform för utveckling av kunskaper och arbetssätt för landsbygdsutveckling. Bestämmelser om nationella nätverk finns i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

4.4 Fonder och fondprogram

De följande avsnitten beskriver kortfattat fondstrukturen i Sverige samt vilka myndigheter som är förvaltningsansvariga. Om inget annat anges avser beskrivningen fondstrukturen för programperioden 2021–2027. Myndigheternas uppdrag beskrivs närmare i avsnitt 4.5.

4.4.1 Strategisk plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027

I Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 samlas åtgärder som finansieras av såväl EGFJ som Ejflu. Under tidigare programperioder fanns det ett separat landsbygdsprogram med finansiering från Ejflu, medan stödet från EGFJ i allt väsentligt var författningsreglerat. Budgeten för den strategiska planen framgår av tabell 4.4.

Tabell 4.4 Budgetöversikt för Sveriges strategiska plan 2023–2027

Miljarder kronor

Stödform	Exempel på stöd och ersättningar	Budget
Direktstöd	Inkomststöd, stöd till unga jordbrukare, nötkreaturs-stöd, 1-åriga miljö- och klimatersättningar	34,9
Sektorstöd	Stöd till biodlingssektorn, stöd till producent-organisationer för frukt och grönsaker	0,38
Stöd till lands-bygdsutveckling	Kompensationsstöd, fleråriga miljö- och klimat-ersättningar, djurvälfärdsersättningar, startstöd, investeringsstöd och projektstöd, Leader	24,8

Källa: Strategisk plan för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027. Budgeten för stöd till landsbygdsutveckling inkluderar svensk medfinansiering.

Europeiska garantifonden för jordbruket

Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) finansierar olika direktstöd till jordbrukare samt vissa marknadsstödjande åtgärder (sektorstöd). EGFJ finansierar även vissa stöd utanför den strategiska planen. Jordbruksverket är utbetalande organ för stöd från fonden och har det yttersta ansvaret för att fondmedlen används korrekt och effektivt. Myndigheten har genom avtal delegerat en stor del av handläggningen av stödansökningar, ansökningar om utbetalning samt

kontroller till länsstyrelserna. Jordbruksverket har också rollen som förvaltande myndighet för Sveriges strategiska plan.

Inkomststödet som utgår per hektar jordbruksmark utgör 64 procent av den svenska budgetramen för direktstöden på totalt 34,9 miljarder kronor 2023–2027. Ersättningar för vissa jordbruksmetoder utgör cirka 20 procent och nötkreaturstödet 13 procent. Målgrupperna för de olika stöden är lantbrukare och lantbruksföretag som uppfyller kraven som ställs för respektive stöd. Inkomststödet söks av cirka 56 000 lantbrukare varje år. Nötkreatursstödet söks av omkring 14 000 lantbrukare och 5 300 ansöker om stöd för ekologisk produktion.[10] Medfinansiering är inte aktuellt för stödformer som finansieras från EGFJ. Sektorstödet avser främst stöd till producentorganisationer inom frukt och grönt. Sådana marknadsstödjande åtgärder, som även avser vissa stöd utanför den strategiska planen, utgör en mycket begränsad del av medlen från EGFJ.

Åren 2015–2022 finansierade medel från EGFJ cirka 56,7 miljarder kronor, eller 38 procent av de totala utgifterna inom statsbudgetens Utgiftsområde 23, Areella näringar, landsbygd och livsmedel. EU-fondernas omfattning i förhållande till utgiftsområdet i stort framgår av figur 4.2.

Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) finansierar insatser för att stärka jordbrukssektorns konkurrenskraft, främja miljö och klimatarbetet samt förbättra den socioekonomiska strukturen på landsbygden. Jordbruksverket är utbetalande organ för stöd från fonden, men har genom avtal delegerat vissa uppgifter gällande handläggning av ansökningar om stöd, ansökningar om utbetalningar samt kontroll av ersättningsanspråk till Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget.[11] Länsstyrelserna handlägger merparten av stöden och har ansvar för genomförandet av åtgärderna på länsnivå. Skogsstyrelsen ansvarar för åtgärder som rör skogsnäringen och Sametinget för stöd med anknytning till renskötsel och annat samiskt näringsliv. Jordbruksverket handlägger bland annat stöd som avser

[10] Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter om ansökan om jordbrukarstöd, Jordbruksverket, dnr 3.4.16-13072/2022.
[11] Som tidigare nämnts är Jordbruksverket också förvaltande myndighet för den strategiska planen som omfattar stöd med finansiering från både Ejflu och EGFJ.

åtgärder för kompetensutveckling. Jordbruksverket beslutar även om stöd till lokalt ledd utveckling genom Leader utifrån de lokala aktionsgruppernas prioritering av insatser som ska få stöd.

Den svenska budgeten för åtgärder med delfinansiering från Ejflu är 24,8 miljarder kronor 2023–2027 varav 60 procent är svensk medfinansiering. Cirka 30 procent av åtgärderna är så kallat kompensationsstöd för fortsatt odling av jordbruksmark med sämre förutsättningar för odling. Knappt en fjärdedel av budgeten har avsatts till ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar (miljöersättningar). Olika former av investeringsstöd får cirka en sjättedel av budgeten. Jordbruksverket beräknar att cirka 31 000 lantbrukare kommer att söka någon form av miljöersättning och att cirka 21 700 lantbrukare kommer att söka kompensationsstöd under programperioden 2023–2027.[12] Åren 2015–2022 finansierade medel från Ejflu cirka 19,7 miljarder kronor, eller 13 procent av de totala utgifterna inom Utgiftsområde 23, Areella näringar, landsbygd och livsmedel. EU-fondernas omfattning i förhållande till utgiftsområdet i stort framgår av figur 4.2.

4.4.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

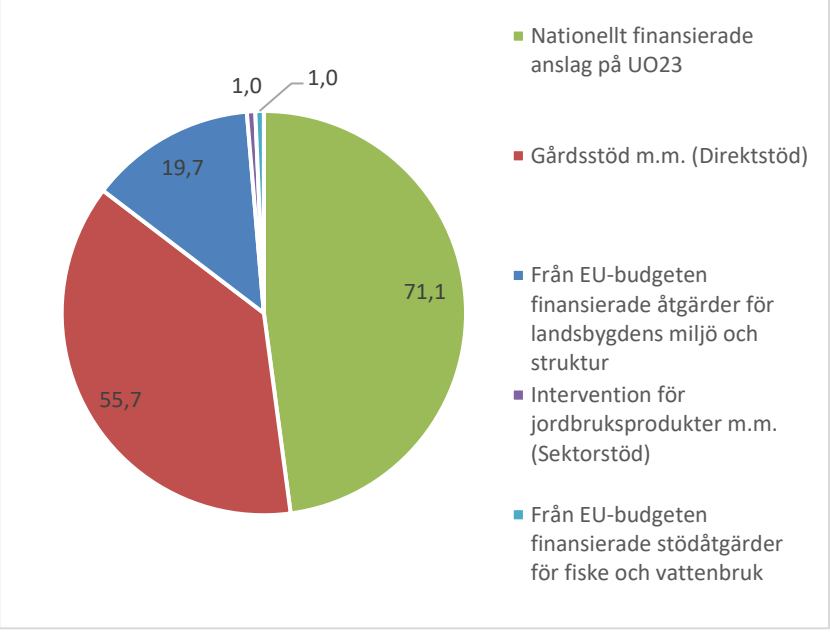
Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) finansierar åtgärder som understödjer såväl genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och en hållbar utveckling av fiske och vattenbruk, som delar av EU:s havspolitik. Fonden medfinansierar ett nationellt program i Sverige med en budgetram på cirka 2,2 miljarder kronor[13] 2021–2027. Omkring hälften av beloppet är nationell medfinansiering. Målgrupperna för programmet är bland annat myndigheter, yrkesfiskare, vattenbruksföretagare, beredningsindustrin för fiskeriprodukter samt producentorganisationer. Under programperioden 2014–2020 sökte 377 företag stöd från det dåvarande nationella programmet. De flesta företag som är verksamma i de aktuella branscherna är mindre företag.[14]

[12] Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter om ansökan om jordbrukarstöd, Jordbruksverket, dnr 3.4.16-13072/2022.
[13] Belopp i euro omräknade enligt förordningen (1999:710) om valutakurs vid stöd från EU-budgeten.
[14] Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter om Statens jordbruksverks föreskrifter om stöd från havs- fiskeri- och vattenbruksprogrammet, Jordbruksverket, dnr 3.3.16-03903/2021.

Jordbruksverket är förvaltande myndighet för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet. Företagsstödet handläggs av fem länsstyrelser. Därutöver handlägger Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ett stöd som går till datainsamling för den gemensamma fiskeripolitiken. Både HaV och Jordbruksverket är stödmottagare i projekt som avser datainsamling. Sammanlagt fick de bägge myndigheterna en fjärdedel av det belopp som fonden betalade ut under föregående programperiod. Länsstyrelser, regioner och kommuner har också möjlighet att söka stöd ur fonden men får en relativt liten del av de utbetalade medlen. Åren 2015–2022 finansierade medel från fonden 1 miljard kronor eller mindre än en procent av de totala utgifterna inom Utgiftsområde 23, Areella näringar, landsbygd och livsmedel. EU-fondernas omfattning i förhållande till utgiftsområdet i stort framgår av figur 4.2 nedan.

Figur 4.2 Anslag med finansiering från EU-fonder med delad förvaltning och nationellt finansierade anslag på Utgiftsområde 23, Areella näringar, landsbygd och livsmedel

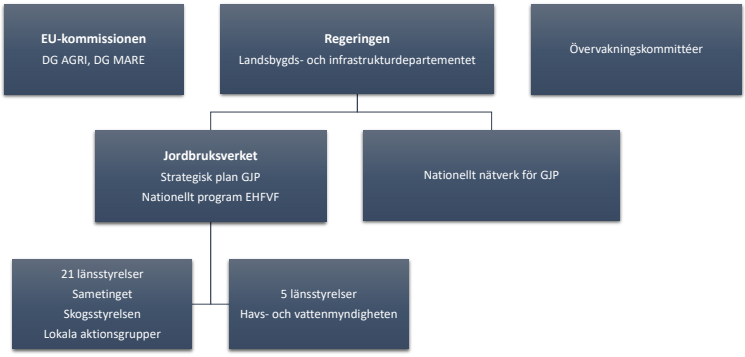
Miljarder kronor 2015–2022



Källa: ESV och egen beräkning.

Förvaltningsorganisationen för EHFVF och de ovan beskrivna jordbruksfonderna sammanfattas i figur 4.3.

Figur 4.3 Förvaltningen av EGFJ, Ejflu och EHFVF



Källa: Egen sammanställning.

4.4.3 Europeiska regionala utvecklingsfonden

Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) ska bidra till att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer i unionen. I Sverige finansierar fonden åtta regionala program, ett nationellt program och de Interregprogram som Sverige deltar i. Regionalfondens tilldelning till olika regioner och medlemsstater i Europa baseras på EU:s gemensamma indelning för statistiska territoriella enheter (NUTS-regioner, avsnitt 4.5.10).

Regionalfondsprogrammens insatser ska bidra till omställningen till en hållbar regional utveckling bland annat genom att stödja den regionala utvecklingskraften, näringslivets konkurrenskraft och sysselsättning inklusive kompetensutveckling. Alla program innehåller insatser inom sammanhållningspolitikens politiska mål 1 (ett konkurrenskraftigare och smartare Europa) och mål 2 (en grönare och koldioxidsnål övergång till en ekonomi med noll nettoutsläpp). I programmen Övre Norrland och Mellersta Norrland finns även insatser inom mål 3 (ett mer sammanlänkat Europa genom förbättrad mobilitet). Insatsernas inriktning följer också av den fondspecifika förord-

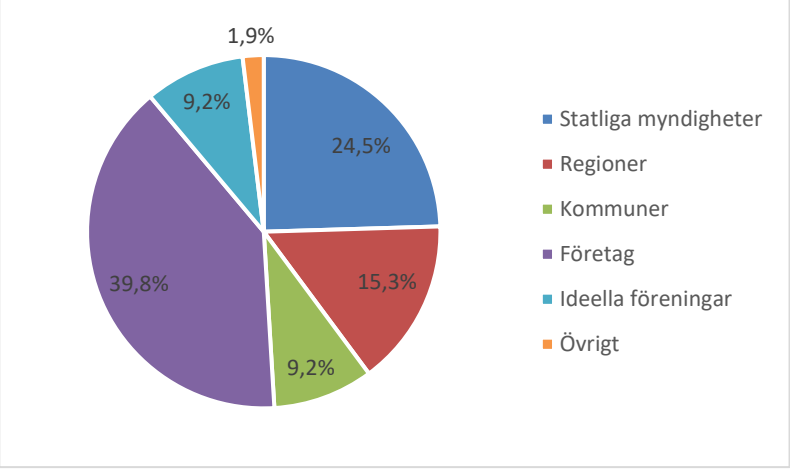
ningen för Eruf[15] samt de landspecifika rekommendationerna för sammanhållningspolitiken.[16]

Tillväxtverket är förvaltande myndighet för det nationella programmet och de åtta regionala programmen. Den totala budgeten för de svenska regionalfondsprogrammen under 2021–2027 är 19,4 miljarder kronor[17] inklusive nationell medfinansiering, varav drygt 40 procent går till de två nordliga programmen och 15 procent till det nationella programmet. Andelen nationell medfinansiering är 60 procent förutom i programmet för Norra Mellansverige där andelen är 50 procent.

Under programperioden 2014–2020 uppgick budgeten till 19,7 miljarder kronor inklusive nationell medfinansiering. Regionalfondsmedel beviljades till närmare 1 500 projekt hos omkring 500 olika stödmottagare. Ungefär 40 procent av de medel som betalades ut åren 2015–2022 gick till aktiebolag och ekonomiska föreningar, cirka en fjärdedel gick till kommuner och regioner och ytterligare en fjärdedel gick till statliga myndigheter, såsom universitet och högskolor, se figur 4.4.

Figur 4.4 Stödmottagare i svenska regionalfondsprogram 2015–2022

Procent av stödberättigade utgifter inklusive medfinansiering



Källa: Tillväxtverket och egna beräkningar. Tekniskt stöd ingår inte i sammanställningen.

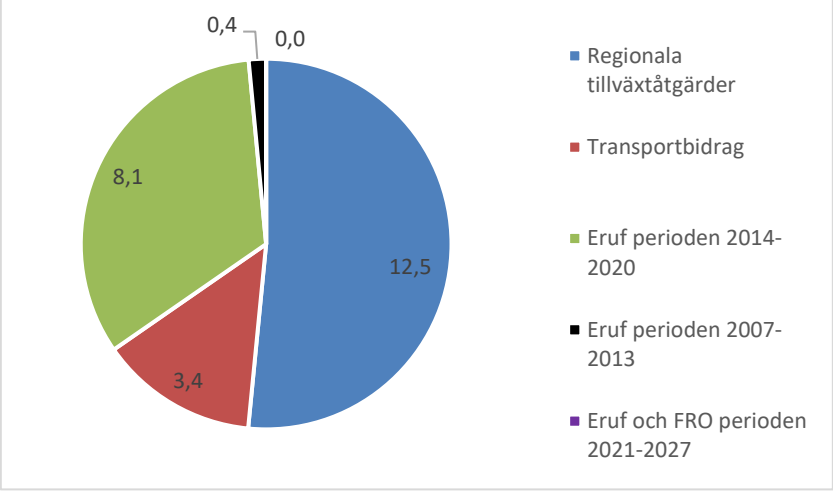
[15] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1058 av den 24 juni 2021 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden.
[16] Landrapport Sverige 2019 (SWD(2019) 1026 final), bilaga D Investeringsriktlinjer för sammanhållningspolitiska medel 2021–2027 för Sverige, Europeiska kommissionen, COM (2019) 150 final.
[17] Belopp i euro omräknade enligt förordningen om valutakurs vid stöd från EU-budgeten. Beloppet inkluderar inte de Interregionala programmen.

Många av de stödmottagande företagen har namn som tyder på att de är offentligt ägda. Till denna kategori hör exempelvis kommunala eller regionala utvecklingsbolag samt regionala dotterbolag till statliga Almi Företagspartner AB och Almi Invest AB.[18]

Den nationella medfinansieringen av insatser inom regionalfondsprogrammen kommer huvudsakligen från staten, regionerna och kommunerna. En stor del av regionernas medfinansiering härrör i sin tur från ett anslag i statens budget som går till regional utveckling. Åren 2015–2021 finansierade detta anslag drygt hälften av den totala omslutningen inom Utgiftsområde 19 Regional utveckling i statsbudgeten. Medel från Eruf finansierade ungefär en tredjedel, se figur 4.5 nedan.

Figur 4.5 Anslag inom Utgiftsområde 19, Regional utveckling

Miljarder kronor 2015–2022



Källa: ESV och egen beräkning.

Interreg

Programmen inom Interreg med finansiering från Eruf ska, i likhet med övriga fondprogram inom sammanhållningspolitiken, bidra till de fem målen för EU:s investeringar 2021–2027. Utöver dessa finns

[18] www.projektbank.tillvaxtverket.se, besökt 2023-10-24.

det även två Interreg-specifika mål: Bättre samarbetsstyrning samt Ett tryggare och säkrare Europa.[19]

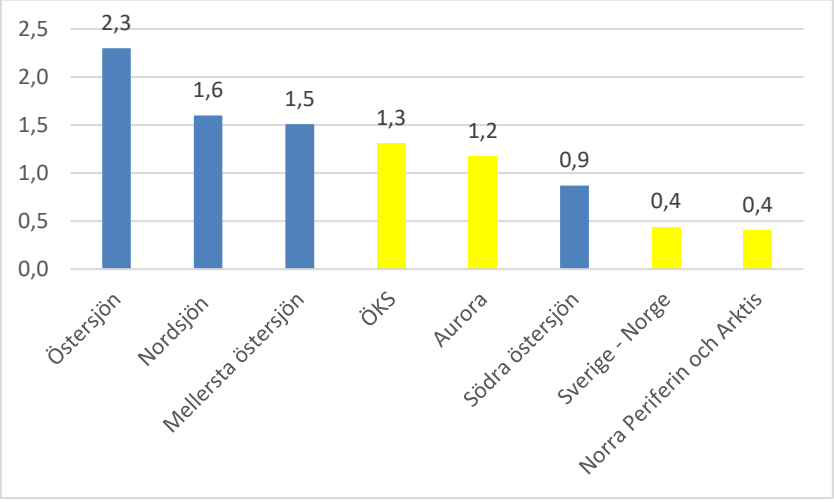
Under programperioden 2021–2027 deltar Sverige i totalt tolv Interregprogram, varav fyra förvaltas i Sverige. Tillväxtverket är förvaltande myndighet för Interreg Öresund-Kattegatt-Skagerrak (ÖKS). För de tre övriga Interregprogrammen som förvaltas i Sverige är länsstyrelsen i Norrbotten förvaltande myndighet för Interreg Aurora[20], länsstyrelsen i Västerbotten för Interreg Norra Periferin och Arktis (NPA) och länsstyrelsen i Jämtlands län för Interreg Sverige-Norge.[21] Tillväxtverket ska verka för samordning mellan Interregprogram som förvaltas i Sverige och de övriga regionalfondsprogrammen. Verket har också ett ansvar för samlad information om Interregprogrammen.[22]

Den totala omfattningen av de gränsregionala och transnationella programmen som Sverige deltar i programperioden 2021–2027 är cirka 14 miljarder kronor, inklusive EU-medel, medel från tredje land[23] samt offentlig och privat nationell medfinansiering. Av dessa uppgår EU-medlen till 9,5 miljarder kronor.[24] Cirka en tredjedel, eller 3,3 miljarder, av dessa medel fördelas av svenska förvaltande myndigheter. Se figur 4.6 för fördelning av EU-medel inom de program som Sverige deltar i. Gula staplar visar programmen som förvaltas av en svensk förvaltande myndighet.

[19] Artikel 4–5 i förordningen 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg).
[20] Interreg Nord och Interreg Botnia Atlantica slogs inför programperioden 2021–2027 ihop och utgör Interreg Aurora. Programmen förvaltades under föregående programperiod av länsstyrelsen i Norrbotten respektive Västerbotten.
[21] 6 § punkt 1–4 förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[22] 1 § punkt 3 samt 6 § punkt 1 och 2 förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.
[23] Länder som inte är medlemmar i EU.
[24] Detta avser omfattningen för åtta av de totalt 12 programmen som Sverige deltar i 2021–2027. I programmen Urbact, Interreg Europe, European Spatial Planning Observatory Network (Espon) och Interact är Sveriges enbart ett av 27 deltagande länder, Sveriges andel av programmen är följaktligen mycket liten.

Figur 4.6 Budgeterade EU-medel i gränsregionala och transnationella program (Interreg) som Sverige deltar i

Miljarder kronor, programperioden 2021–2027



Källa: Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/1635.[25]

För programperioden 2014–2020 omfattade programmen cirka 15 miljarder kronor, inklusive EU-medel, medel från tredje land samt offentlig och privat nationell medfinansiering. Av dessa cirka 15 miljarder kronor uppgick EU-medlen till 9,8 miljarder kronor. Tillväxtverket uppskattar att svenska stödmottagare totalt har blivit tilldelade ett EU-stöd på 2,6 miljarder kronor via de Interregprogram Sverige deltar i. Fördelningen mellan stödmottagare i olika länder är inte förutbestämd utan faller ut av vilka projektansökningar som får bifall.

De deltagande ländernas nationella medfinansieringsandel ligger på 20–50 procent i de olika programmen. När det gäller svensk medfinansiering saknas det uppgifter på totalnivå, men i programmen Botnia-Atlantica, Nord, Sverige-Norge och ÖKS har svenska aktörer bidragit med 1,6 miljarder kronor till och med 2022. Statlig medfinansiering utgjorde 656 miljoner kronor vilket motsvarar 40 procent av medfinansieringen. Det tekniska biståndet är högre än i de övriga fondprogrammen och uppgår till 7–8 procent av fondbudgeten.

[25] Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/1635.

I Sverige är offentlig sektor i form av regioner, kommuner och universitet och högskolor de vanligast förekommande stödmottagarna.[26]

4.4.4 Europeiska socialfonden

Europeiska socialfonden (ESF+) finansierar åtgärder som syftar till att främja sysselsättning och social delaktighet. Fonden finansierar ett nationellt program i Sverige. Programmets insatser ska stödja sammanhållningspolitikens mål 4 (ett mer socialt och inkluderande Europa). Insatsernas inriktning följer också av den fondspecifika förordningen för ESF+[27] samt de landspecifika rekommendationerna för sammanhållningspolitiken.[28] Åtgärderna riktas till offentliga, privata och ideella organisationer och ger stöd till insatser på individnivå för bland annat sysselsättning, kompetensutveckling, integration och fattigdomsbekämpning.

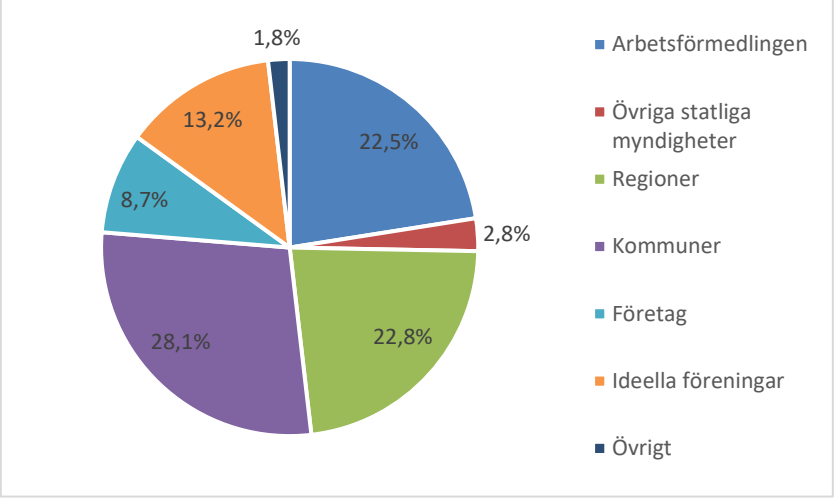
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) är förvaltande myndighet. Programbudgeten för 2021–2027 är 15,1 miljarder kronor[29] varav knappt 60 procent är medfinansiering. För programmet för ESF+ finns en nationell handlingsplan samt åtta regionala handlingsplaner som tas fram av de regionala strukturfondspartnerskapen tillsammans med Svenska ESF-rådet och godkänns av programmets övervakningskommitté. De regionala handlingsplanerna motsvarar liksom Regionalfondens regionala program Sveriges indelning i NUTS2-regioner. Under programperioden 2014–2020 uppgick budgeten till 17,3 miljarder kronor[30], inklusive nationell medfinansiering. Socialfondsmedel beviljades till mer än 900 projekt hos omkring 700 olika projektägare, varav drygt 40 procent gick till nationella insatser.[31] Den största enskilda stödmottagaren är Arbetsförmedlingen vars olika projekt fick drygt en femtedel av Socialfondsprogrammens utbetalningsvolym åren 2015–2022. Andra större grupper av stödmottagare var kommuner och regioner som tillsam-

[26] www.projektbank.tillvaxtverket.se, besökt 2023-10-24.
[27] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013.
[28] Landrapport Sverige 2019 (SWD(2019) 1026 final), bilaga D Investeringsriktlinjer för sammanhållningspolitiska medel 2021–2027 för Sverige, Europeiska kommissionen, COM (2019) 150 final.
[29] Belopp i euro omräknade enligt förordningen om valutakurs vid stöd från EU-budgeten.
[30] Ibid.
[31] www.esf.se/resultat/projektbanken/, hämtad 2023-10-20.

mans stod som mottagare av cirka hälften av programmens utbetalningar.

Figur 4.7 Stödmottagare från Socialfonden och Fead 2015–2022

Procent av stödberättigade utgifter inklusive medfinansiering



Källa: ESF-rådet och egna beräkningar. Tekniskt stöd ingår inte i sammanställningen.

Medfinansieringen består bland annat av en anslagspost för statlig medfinansiering avseende socialfonden som disponeras av ESF-rådet samt av projektdeltagarnas ersättningar från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassa, regioner och kommuner.[32]

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv där medel från Socialfonden anslås, är ett av de större utgiftsområdena i statens budget med en omslutning på närmare 80 miljarder kronor per år 2015–2021. I relation till detta uppgick medlen från Socialfonden till cirka 1,4 procent.

4.4.5 Fonden för en rättvis omställning

Fonden för en rättvis omställning (FRO) är en ny fond som ska stödja EU:s övergång till en hållbar och klimatneutral ekonomi. Insatsernas inriktning följer också av den fondspecifika förordningen

[32] www.esf.se/resultat/projektbanken/, hämtad 2022-10-24.

för FRO[33] samt de nationella investeringsriktlinjerna för fonden 2021–2027.[34] I Sverige ska det nationella programmet för FRO fokusera på de industrier och regioner som har störst koldioxidutsläpp i landet och bidra till att hantera de socioekonomiska utmaningarna som följer av en omställning. Programmets budget för 2021–2027 är 1,3 miljarder kronor[35] varav hälften är nationell medfinansiering, huvudsakligen från ett anslag i statens budget avsett för regional utveckling. Såväl de regionala utvecklingsmedlen som medel från FRO hör till utgiftsområde 19 Regional utveckling i statens budget. Sedan 2021 anslås och redovisas medel från FRO på samma anslag som Eruf, se figur 4.4. Tillväxtverket är förvaltande myndighet för fonden.

Förvaltningsorganisationen för FRO och de andra fonderna inom sammanhållningspolitiken sammanfattas i figur 4.8.

Figur 4.8 Förvaltningen av Eruf, FRO och ESF+

Källa: Egen sammanställning.

4.4.6 Asyl-, migrations- och integrationsfonden

Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) ska bidra till en effektiv hantering av migrationsströmmar. Amif finansierar ett nationellt program i Sverige. Programmets budget för 2021–2027 är 3,9 miljarder kronor[36], varav cirka 500 miljoner kronor ska vara nationell medfinansiering från stödmottagarna. Under programperioden 2014–2020

[33] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1056 av den 24 juni 2021 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning.
[34] Landrapport Sverige 2020, bilaga D Investeringsriktlinjer för fonden för rättvis omställning 2021–2027 för Sverige, Följedokument till Europeiska planeringsterminen 2020, Europeiska kommissionen (2020) 150 final.
[35] Belopp i euro omräknade enligt förordningen om valutakurs vid stöd från EU-budgeten.
[36] Belopp i euro omräknade enligt förordningen om valutakurs vid stöd från EU-budgeten.

beviljades Amif-medel till 75 projekt hos ett femtiotal stödmottagare.[37] Största stödmottagare och medfinansiär var Migrationsverket som också är förvaltande myndighet för fonden. Medel från Amif redovisas inom Utgiftsområde 8 Migration i statens budget. Åren 2015–2021 uppgick utgifterna inom utgiftsområdet totalt till 149 miljarder kronor varav mer än hälften avsåg utgifter under flyktingkrisen 2015 och 2016. Medel från Amif finansierade cirka 0,5 procent av utgifterna inom utgiftsområdet.

4.4.7 Fonden för inre säkerhet

Fonden för inre säkerhet (ISF) finansierar aktiviteter som stärker EU:s inre säkerhet. ISF består av ett gränsinstrument och ett polisinstrument. Gränsinstrumentet finansierar åtgärder inom gränskontroller och viseringar. Polisinstrumentet stödjer polissamarbete, brottsförebyggande arbete, bekämpning av brott och krishantering. Myndigheter och organisationer som är verksamma inom dessa områden kan söka stöd för olika projekt. Programmets budget för 2021–2027 är knappt 500 miljoner kronor[38] varav cirka 19 procent ska vara nationell medfinansiering från stödmottagarna. Polismyndigheten är förvaltande myndighet för fonden. Den förvaltande myndighetens uppgifter utförs av ett fondsekretariat vid Polismyndighetens ekonomiavdelning. Medel från ISF redovisas inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet i statens budget. Åren 2015–2021 uppgick utgifterna inom utgiftsområdet totalt till 332 miljarder kronor, varav EU-medel avseende EU:s inre säkerhet, gränsförvaltning och visering finansierade 400 miljoner kronor, eller cirka 0,1 procent.

4.4.8 Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik

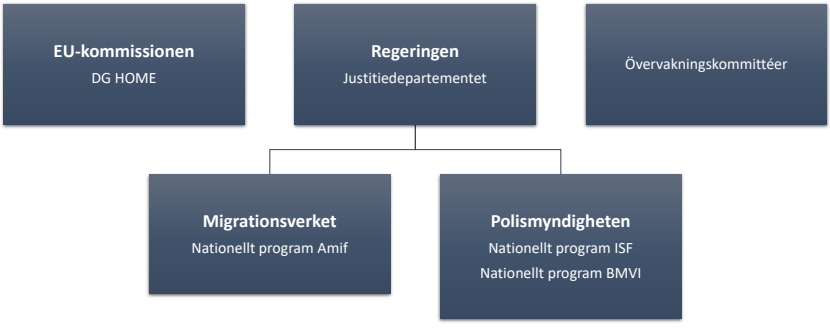
Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI) ger stöd till aktiviteter som stärker EU:s gränskontroll vid yttre gräns och som harmoniserar den gemensamma viseringspolitiken. Syftet med instrumentet är att säkerställa en hög nivå av inre säkerhet i unionen. Fonden finansierar ett nationellt program. Programmets

[37] www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/EU-fonder/Programperiod-2014-2020/Beviljade projekt, hämtad 2022-11-01.
[38] Belopp i euro omräknade enligt förordningen om valutakurs vid stöd från EU-budgeten.

budget för 2021–2027 är 557 miljoner kronor[39] varav cirka 15 procent ska vara nationell medfinansiering från stödmottagarna. Polismyndigheten är förvaltande myndighet för instrumentet i Sverige. Den förvaltande myndighetens uppgifter utförs av ett fondsekretariat vid Polismyndighetens ekonomiavdelning. Stödmottagare för programmets finansiering är i stor utsträckning andra avdelningar vid Polismyndigheten. Sedan 2021 anslås och redovisas medel från BMVI på samma anslag som ISF.

Förvaltningsorganisationen för BMVI och de andra inrikesfonderna sammanfattas i figur 4.9.

Figur 4.9 Förvaltningen av Amif, ISF och BMVI



Källa: Egen sammanställning.

4.5 Aktuella myndigheter och deras uppdrag

Det ansvar som regeringen tilldelat myndigheterna avseende hanteringen av EU-medel framgår av förordningar med instruktion för respektive myndighet och av de svenska förordningar som kompletterar aktuella EU-förordningar. I det följande redogörs för de olika myndigheternas uppdrag i stort och deras respektive roll när det gäller hanteringen av EU-medel. Regionernas roll beskrivs också översiktligt. Avslutningsvis beskrivs de myndigheter som har kontrollerande uppgifter med koppling till hanteringen av EU-medel.

[39] Belopp i euro omräknade enligt förordningen om valutakurs vid stöd från EU-budgeten.

4.5.1 Statens jordbruksverk

Enligt instruktionen för Statens jordbruksverk (Jordbruksverket)[40] ska verket arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Detta inom jordbruksområdet, fiskeområdet och till dessa knuten landsbygdsutveckling.

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för att genomföra EU:s gemensamma jordbrukspolitik och är utbetalande organ för stöd från jordbruksfonderna, förvaltande myndighet för Sveriges strategiska plan för GJP och för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet.

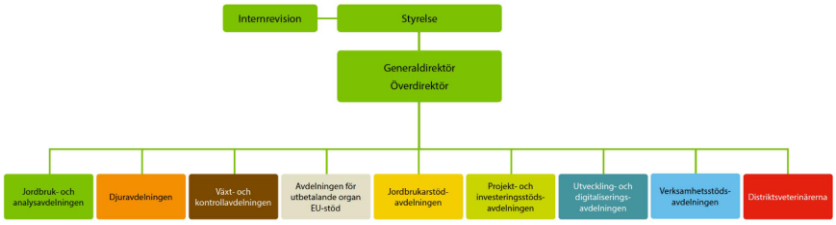
Sammantaget förvaltar Jordbruksverket 80 procent[41] av Sveriges EU-medel med delad förvaltning. Vad gäller stöden för jordbruk och landsbygdsutveckling ska verket samordna länsstyrelsernas, Sametingets och Skogsstyrelsens handläggning av dessa. Jordbruksverket handlägger och verkställer vidare utbetalningar av stöd till lokalt ledd utveckling som bereds av 40 lokala aktionsgrupper (LAG). Verket samordnar också länsstyrelsernas samt HaV:s handläggning av stöden inom ramen för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet.

Jordbruksverket ska enligt instruktionen bedriva internrevision av EU-stöd inom berörda myndigheter. Inom området livsmedelskontroll genomför verket även revisioner av länsstyrelsernas kontroll avseende foder, animaliska biprodukter, djurskydd och djurhälsa samt av myndighetens egen kontrollverksamhet inom dessa områden.

Jordbruksverket är en styrelsemyndighet och antalet årsarbetskrafter inklusive distriktsveterinärer uppgick 2022 till 1 589, varav cirka 30 procent arbetar med hantering av stöd från EU-fonderna. Huvudkontoret ligger i Jönköping och verket har regionala kontor på sju platser i landet. Distriktsveterinärernas verksamhet finns över hela Sverige med mottagningar och filialer på omkring hundra platser. Verket är indelat i nio avdelningar enligt nedanstående figur.

[40] Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.
[41] Årsredovisning för staten 2020, Regeringens skrivelse 2020/21:101, s. 357.

Figur 4.10 Jordbruksverkets organisation



Källa: https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/organisation, hämtad 2024-01-15.

Avdelningen för utbetalande organ EU-stöd har uppgifter kopplat till myndighetens roll som utbetalande organ. Jordbruks- och analysavdelningen har uppgifter kopplade till verkets roll som förvaltande myndighet. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med hantering av EU-stöd uppgick 2022 till drygt 480.[42]

Jordbruksverkets verksamhetskostnader uppgick 2022 till 1,9 miljarder kronor. Kostnaderna för hantering av stöd från EU-fonderna uppgick till 522 miljoner kronor, varav 132 miljoner kronor finansierades av medel för tekniskt stöd från framför allt Ejflu och EFHV.[43]

4.5.2 Tillväxtverket

Tillväxtverkets huvuduppgifter är enligt instruktionen[44] att främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken. I det senare ingår att ansvara för nationell samordning, förvaltning och utveckling av genomförandet av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning i Sverige inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken.

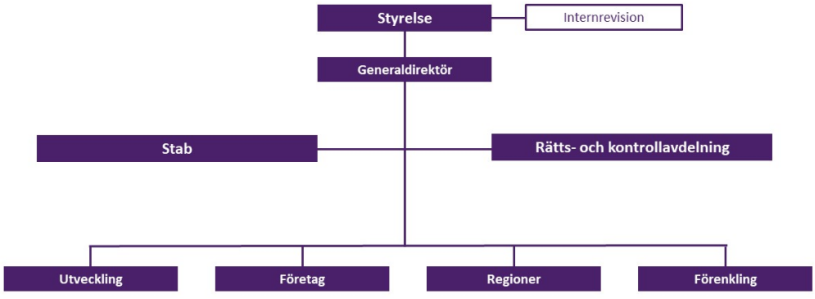
Tillväxtverket är förvaltande myndighet för det nationella och de regionala programmen för Eruf, Interregprogrammet Öresund-Kattegat-Skagerrak och det nationella programmet för FRO.[45] Myndigheten ska också verka för samordning av det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden,

[42] Konsulter för it-utveckling med mera är inte inkluderade.
[43] Årsredovisning för Jordbruksverket 2022, s. 62, 95 och 110.
[44] Förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.
[45] 6 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.

de Interregprogram som förvaltas av svenska myndigheter, det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning och det nationella programmet för Europeiska socialfonden+. Myndigheten är också nationell kontaktpunkt för Interregprogrammen Espon 2030, Urbact IV, Interreg Europa och Östersjöområdet. Tillväxtverket ansvarar för sekretariatet för den nationella kommittén inom Interregprogrammet Östersjöområdet.

Organisatoriskt är Tillväxtverket en styrelsemyndighet. Antalet årsarbetskrafter uppgick under 2022 till 942, varav cirka 100 arbetade med hantering av regionalfonden.[46] Verksamheten bedrivs på nio platser i landet med säte i Stockholm. Den regionala indelningen följer i stort sett indelningen för de regionala fondprogrammen. Tillväxtverkets administrationskostnader för hanteringen av regionalfonden uppgick 2022 till 119 miljoner kronor varav 47 miljoner kronor finansierades av medel för tekniskt stöd.

Figur 4.11 Tillväxtverkets organisation



Källa: https://tillvaxtverket.se/om-tillvaxtverket/organisation.html, hämtad 2024-01-04.

Avdelningen Regioner arbetar med genomförandet av de regionala fondprogrammen medan avdelningen Företag hanterar de nationella programmen med finansiering från Eruf och FRO.

[46] Den 31 december 2022 upphörde 363 tillfälliga anställningar med arbetsuppgifter inom stöd vid korttidsarbete.

4.5.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion[47] ansvara för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. I Länsstyrelsernas ansvar ingår bland annat att:

- verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden,
- utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser,
- inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet samt
- ansvara för vissa tillsynsuppgifter.

Bland länsstyrelsernas uppgifter kan även nämnas frågor om livsmedelskontroll, djurskydd, regional tillväxt, hållbar samhällsplanering, energi och klimat, naturvård, miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd samt fiske.

Samtliga länsstyrelser är stödmyndigheter, så kallade delegerade organ, till Jordbruksverket när det gäller administrationen av EU-stöd. Det innebär att Jordbruksverket genom avtal med länsstyrelserna har delegerat vissa uppgifter inom administrationen som länsstyrelserna ska sköta.[48] Avtalen innebär att länsstyrelserna ansvarar för handläggning och kontroll för majoriteten av stöden med finansiering från EGFJ och Ejflu. Handläggningen innebär att ansökningarna godkänns för utbetalning men att det därefter är Jordbruksverket som gör ytterligare kontroller och genomför själva utbetalningen. Det är Jordbruksverket som har ansvaret för att fonderna förvaltas effektivt samt att utbetalningarna är lagliga och korrekta.

Länsstyrelsen har även uppgifter kopplade till den gemensamma fiskeripolitiken. Fem länsstyrelser är här förmedlande organ och prövar ansökningar om olika investeringsstöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.[49]

[47] Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
[48] I enlighet med artikel 9.1 i förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.
[49] 2 kap. 10 § förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

Under 2022 arbetade 376 årsarbetskrafter fördelat på 21 länsstyrelser med hanteringen av EU-medel. Totalt uppgick antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna till cirka 6 200.[50] Arbetet med EU-stöden står för cirka 8 procent av länsstyrelsernas samlade kostnader. Totalt kostade länsstyrelsernas EU-stödhantering 451 miljoner kronor 2022, varav 57 miljoner finansierades av tekniskt stöd.[51]

Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län är förvaltande myndighet för vissa av regionalfondens program inom Interreg.

4.5.4 Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) har som instruktionsenlig uppgift[52] att vara förvaltande myndighet för det nationella programmet för ESF+. Myndigheten är också nationell kontaktpunkt för EU:s program för sysselsättning och social innovation (EaSI), som under programperioden 2021–2027 genomförs med direkt och indirekt förvaltning med finansiering från ESF+. ESF-rådet ska i sitt arbete verka för att genomförandet av socialfondsprogrammet samordnas med genomförandet av regionalfondsprogrammen som Tillväxtverket ansvarar för.

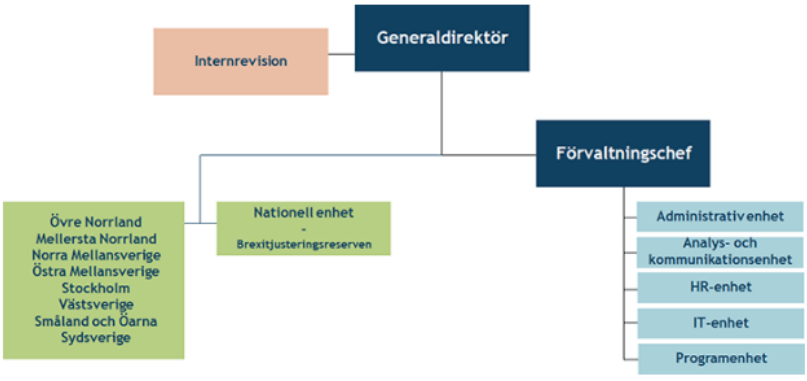
ESF-rådet är en enrådsmyndighet vilket innebär att myndigheten leds av en generaldirektör som ensam är ansvarig för verksamheten. Myndigheten har cirka 140 medarbetare (129 årsarbetskrafter 2022) som är fördelade på åtta regionala kontor. Myndigheten har huvudkontor i Gävle. Där finns också det regionala kontoret för Norra Mellansverige och den nationella enheten. Den regionala indelningen följer indelningen för regionalfondsprogrammen. ESF-rådets administrationskostnader för hanteringen av EU-medel uppgick 2022 till 160 miljoner kronor varav 25 miljoner kronor finansierades av medel för tekniskt stöd.

Hösten 2021 fick ESF-rådet uppdraget att vara förvaltande myndighet för den tillfälliga Brexitjusteringsreserven (BAR) som ska slutredovisas den 30 september 2024. BAR ska kompensera för kostnader, uppkomna under perioden 2020–2023, med anledning av

[50] Myndigheternas kostnader och åtgärder vid hanteringen av EU-stöd 2022, Jordbruksverket Rapport 2023:10 och länsstyrelsernas årsredovisningar för 2022.
[51] Ibid.
[52] Förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige.

Storbritanniens utträde ur EU. För denna uppgift fick ESF-rådet under 2022 ett tillskott av medel till förvaltningsanslaget på 15 miljoner kronor samt 8 miljoner kronor för åren 2023–2024.

Figur 4.12 ESF-rådets organisation



Källa: https://www.esf.se/om-esf-radet/vilka-esf-ar/, hämtad 2024-01-15.

4.5.5 Migrationsverket

Av Migrationsverkets instruktion[53] framgår att verket är ansvarig myndighet för förvaltning av Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif).

Under 2022 uppgick Migrationsverkets administrationskostnader för hanteringen av Amif till 27 miljoner kronor, varav TA-medel finanseriade 17 miljoner. 24 årsarbetskrafter av Migrationsverkets totala personalstyrka på cirka 4 400 årsarbetskrafter arbetar med hanteringen av EU-medel.[54]

4.5.6 Polismyndigheten

Polismyndigheten är förvaltande myndighet för fonden för inre säkerhet (ISF) och instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI)[55]. Polismyndighetens kostnader för hanteringen av EU-medel uppgick under 2022 till cirka 7 miljoner kronor, vilket helt

[53] Förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.
[54] E-post från Migrationsverket 2022-08-31.
[55] Förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

och hållet finansierades av TA-medel. Vid Polismyndigheten är sex årsarbetskrafter sysselsatta med hantering av EU-medel.[56]

4.5.7 Sametinget

Sametinget regleras i Sametingslagen[57] och är benämningen både på det samiska parlamentet och på den statliga förvaltningsmyndigheten. Myndighetens uppgifter regleras i instruktion.[58] Sametinget är förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur.

I rollen som delegerat organ för stöd från Ejflu prövar Sametinget ansökningar om stöd till rennäringsföretag och annan verksamhet med anknytning till renskötsel eller annat samiskt näringsliv.[59] Under programperioden 2014–2020 hade Sametinget en budget från dåvarande landsbygdsprogrammet på cirka 65 miljoner kronor. Vid årsskiftet 2021–2022 motsvarade de beviljade projekten 63 procent av budgeten.[60] Under 2022 handlade Sametinget 121 stödärenden. Hanteringen av EU-stöd sysselsatte tre årsarbetskrafter till en kostnad av 1,3 miljoner kronor.[61]

4.5.8 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är enligt sin instruktion[62] förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

Skogsstyrelsen prövar ansökningar om stöd och utbetalning av projekt- och företagsstöd för kunskapsutbyte och informationsspridning inom hållbart skogsbruk med stöd från Ejflu. Arbetet sker på nationell nivå med stöd av sektorsråd och rådgivande grupper. Här ingår representanter för skogssektorn, myndigheter samt representanter för högre utbildning och forskning.[63] Under 2022 hand-

[56] E-post från Polismyndigheten 2022-08-19.
[57] Sametingslagen (1992:1433).
[58] Förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget.
[59] Förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
[60] Årsredovisning för Sametinget 2021.
[61] Myndigheternas kostnader och åtgärder vid hanteringen av EU-stöd 2021, Jordbruksverket, rapport 2023:10.
[62] Förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.
[63] För närvarande ingår representanter för Norra Skog, Skogforsk, Riksantikvarieämbetet och Statens Lantbruksuniversitet.

lade Skogsstyrelsen cirka 1 300 stödärenden. Myndighetens arbete med hantering av EU-stöd sysselsatte 11 årsarbetskrafter till en kostnad av 12,6 miljoner kronor.[64]

I den strategiska planen för åren 2023–2027 uppgår stöden till kompetensutveckling inom skogen till 65 miljoner kronor. Skogsstyrelsen ska förmedla medlen till organisationer och företag som anordnar kompetensutveckling inom miljö- och klimatområdet.

4.5.9 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är enligt sin instruktion[65] förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ska samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.

HaV är liksom fem av länsstyrelserna förmedlande organ för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet. I denna roll prövar myndigheten vissa ansökningar om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.[66] Jordbruksverket är förvaltande myndighet för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet och har i denna egenskap tecknat avtal med HaV om hur ansvar och arbete fördelas mellan myndigheterna.

4.5.10 Regioner och andra aktörer

Regioner

Genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik i Sverige är nära integrerad med den regionala utvecklingspolitiken. Sedan 2019 har samtliga Sveriges regioner och Gotlands kommun ett lagstadgat regionalt utvecklingsansvar, vilket framgår av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Tidigare var det regionala utvecklingsansvaret organiserat på olika sätt i länen. I vissa län hade landstinget

[64] Myndigheternas kostnader och åtgärder vid hanteringen av EU-stöd 2022, Jordbruksverket rapport 2023:10.
[65] Förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.
[66] Förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

ansvaret medan det i andra län var länsstyrelsen eller någon typ av samverkansorgan som hade det regionala utvecklingsansvaret.[67]

Sedan 2006 slår regeringen fast inriktningen för arbetet inom den regionala utvecklingspolitiken i en nationell strategi.[68] Utöver den nationella strategin styr regeringen det regionala utvecklingsarbetet genom förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag till myndigheter samt genom så kallade villkorsbeslut och erbjudanden till regioner.[69]

Det är emellertid regionerna och Gotlands kommun som har det formella ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. Detta innebär att de bland annat ansvarar för att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (den regionala utvecklingsstrategin, RUS). Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala utvecklingsarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar. Strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Den regionala utvecklingsstrategin ska ligga till grund för programmen inom Eruf och ESF+ och ska beaktas när andra regionala strategier och program tas fram.[70] Utöver arbetet med den regionala utvecklingsstrategin samordnar regionerna insatser för genomförandet av strategin, fastställer mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet, beslutar om användningen av vissa statliga medel för regionalt utvecklingsarbete samt följer upp, låter utvärdera och redovisar årligen resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen.[71] De får även utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.[72]

---

[67] Prop. 2017/18:206 samt lagen (2018:1348) om ändring i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

[68] I december 2006 beslutade regeringen om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, regeringsbeslut N2006/11184/RUT. Strategin var ett krav från EU om att varje medlemsland skulle utarbeta en nationell strategisk referensram (NSRF) för genomförandet av de europeiska strukturfondsprogrammen under 2007–2013. Se rådets beslut av den 6 oktober 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållningen (2006/702/EG). Strategin ersattes av den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 i juli 2015 enligt regeringsbeslut N2015/5297/RT. I mars 2021 beslutade regeringen om en ny nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030. Se regeringsbeslut N2021/00775 samt skr. 2020/133.

[69] Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, Riksrevisionen, RiR 2022:8.

[70] 8–10 §§ förordningen om regionalt tillväxtarbete.

[71] Dessa skyldigheter följer av 5 § lagen om regionalt utvecklingsansvar.

[72] 6 § lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Inför programperioden 2021–2027 erbjöd regeringen regionerna och Gotlands kommun att ta fram förslag till Eruf:s regionala program inom de åtta geografiska programområden som regeringen angivit. De regionala programmen togs fram med utgångspunkt i regionernas regionala utvecklingsstrategier. För varje programområde utsågs en region till samordnande aktör efter förslag från regionerna.[73] Berörda regioner erbjöds även att delta i framtagandet av Interreg-program.

Förtroendevalda representanter för regioner och kommuner deltar därutöver i de regionala strukturfondspartnerskapen med uppgift att yttra sig över vilka ansökningar som ska prioriteras bland de ansökningar som förvaltande myndighet för regional- och socialfondsprogrammen har godkänt.[74] Det finns också regionala företrädare i några av fondprogrammens övervakningskommittéer.

Slutligen har regionerna en viktig roll som både medfinansiär och mottagare av fondmedel. Enligt en kartläggning av Sveriges kommuner och regioner (SKR) finansierades omkring en fjärdedel av det regionala utvecklingsarbetet åren 2017–2018 av medel från regional-, social-, landsbygds- och fiskerifonderna.[75]

Av den regionala medfinansieringen i regionalfondsprojekt under programperioden 2014–2020 finansierades 75 procent med medel från 1:1-anslaget och 25 procent med regionernas egna medel, det vill säga skattemedel och generellt statsbidrag.[76]

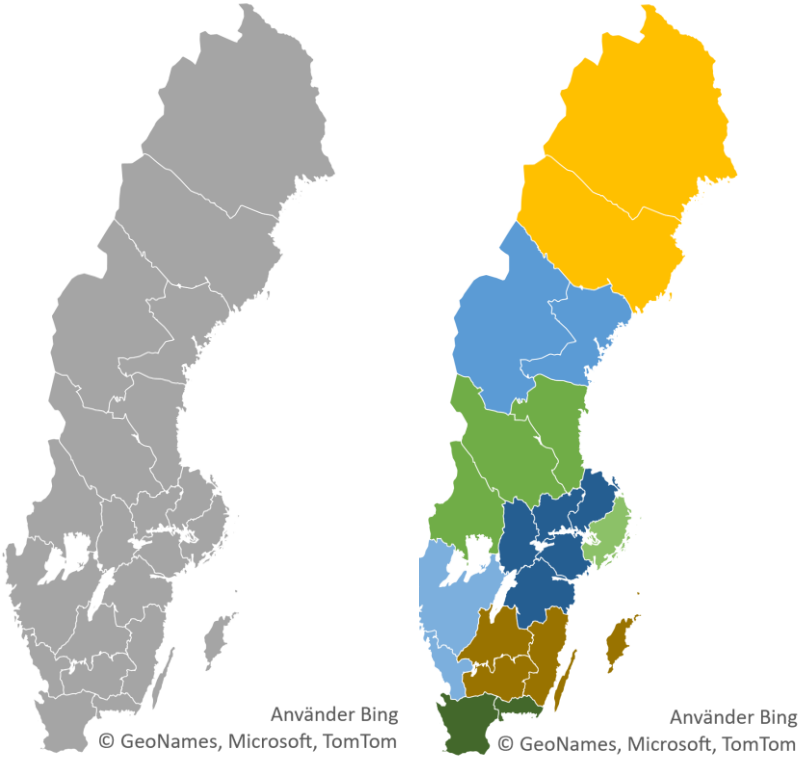
Av betydelse för förutsättningarna för regionernas arbete och det regionala utvecklingsarbetet är flernivåstyret och den befintliga regionindelningen. Sverige har i dagsläget 21 regioner. Det svenska arbetet inom sammanhållningspolitiken utgår dock inte från den här indelningen, utan från den så kallade NUTS-indelningen. NUTS är den regionala indelning som används inom EU för statistiska territoriella enheter.[77] Syftet med indelningen är att underlätta statistiska jämförelser mellan olika regioner inom unionen. Systemet används

[73] Regeringsbeslut 2020-04-04, Erbjudande till regionerna och Gotlands kommun att ta fram förslag till regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden, programperioden 2021–2027, N2020700899/RTL.
[74] 1 och 3 §§ lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap.
[75] Finansiering av regionalt utvecklingsarbete – Regionalt utvecklingskapital, SKR, rapport 2020.
[76] Prop. 2022/2023:1, Utgiftsområde 19, avsnitt 2.6.7.
[77] Den rättsliga grunden för systemet framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1059/2003 av den 26 maj 2003 om inrättande av en gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter (NUTS).

även för socioekonomiska analyser och för utformningen av insatser inom ramen för sammanhållningspolitiken.[78]

Figur 4.13 Region- respektive NUTS 2-indelning i Sverige

Vänstra bilden visar region- och den högra NUTS 2-indelningen



Källa: SCB.

NUTS-nomenklaturen är hierarkiskt uppbyggd och delar in varje medlemsstat i tre nivåer: NUTS 1, NUTS 2 och NUTS 3.[79] I Sverige utgörs NUTS 1 av tre landsdelar, NUTS 2 av riksområden och NUTS 3 av län. Detta innebär att landet på NUTS 2-nivå delas in i 8 delar: Övre Norrland, mellersta Norrland, Norra Mellansverige,

[78] Europaparlamentet, Faktablad om EU 2023 – Den gemensamma nomenklaturen för statistiska territoriella enheter (NUTS), tillgängligt på https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/99/den-gemensamma-nomenklaturen-for-statistiska-territoriella enheter-nuts-, hämtad 2023-05-24.
[79] Ibid.

Östra Mellansverige, Stockholm, Västsverige, Småland och öarna samt Sydsverige. Det är följaktligen utifrån denna indelning som arbetet inom regional- och socialfonden utgår.

Skillnaderna mellan region- och NUTS 2-indelningen framgår av figur 4.13 ovan.

4.5.11 Ekonomistyrningsverket

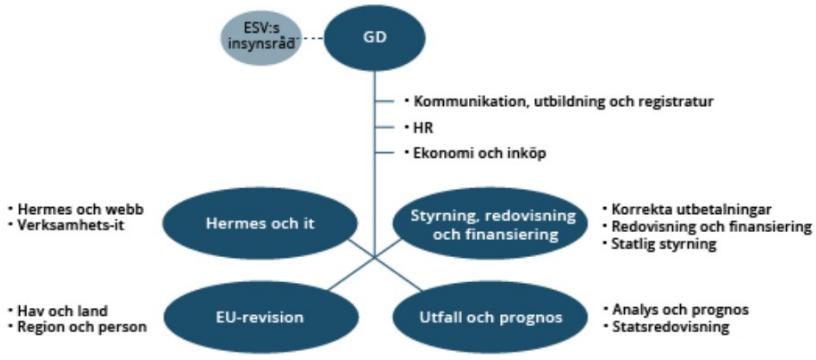
Av ESV:s instruktion[80] framgår bland annat att myndigheten ska utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. Som Sveriges revisionsmyndighet för EU-medel[81] ska ESV granska att förvaltnings- och kontrollsystemen för de olika fondprogrammen lever upp till de krav som EU-lagstiftningen ställer. ESV ska också granska och kontrollera att de utgifter som deklareras till EU-kommissionen berättigar till stöd och har gått till rätt ändamål. Det instruktionsenliga uppdraget omfattar program kopplade till samtliga EU-fonder med delad förvaltning. Utöver detta omfattar uppdraget också de svenska stöden inom Europeiska faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) samt Brexitjusteringsreserven.

ESV redovisar arbetet och slutsatserna från revisionen i en årsrapport för respektive program och ett revisionsuttalande görs angående förvaltningen. Rapporteringen till kommissionen sker i februari, året efter det aktuella räkenskapsåret.

ESV hade 2022 i medeltal 136 anställda och verkets organisation framgår av nedanstående figur.

[80] Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
[81] Attesterande organ i fråga om jordbruksfonderna.

Figur 4.14 Ekonomistyrningsverkets organisation



Källa: https://www.esv.se/om-esv/organisation/, hämtad 2024-01-15.

Avdelningen för EU-revision har 30 anställda. och verkets kostnader för frågor kopplade till hantering av EU-medel uppgick 2022 till 52 miljoner kronor vilket utgjorde drygt 20 procent av de samlade verksamhetskostnaderna. Samma år uppgick verkets intäkter i form av TA-medel till 4,4 miljoner kronor.[82]

4.5.12 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet och ansvarar enligt sin instruktion[83] för bekämpning av ekonomisk brottslighet genom att utreda och lagföra sådana brott. Myndigheten ska även arbeta med att förebygga ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om den ekonomiska brottsligheten till andra myndigheter, kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten.

Antalet medarbetare uppgår till cirka 650 personer, främst åklagare, poliser, civila utredare, revisorer, analytiker och it-analytiker. Myndighetens operativa verksamhet består av elva åklagarkammare och fem polisoperativa enheter.

Inom EU-området ansvarar myndigheten för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-medel i Sverige.

[82] Ekonomistyrningsverkets årsredovisning för 2022.
[83] Förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten har en särskild visselblåsarfunktion för den som i ett arbetsrelaterat sammanhang vill rapportera om missförhållanden rörande EU:s finansiella intressen i Sverige. Det kan handla om bedrägerier, subventionsmissbruk, vissa tullbrott, vissa momsbrott, handlingar i strid med villkor för EU-stöd samt osant intygande. En uppgift som kommer in till visselblåsarfunktionen kan överlämnas till myndighetens brottsutredande verksamhet eller, om det inte gäller en kriminaliserad handling, till en tillsynsmyndighet.

Ekobrottsmyndigheten ska även vara sambandscentral för bedrägeribekämpning i frågor som rör Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf). Rollen som sambandscentral innebär att myndigheten ska ta emot anmälningar från Olaf om utredningar i Sverige och därefter hänvisa till behörig myndighet.

Ekobrottsmyndigheten är vidare behörig myndighet vid Olaf:s kontroller och inspektioner[84] i Sverige om inte någon annan myndighet har utsetts. Myndigheten bistår Olaf i de utredningar som byrån genomför i Sverige. Ekobrottsmyndigheten är också så kallat nationellt kontor gentemot andra medlemsstater inom EU vid återvinning av tillgångar eller annan egendom som härrör från brott i det aktuella EU-landet.

4.5.13 Rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen

Verksamheten vid rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen regleras i förordning.[85] Enligt förordningen ska rådet främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel och arbeta för att motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av EU-medel i Sverige. I uppgiften ingår att:

1. främja samverkan mellan berörda myndigheter för att öka effektiviteten när det gäller att förebygga, upptäcka, utreda och vidta åtgärder vid misstanke om felaktig användning av EU-relaterade medel
2. följa utvecklingen och föreslå åtgärder för att upprätthålla skyddet för Europeiska unionens finansiella intressen

[84] Lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.
[85] Förordningen (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen.

3. vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte
4. analysera och utvärdera insatserna inom området.

Rådet består av företrädare för ett antal myndigheter däribland Ekobrottsmyndigheten vars ledamot är ordförande i rådet. Ekobrottsmyndigheten ansvarar även för rådets kanslifunktion. Till följd av den nationella planen för hantering av EU:s medel inom återhämtningsfaciliteten efter Covid 19 utökades antalet myndigheter (ledamöter) i rådet från nio till 21. Rådet består i dag av representanter för Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Statens jordbruksverk, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Migrationsverket, Tillväxtverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Universitetskanslersämbetet, Verket för innovationssystem, Vetenskapsrådet, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens skolverk, Trafikverket, Boverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för yrkeshögskolan, Naturvårdsverket samt Post- och telestyrelsen. Rådet har av regeringen givits ett särskilt utbildningsuppdrag gentemot rådets nya medlemmar.

Vart tredje år lämnar rådet en rapport som beskriver hur skyddet av EU:s finansiella intressen är i Sverige och hur rådet ska arbeta de kommande tre åren.

4.6 Organisationens förändring över tid

Den svenska förvaltningen av EU-medel har i huvudsak varit intakt sedan 1995, då Sverige blev medlem i EU. Den organisatoriska strukturen och ansvarsfördelningen har dock ändrats vid några tillfällen. Motiven och syftet har varierat men främst föranletts av förändringar i statsförvaltningens organisering, fond- och programstrukturen eller direkta åtgärder för en effektivare och mer ändamålsenlig förvaltning- och kontrollstruktur.

I huvudsak har ansvaret för att administrera och kontrollera stöd från EU-budgeten legat hos förvaltningsmyndigheter med verksamhetsansvar som överensstämmer med EU-budgetens målgrupp och utgiftsområde. Detta har varit den ledande principen vid utformningen av struktur- och ansvarsfördelningen för hanteringen av EU-medel i Sverige. Dock finns något undantag där processkompetens,

erfarenhet från förvaltningen av EU-medel och synergier i administrationen har prioriterats.

4.6.1 Organisationens uppbyggnad vid EU-inträdet

I samband med EU-inträdet behövde Sverige i enlighet med det dåvarande EU-regelverket utse ansvariga myndigheter för varje enskild fond. I Sverige fanns under perioden 1995–1999 totalt sju utbetalande myndigheter och 30 så kallade beslutsgrupper. Beslutsgrupperna hade till uppgift att inom ramen för fastställda fondprogram fatta beslut om stöd från EG:s strukturfonder. Beslutsgruppernas sekretariat fanns vanligen hos länsstyrelsen eller självstyrelseorganet i det geografiska målområde där beslutsgrupperna verkade.

Utbetalande myndigheter var Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK, numera Tillväxtverket) för Eruf, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för ESF, Jordbruksverket för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket samt Fiskeriverket för Fonden för fiskets utveckling. Länsstyrelserna i Värmland, Västra Götaland och Jämtland ansvarade för utbetalningar av stöd beslutade inom gemenskapsinitiativet Interreg IIA. Därutöver ansvarade länsstyrelsen i Norrbottens län för Nordkalottprogrammet och länsstyrelsen i Västerbottens län för programmet Kvarken-Mittskandia medan Nutek förvaltade Öresundsprogrammet. De utbetalande myndigheterna ansvarade för utbetalning av EU-medel till mottagarna, finansiell kontroll, ekonomisk redovisning och internrevision samt för rapportering till regeringen. De hade vidare uppdraget att intyga att medlen använts i enlighet med fördraget.[86]

4.6.2 Förändringar inför programperioden 2000–2006

Strukturfondsutredningen genomförde 1999 en samlad analys av erfarenheter från Sveriges första programperiod. Utredningen lämnade även förslag till förändringar inför den kommande programperioden 2000–2006. Utredningen föreslog bland annat att endast en myndighet skulle utses till förvaltande myndighet för strukturfondsprogrammen i Sverige och att detta kunde vara en ny myndighet eller

[86] Förordningen (1995:1325) med instruktion för beslutsgrupper, och förordningen (1998:579) om vissa stöd från EG:s strukturfonder (upphävda författningar).

NUTEK. Regeringen valde dock att inte gå vidare med utredningens förslag.

Den första januari 2000 startade Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) med ansvar för Europeiska socialfondens program i Sverige. ESF-rådet inrättades först som en särskild myndighet inom Arbetsmarknadsverket men blev 2001 en självständig myndighet.[87] Syftet var att stärka förvaltningen genom att skapa ett program, ett partnerskap och en myndighet för förvaltningen av socialfonden.[88] Vidare var länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens, Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter för strukturfondernas regionala program med finansiering från både Eruf och ESF. Glesbygdsverket var förvaltningsmyndighet för gemenskapsinitiativet Leader+.[89] Vid de fem länsstyrelserna inrättades så kallade strukturfondsdelegationer som hade till uppgift att pröva frågor om stöd från strukturfonderna inom ramen för fastställda programdokument.[90]

4.6.3 Förändringar inför och under programperioden 2007–2013

Inför programperioden 2007–2013 beslutade regeringen att NUTEK skulle vara förvaltande och attesterande myndighet för de regionala strukturfondsprogrammen och att ESF-rådet skulle ha motsvararande funktion för det nationella strukturfondsprogrammet.[91] Strukturfondsdelegationerna avskaffades och ersattes med stöd av lag av de nuvarande regionala strukturfondspartnerskapen. Ekonomistyrningsverket fick för programperioden 2007–2013 regeringens uppdrag att ansvara för och samlat genomföra de revisionsinsatser på central nivå som EU efterfrågade. Konkret innebar detta att uppdragen som för strukturfonderna då sköttes av internrevisionsfunktionerna vid Länsstyrelsen i Gävleborg och Arbetsmarknadsstyrelsen samt för jordbruksstödet av ett privat revisionsföretag överfördes till en gemensam revisionsmyndighet.[92]

[87] SOU 1999:107.
[88] SOU 1999:23.
[89] Förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder (upphävd författning).
[90] Förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion (upphävd författning).
[91] Förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder (upphävd författning).
[92] Fram till och med 2000 ansvarade dåvarande Riksrevisionsverket för revisionen av EU-medel.

Syftet med en samlad revisionsmyndighet var att skapa förutsättningar för en stärkt revision av Sveriges hantering av EU-medel. Det bedömdes därför lämpligt och effektivt att regeringen fick vända sig till en och samma instans för att få stöd i arbetet med uppgifter kopplade till kontroll av EU-medel. ESV har sedan 2007 haft uppdraget som Sveriges revisionsmyndighet av EU-medel.

Förändringar till följd av inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten

Inrättandet av HaV 2011 innebar att myndigheten tog över ett antal av de frågor som Fiskeriverket tidigare ansvarat för. Dock valde regeringen att inte föra över ansvaret för förvaltningen av den Europeiska fiskerifonden till den nya myndigheten utan Jordbruksverket bedömdes i stället bäst lämpad att överta denna uppgift. Detta eftersom Jordbruksverket ansågs besitta en hög kompetens i EU-frågor och hade stor erfarenhet av rollen som förvaltande myndighet. Det bedömdes att en integrerad förvaltning skulle möjliggöra administrativa förbättringar och effektiviseringar.

4.6.4 Förändringar inför och under programperioden 2014–2020

Inför programperioden 2014–2020 beslutade regeringen att Jordbruksverket skulle vara förvaltande myndighet för det nyinrättade programmet lokalt ledd utveckling med stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.[93] Under den föregående programperioden prövades stöd inom den så kallade Leaderdimensionen av länsstyrelsen efter beredning av lokala aktionsgrupper.[94]

I Landsbygdsprogrammet för 2014–2020 fick förutom Jordbruksverket, Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget även Tillväxtverket ansvaret för vissa åtgärder.

[93] 9 § förordningen (2015:407) om lokalt ledd utveckling (upphävd författning).
[94] 1 kap 9 § förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (upphävd författning).

4.6.5 Förändringar inför programperioden 2021–2027

Länsstyrelsens hantering av stödärenden i Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet är sedan 2023 koncentrerade till fem länsstyrelser. Dessförinnan prövades stöden av samtliga 21 länsstyrelser. De fem länsstyrelserna prövar ansökningar som avser insatser i det egna länet eller angränsande län (avsnitt 6.3).

5 Hanteringen av EU-medel i några andra länder

I utredningsdirektivet anges att en internationell utblick ska göras om utredaren bedömer att det är nödvändigt. Av såväl direktivet som av tidigare genomförda granskningar framgår att det nuvarande svenska systemet är komplext och att kostnaderna för hanteringen av EU-medel med delad förvaltning är administrativt betungande, vilket leder till förhållandevis höga förvaltningskostnader.[1] Vi har därför ansett det vara angeläget att undersöka om andra medlemsstater har valt enklare och mer effektiva lösningar.

I detta kapitel beskriver vi översiktligt hanteringen av EU-medel med delad förvaltning i fem utvalda medlemsstater. De fem länderna är Danmark, Estland, Finland, Nederländerna och Österrike. Vi har studerat hur hanteringen är organiserad, vilka organ som är involverade samt hur ansvarsfördelningen ser ut mellan dem. Vi har även undersökt vilka upplägg som används för att tillgodose den EU-rättsliga partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre samt hur länderna har valt att hantera en eventuell anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet. Beskrivningen avser programperioden 2021–2027 om inget annat anges.

5.1 Urvalet av medlemsstater

Vad gäller urvalet av medlemsstater har den primära målsättningen varit att länderna ska utgöra relevanta jämförelseobjekt samt att de inte ska vara fler än att undersökningen blir hanterbar inom ramen för utredningen.

[1] Se avsnitt 6.1 för vidare diskussion.

Med hänsyn till utredningens uppdrag, att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel med delad förvaltning, skulle en jämförelse med medlemsländer med dokumenterat låga kostnader för hantering av EU-stöd vara önskvärd. Det är emellertid svårt att hitta jämförbara data om medlemsstaternas egna kostnader för stödhanteringen, vilket försvårar möjligheterna till relevanta jämförelser mellan olika länder. Det finns dock andra aspekter som kan vara av intresse vid en jämförelse. Ett av problemen med den svenska hanteringen av EU-stöd är omfattande kostnader för it-drift och utveckling, inte minst beträffande jordbruksfonderna. I brist på jämförelseobjekt med låga administrationskostnader kan det därför vara motiverat att jämföra den svenska hanteringen med länder som generellt sett har kommit långt med digitaliseringen av offentlig sektor. OECD har rangordnat sina medlemsländers mognadsgrad när det gäller digitala strategier i offentlig förvaltning.[2] Av EU-länderna är Danmark det land som rankas högst med en tredjeplacering bland alla OECD-länder. Ett annat land som ligger långt framme vad gäller digitalisering är Estland. Utredningen har mot bakgrund av detta valt att undersöka det danska respektive estniska systemet.

Ytterligare faktorer som gör det svenska systemet för hantering av EU-medel svåröverskådligt är att Sverige har en komplicerad programstruktur i jämförelse med många andra EU-länder samt att förvaltningen av EU-medel har delegerats till förhållandevis många myndigheter. En rad andra länder, bland annat Finland, har valt en i vissa avseenden enklare organisation med färre program och tre huvudsakliga förvaltande myndigheter. Med hänsyn till detta och då Finland och Sverige har stora likheter vad gäller förvaltningsstruktur har utredningen valt att studera även det finska systemet.

En central del av hanteringen av EU-medel med delad förvaltning, i synnerhet inom sammanhållningspolitiken, är den så kallade partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre. Utredningen bedömer därför att det är relevant att undersöka länder som har en tradition av starka partnerskap. Två sådana länder är Nederländerna och Österrike. Båda dessa länder anses dessutom ha en effektiv och välfungerande statsförvaltning. Utredningen har därför valt att undersöka även dem.

[2] Digital Government Index: 2019 results, OECD Public Governance Policy Papers, No. 03 2020.

5.2 Danmark

Danmark har varit medlem i EU sedan 1973, men har förhandlat fram ett antal undantag för sin medverkan i unionen. Landet har exempelvis valt att stå utanför stora delar av det rättsliga samarbetet kring gränskontroll, invandringspolitik, civilrätt, straffrätt och polisverksamhet. Danmark ingår inte heller i samarbetet kring den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som berör försvarsområdet, inklusive EU:s militära operationer. Mot bakgrund av dessa undantag omfattas Danmark inte av den EU-rättsliga regleringen hänförlig till Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) och Fonden för inre säkerhet (ISF).[3] Av samma anledning omfattas Danmark inte heller av regleringen avseende Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI)[4].[5] Danmark deltar emellertid i samarbetet kring viseringsregler och i Schengensamarbetet, vilket utgör grunden för BMVI. Landet har därför ett särskilt system för hanteringen av BMVI.

5.2.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken

Förvaltande myndighet

Även om det danska och det svenska förvaltningssystemet har stora likheter finns det också betydande skillnader beträffande hanteringen av frågor hänförliga till sammanhållningspolitiken. En sådan skillnad är det faktum att de danska regionerna sedan 2019 inte får vidta åtgärder som syftar till att främja företagsamheten i den egna regionen. Däremot faller exempelvis kollektivtrafik, regional infrastruktur och grön omställning till stor del inom det regionala ansvaret även i Danmark.[6]

Vad gäller programstrukturen har Danmark ett nationellt program per fond för Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf),

[3] Se skäl 73 i ingressen till förordningen 2021/1147 om inrättande av Asyl-, migrations- och integrationsfonden och skäl 66 i ingressen till förordningen 2021/1149 om inrättande av Fonden för inre säkerhet.
[4] Förordningen 2021/1148 om inrättande av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.
[5] Se skäl 76 i ingressen till förordningen 2021/1148 om inrättande av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.
[6] https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-Systems-of-multilevel-governance.aspx, besökt 2023-09-22.

Europeiska socialfonden+ (ESF+) och Fonden för en rättvis omställning (FRO), men däremot inga regionala program. Det är näringsministern som är ytterst ansvarig för administrationen och koordineringen av samtliga dessa fonder.[7] Erhvervsstyrelsen, som har ett uppdrag liknande Tillväxtverkets, är förvaltande myndighet för samtliga tre fonder[8]och ansvarar för såväl genomförandet av programmen som för övergripande samordning, programutveckling och rapportering till kommissionen.[9] Det är också Erhvervsstyrelsen som har hand om utbetalning av stöden.[10]

Erhvervsstyrelsen är även förvaltande myndighet för Interreg-programmet Nordsjön där hela eller delar av Belgien, Danmark, Nederländerna, Norge, Frankrike, Sverige och Tyskland deltar.[11]

Förmedlande organ samt genomförandet av partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre

I det danska systemet är ESF+ den enda av fonderna under sammanhållningspolitiken som har förmedlande organ. Efter en lagändring som trädde i kraft i början av 2022[12] fungerar regionerna och Socialstyrelsen som förmedlande organ för vissa typer av stöd från ESF+.[13] För regionerna handlar det om medel avseende utbildningsinsatser,[14]

[7] 2 kap. 3 § bekendtgørelse af lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond, Den Europæiske Socialfond Plus og Fonden for Retfærdig Omstilling, LBK nr 160 af 07/02/2019 samt 1 § lov om ændring af lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond og lov om erhvervsfremme, LOV nr 2381 af 14/12/2021 (lagen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden, Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning respektive lagen om ändring av lagen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden och av lagen om främjande av företagande). Observera att den förstnämnda lagen från 2019 i vissa delar har ändrats genom den senare.

[8] 1 kap. 1 § 3 st. bekendtgørelse om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond Plus, BEK nr 162 af 28/01/2022) (förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+).

[9] 1 kap. 1 § 1 st. förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden plus och 1 kap. 1 § bekendtgørelse om administration af tilskud fra Fonden for Retfærdig Omstilling, BEK nr 1101 af 29/06/2022 (förordningen om förvaltning av stöd från Fonden för en rättvis omställning).

[10] E-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.

[11] https://ec.europa.eu/regional_policy/in-your-country/managing-authorities/denmark_en, besökt 2023-11-16.

[12] 3 b kap. 3 § 1 st. lagen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning samt 9 kap. 35 § 1 st. förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+.

[13] E-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.

[14] 3 a kap. 9 d § lagen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning samt 4 kap. 9 § förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+.

medan det för Socialstyrelsens del rör medel som används för att främja integration av människor som lever i social utsatthet.[15] Totalt är det 20 respektive 8 procent av de medel som Danmark får via ESF+ som hanteras av regionerna och Socialstyrelsen.[16] Upplägget innebär att regionerna och Socialstyrelsen ansvarar för att ta fram kriterier för bedömning av projektansökningar samt lämnar förslag till prioritering av inkomna ansökningar. Det är därefter Erhvervsstyrelsen som fattar beslut om huruvida ett projekt ska beviljas medel.[17] Styrelsen följer regionernas och Socialstyrelsens rekommendationer under förutsättning att de inte strider mot gällande lagstiftning eller är oförenliga med fondprogrammens mål.[18]

Det finns också ett antal samarbets- och prioriteringsorgan som har en central roll i den danska hanteringen av fonderna under sammanhållningspolitiken. Det främsta av dessa är Erhvervsfremmebestyrelsen som är involverat i hantering av medel från Eruf och ESF+. Erhvervsfremmebestyrelsen är ett samarbetsorgan som inrättades 2018 i samband med att Danmark antog en ny lagstiftning som syftade till att främja företagande.[19] Organet arbetar för ett sammanhållet och decentraliserat företagande och strävare efter samstämmighet mellan de lokala och de statliga insatserna.[20] Erhvervsfremmebestyrelsen har bland annat i uppgift att utforma en nationell strategi för att främja lokal och regional utveckling, utarbeta program för att förverkliga strategin samt besluta om finansiering för projekt inom regionalt företagande. Erhvervsfremmebestyrelsen fungerar därutöver som rådgivare till näringsministern i frågor som rör nationell närings- och tillväxtpolitik, medverkar vid samrådet kring regionernas regionala utvecklingsplaner samt har hand om utlysningar och utformningen av kriterier för bedömning av projekt inom Eruf och ESF+.[21]

---

[15] 3a kap. 9 e § lagen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning samt 4 kap. 14 § förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+.
[16] Partnerskabsaftale mellem Danmark og Europa-Kommissionen vedrørende de europæiske struktur- og investeringsfonde 2021–2027, s. 22.
[17] 4 kap. 9 och 14 §§ förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+.
[18] 5 kap. 19 § förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+.
[19] Lov om erhvervsfremme, LOV nr 1518 af 18/12/2018 (lagen om främjande av företagande).
[20] 3 kap. 8 § 2 st. lagen om främjande av företagande.
[21] 3 kap. 9 § lagen om främjande av företagande och 3 a kap. 9 b § 2 st. lagen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning.

En av Erhvervsfremmebestyrelsens viktigaste uppgifter är att lämna rekommendationer om vilka projekt som ska beviljas medel från Eruf och ESF+.[22] Erhvervsstyrelsen följer organets rekommendationer under förutsättning att de inte strider mot gällande lagstiftning eller är oförenliga med fondprogrammens mål.[23] Därutöver beslutar Erhvervsfremmebestyrelsen om nationella medel för regional utveckling, alltså medel som inte kommer från EU. Dessa kan bland annat användas som medfinansiering av projekt inom ramen för EU-fonderna eller för projekt som ligger utanför fondprogrammen, men inom Erhvervsfremmebestyrelsen strategi.[24]

Erhvervsfremmebestyrelsen består för närvarande av 17 ledamöter. Ordföranden utses av näringsministern, medan övriga ledamöter nomineras och utses av de aktörer eller organisationer som de företräder. Utöver förtroendevalda kommun- och regionpolitiker ingår även representanter från arbetstagarorganisationer och det privata näringslivet. Ledamöterna väljs för upp till fyra år i taget och fattar beslut med enkel majoritet. Vid händelse av lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Organet bestämmer sin egen arbetsordning, men denna ska godkännas av näringsministern.[25] Erhvervsfremmebestyrelsen bistås av ett sekretariat, vilket har en aktiv roll i hanteringen av projektansökningar.[26] Sekretariatet får exempelvis på egen hand avslå ansökningar som inte uppfyller formkraven samt i vissa fall besluta om mindre tilläggsanslag.[27]

Under hösten 2023 inrättades ytterligare ett rekommendationsorgan som ska lämna rekommendationer angående användning av Eruf-medel riktade mot hållbar utveckling, Indstillingsudvalget for bæredygtig byudvikling. Organet består av totalt 15 kommunpolitiker, representanter från det privata näringslivet och industrin, fackföreningarna, det nationella landsbygdsrådet (Landdistrikternes Fælles-

[22] Ibid.
[23] 5 kap. 19 § förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+. Det är inte känt för utredningen huruvida detta upplägg har renderat kritik från kommissionens revisorer, jfr kritiken mot det svenska systemet (avsnitt 6.4.8).
[24] Partnerskapsavtal mellan Danmark och Europeiska kommissionen angående de europeiska struktur- och investeringsfonderna 2021–2027, s. 22.
[25] 4 kap. 10 § lagen om främjande av företagande.
[26] 3 kap. 3 § bekendtgørelse om administration af de decentrale erhvervsfremmemidler fra Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse, BEK nr 1358 af 26/09/2022 (förordningen om förvaltningen av Erhvervsfremmebestyrelsens regionala stöd för företagsfrämjande åtgärder).
[27] 3 kap. 4 § förordningen om förvaltningen av Erhvervsfremmebestyrelsens regionala stöd för företagsfrämjande åtgärder.

råd) och stadsbyggnadskontoret (Dansk Byplanlaboratorium).[28] Organet hanterar utlysningar, tar fram urvalskriterier samt lämnar förslag på prioriteringsordning beträffande projektansökningar.[29] Precis som för Erhvervsfremmebestyrelsen följer Erhvervsstyrelsen organets rekommendationer under förutsättning att projektansökningarna inte strider mot gällande lagstiftning eller är oförenliga med fondprogrammens mål.[30]

Även för FRO finns ett samarbetsorgan, Indstillingsudvalget for Fonden for Retfærdig Omstilling, som lämnar rekommendationer till Erhvervsstyrelsen om hur medlen ska prioriteras.[31] Organet består av 14 ledamöter från bland annat arbetstagarorganisationer, det privata näringslivet, regionala representanter från vissa delar av landet samt från näringsministeriet och utvalda lärosäten.[32]

Övervakning och kontroll

Det är en särskild del av Erhvervsstyrelsen som är revisionsmyndighet för samtliga tre fonder inom sammanhållningspolitiken.[33] Styrelsen ansvarar även för inrättandet av fondernas övervakningskommittéer. Det finns en kommitté för FRO och en gemensam för Eruf och ESF+. Erhvervsstyrelsen utser ordföranden och hanterar kommittéernas sekretariat.[34]

Utöver den granskning som sker genom övervakningskommittéerna genomför Danmark en rad åtgärder för att säkerställa effektiviteten i systemet med hantering av EU-medel.

[28] 1 § bekendtgørelse om administration af tilskud vedrørende bæredygtig byudvikling fra Den Europæiske Regionalfond, BEK nr 923 af 19/06/2022 (förordningen om förvaltningen av stöd från Europeiska regionalfonden avseende hållbar regional utveckling).
[29] 3 § förordningen om förvaltningen av stöd från Europeiska regionalfonden avseende hållbar regional utveckling.
[30] 5 § 2 st. förordningen om förvaltningen av stöd från Europeiska regionalfonden avseende hållbar regional utveckling.
[31] 3 a kap. 9 f § lagen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning och 3 kap. 6 § bekendtgørelse om administration af tilskud fra Fonden for Retfærdig Omstilling, BEK nr 1101 af 29/06/2022 (förordningen om förvaltning av stöd från Fonden för en rättvis omställning).
[32] 1 § bekendtgørelse om indstillingsudvalget for Fonden for Retfærdig Omstilling, BEK nr 1076 av 29/06/2022 (förordningen om rekommendationskommittén för Fonden för en rättvis omställning.
[33] 1 kap. 1 § förordningen om förvaltning av stöd från Fonden för en rättvis omställning.
[34] 2 kap. 2–3 §§ förordningen om förvaltning av stöd från Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden+ samt 2 kap. 2–3 §§ förordningen om förvaltning av stöd från Fonden för en rättvis omställning.

Om det vid handläggningen av stöd från någon av fonderna upptäcks misstänkta fall av så kallade EU-bedrägerier åligger det Erhvervsstyrelsen att rapportera detta till den nationella polisen samt till den Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).[35]

5.2.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

Vid utformningen av det danska förvaltnings- och kontrollsystemet för hantering av EU-medel från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) har regelefterlevnad, digitalisering, förenkling och effektivitet varit viktiga ledord.[36] I Danmark är det Fiskeristyrelsen som är förvaltande myndighet för EHFVF. Fiskeristyrelsen har bland annat i uppgift att utvärdera det danska EHFVF-programmet och återrapportera till kommissionen.[37] Det är också Fiskeristyrelsen som svarar för såväl utbetalningar som övervakning och kontroll av systemet.[38]

Vad gäller övriga funktioner är det Ministeriet för livsmedel, jordbruk och fiske som är revisionsmyndighet för det danska EHFVF-programmet samt har hand om tillsättningen av programmets övervakningskommitté.[39] Ordförandeposten i kommittén innehas av en representant från Fiskeristyrelsen.[40]

Om Fiskeristyrelsen under handläggningen stöter på fall av misstänkt bedrägeri föreligger en skyldighet att anmäla dessa.[41]

5.2.3 Inrikesfonderna

Som tidigare nämnts står Danmark i dagsläget utanför EU:s samarbete kring gränskontroll, invandringspolitik, civilrätt, straffrätt och polisverksamhet. Danmark står också utanför unionens utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete på försvarsområdet. Danmark får alltså inga medel från vare sig Amif eller från ISF och omfattas inte av de

[35] Ibid.
[36] Ibid.
[37] 1 kap. 1 § 2 st. bekendtgørelse om Fiskeristyrelsens opgaver og beføjelser, BEK nr 422 af 04/04/2022 (förordningen om Fiskeristyrelsens uppgifter och befogenheter).
[38] 1 kap. 2 § förordningen om Fiskeristyrelsens uppgifter och befogenheter.
[39] 5 kap. 8 § lov om Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfonden (lagen om Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden) samt e-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.
[40] E-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.
[41] Ibid.

fondspecifika förordningarna hänförliga till dessa fonder.[42] Vad gäller BMVI deltar Danmark i Schengensamarbetet och i samarbetet kring viseringsregler. Det är Ministeriet för immigration och integration som är förvaltande myndighet för BMVI medan den danska motsvarigheten till Riksrevisionen (Rigsrevisionen) fungerar som revisionsmyndighet.[43]

5.2.4 Jordbruksfonderna

Behörig och förvaltande myndighet samt utbetalande organ

I slutet av 2022 trädde den nya nationella lagstiftningen om den gemensamma jordbrukspolitiken i kraft i Danmark.[44] Lagen är en så kallad bemyndigandelag som slår fast de övergripande ramarna för förvaltningen av den EU-rättsliga jordbrukspolitiken samt samlar reglerna om den gemensamma jordbrukspolitiken. Detta innebär en förenkling i jämförelse med tidigare reglering.[45]

Det är Ministeriet med ansvar för livsmedels-, lantbruks- och fiskerifrågor som har det övergripande ansvaret för hanteringen av medel från EU:s jordbruksfonder samt fungerar som behörig myndighet.[46] Danmark har under lång tid strävat efter att centralisera administrationen av de båda jordbruksfonderna till den danska motsvarigheten till Jordbruksverket, Landbrugsstyrelsen. Landbrugsstyrelsen fungerar följaktligen som både förvaltande myndighet för Danmarks GJP-plan och som utbetalande organ för stöd från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jord-

[42] Se skäl 73 i ingressen till förordningen 2021/1147 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden; skäl 66 i ingressen till förordningen 2021/1149 om inrättande av fonden för inre säkerhet samt skäl 76 i ingressen till förordningen 2021/1148 om inrättande av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.
[43] E-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.
[44] Lov om administration af den fælles landbrugspolitik m.v., LOV nr 1590 af 28/12/2022 (lagen om förvaltning av den gemensamma jordbrukspolitiken).
[45] Se Skriftlig fremsættelse (6. oktober 2022) til lovforslag nr. L 43. Den tidigare regleringen var uppdelad i tre olika lagar, närmare bestämt bekendtgørelse af lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteloven), LBK nr 115 af 06/02/2020, bekendtgørelse af lov om Landdistriktsfonden (landdistriktsfondsloven), LBK nr 114 af 06/02/2020 och delar av bekendtgørelse af lov om skove (skovloven), LBK nr 315 af 28/03/2019. Den förstnämnda reglerade stöd från EGFJ medan de två senare rörde stöd från Ejflu.
[46] Rapport om den strategiske plan under den fælles landbrugspolitik for 2021, s. 416.

bruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).[47] Avsikten har varit att skapa ett effektivt och enhetligt system där stödmottagarna inte riskerar att behandlas olika av olika myndigheter.[48]

Förmedlande och delegerade organ

Det finns områden där Landbrugsstyrelsen har delegerat uppgifter till andra myndigheter. Detta gäller framför allt inom Leader.[49] Här har styrelsen delegerat stora delar av ansvaret till det danska Bostads- och inrikesministeriet (Indenrigs- och Boligministeriet). Ansvarsfördelningen mellan Landbrugsstyrelsen respektive Indenrigs- och Boligministeriet regleras genom avtal. Det är dock alltjämt Landbrugsstyrelsen som har det överordnade ansvaret för utbetalning och övrig hantering av stöden samt för återrapporteringen till kommissionen.[50]

Attesterande organ samt övervakning och kontroll

Det är Ministeriet som ansvarar för livsmedels-, lantbruks- och fiskerifrågor som fungerar som attesterande organ för jordbruksfonderna.[51] Vidare är det ministern som ansvarar för dessa frågor som har hand om inrättandet av den övervakningskommitté som övervakar genomförandet av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken, den så kallade GJP-planen.[52] Till skillnad från tidigare upplägg kommer en enda kommitté att övervaka både Ejflu och EGFJ under innevarande programperiod. Det faktum att de båda jordbruksfonderna har en gemensam övervakningskommitté medför att dess sammansättning blir något bredare än tidigare. Ordförandeskapet ska dock alltjämt innehas av en representant från Landbrugsstyrelsen.[53]

[47] 1–2 §§ bekendtgørelse om Landbrugsstyrelsens opgaver og beføjelser, BEK nr 1273 af 27/11/2017 (förordningen om Landbrugsstyrelsens uppgifter och befogenheter).
[48] E-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.
[49] Leader är en arbetsmetod för trepartssamarbeten mellan privat, offentlig och ideell sektor på lokal nivå. Metoden får användas inom geografiskt avgränsade områden, så kallade Leaderområden, där en lokal aktionsgrupp ansvarar för att ta fram lokalt ledda utvecklingsstrategier, se även avsnitt 3.3.5.
[50] E-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.
[51] Ibid.
[52] 8 kap. 23 § lagen om den gemensamma jordbrukspolitiken.
[53] L 43 Forslag til lov om administration af den fælles landbrugspolitik m.v., s. 20 f.

Under 2021 publicerade Rigsrevisionen en rapport som undersökte om Ministeriet med ansvar för livsmedels-, jordbruks- och fiskerifrågor hade säkerställt en korrekt förvaltning av jordbruksstödet under perioden 2014–2019.[54] Rigsrevisionen fann att ministeriet inte hade fullgjort sitt uppdrag i denna del och att det därför funnits risk för oegentligheter och felaktigheter samt för finansiella korrigeringar. En rad åtgärder vidtogs med anledning av rapporten, bland annat inrättades en ny avdelning på Landbrugsstyrelsen som fokuserar på att motverka bedrägerier och oegentligheter. Myndigheten införde också ett särskilt system för att markera ärenden med misstänkta oegentligheter. Om misstankarna om brottslig förfarande kvarstår efter ytterligare undersökning lämnas ärendet vidare till den nationella polismyndigheten.[55]

5.3 Estland

Estland gick med i EU 2004 i samband med att unionen utvidgades med tio nya medlemsstater. Estland, som blev självständigt först 1991, är ett av de mest digitaliserade länderna i världen och var bland annat först med att införa så kallad e-röstning. Även inom hanteringen av medel från EU-fonder med delad förvaltning har Estland kommit långt i sitt digitaliseringsarbete. Vid all hantering används exempelvis ett och samma it-system: ESI-funds (Structural Funds Monitoring and Information System, SF MIS). Systemet regleras i en särskild lagstiftning[56] och består av ett informationssystem för hantering av uppgifter om bidragsansökningar och projekt, ett rapporteringssystem, en särskild miljö för e-stöd samt ett händelseinformationssystem.[57] Användarna kan identifiera sig med hjälp av digitala id-kort. Systemet kontrollerar inlagda uppgifter mot andra nationella system, bland annat register hänförliga till jordbruksdata, det nationella brottsregistret, register för utbetalning av sociala förmåner, skatteregistret samt registret för gränsdata.[58]

[54] Forvaltning af tilskud til landbrugere, Rigsrevisionen, 2021.
[55] E-post från Finansministeriet, Danmark, 2022-10-10.
[56] Struktuuritoetuse registri pidamise põhimäärus, RT I, 19.05.2022, 6, (lagen om register av strukturstöd).
[57] 1 kap. 1 § 1 st. lagen om register av strukturstöd.
[58] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.

5.3.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken

Förvaltande myndighet

I Estland är det Finansministeriet som har det övergripande ansvaret för genomförandet av sammanhållningspolitiken.[59] Landet har aktivt strävat efter att förenkla och förtydliga systemet för hantering av EU-medel och har bland annat valt att ha ett gemensamt program för Eruf, ESF+ och FRO.[60] Förvaltande myndighet för programmet är den myndighet som i officiell engelsk översättning benämnas ”State Shared Service Centre”, SSSC (Riigi Tugiteenuste Keskus). Det är SSSC som ansvarar för bland annat synlighets- och kommunikationsverksamhet,[61] fondernas redovisningsfunktion[62] samt utbetalning av stöd.[63] SSSC ligger organisatoriskt under Finansministeriet och svarar också för andra typer av bidragsutbetalningar, löneutbetalningar till statsanställda och upphandlingsfrågor.[64]

SSSC är även förvaltande myndighet för Interreg-programmet Estland-Lettland.[65]

Förmedlande organ samt genomförandet av partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre

En del av den förvaltande myndighetens uppgifter har i Estland delegerats till förmedlande organ som i den nationella lagstiftningen benämns implementeringsmyndigheter[66] respektive implementeringsorgan[67]. Implementeringsorganen utgörs av ministerier inom fondernas olika sakområden. De ansvarar för bland annat framtagande av re-

[59] 2 kap. 6 § 1 st. Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus, RT I, 11.03.2022, 1 (lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027).
[60] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.
[61] 2 kap. 6 § 4 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[62] 2 kap. 6 § 2 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[63] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.
[64] Se myndighetens hemsida: https://www.rtk.ee/en/about-us/history, uppdaterad 2021-09-14, besökt 2022-12-12.
[65] Se Interreg-programmet för Estland-Lettland 2021–2027, s. 82.
[66] 2 kap. 7 § lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[67] 2 kap. 8 § lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.

glering och villkor för utbetalning av stöd.[68] Implementeringsmyndigheterna har även en rådgivande funktion i förhållande till Finansministeriet och fungerar som samordnare inom sina respektive sakområden.[69] Implementeringsorganen, som utgörs av nationella myndigheter under respektive ansvarigt ministerium, ansvarar för själva administrationen av stöd. De granskar ansökningar och beslutar vilka projekt som ska beviljas stöd.[70]

Vad gäller hanteringen av partnerskapsprincipen är de aktörer som enligt EU-regelverket ska ingå i partnerskapen delaktiga i arbetet med att ta fram det fondgemensamma programmet samt deltar i uppföljningen och övervakningen av programmet, bland annat genom sin medverkan i övervakningskommittén. Hur involverade partnerskapen är i övrigt varierar beroende på utlysningens karaktär och fokusområde. I utlysningar som berör arbetsmarknadsåtgärder kan exempelvis arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer vara inblandade, medan det snarare är miljö- och klimatrelaterade intresseorganisationer som involveras i åtgärder som rör miljöfrågor. Det förekommer också att representanter från partnerskapen är delaktiga i urvalet av vilka projekt som ska beviljas medel.[71]

Övervakning och kontroll

I Estland är det Finansministeriet som är revisionsmyndighet för Eruf, ESF+ och FRO.[72] Ministeriet ansvarar för att programmet blir föremål för relevant uppföljning och utvärdering,[73] har hand om tillsättningen av programmets övervakningskommitté samt svarar för dess sekretariat.[74]

Beträffande uppföljningen av administrativa kostnader använder SSSC ett resultatbaserat hanteringssystem där en av de viktigaste resultatindikatorerna är förhållandet mellan kostnaderna för fondernas

[68] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.
[69] 2 kap. 7 § 2 st. 5 p. och 3 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[70] 2 kap. 8 § 2 st. 2 p. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[71] E-post från SSSC, Estland, 2023-03-03.
[72] 6 kap. 27 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[73] 4 kap. 17 § lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[74] 4 kap. 16 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.

administration och de bidrag som betalas ut till stödmottagarna.[75] Estlands motsvarighet till Riksrevisionen har i uppgift att utvärdera nationella ministeriers och myndigheters hantering av offentliga medel. Under årens lopp har ett flertal granskningar avseende hantering av EU-medel genomförts.[76]

Vad gäller arbetet för att bekämpa brottslighet ansvarar både SSSC och de förmedlande organen för att utreda oegentligheter och misstänkta fall av bedrägeri och annan brottslighet som uppmärksammas vid hanteringen av EU-medel. Samtliga organ som hanterar EU-medel har en skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet.[77]

5.3.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

I Estland är det Ministeriet för landsbygdsfrågor som är både förvaltande myndighet och revisionsmyndighet för EHFVF.[78] Det är dock den estniska jordbruksmyndigheten Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA), vars officiella engelska översättning är ”The Agricultural Registers and Information Board” (ARIB), som i egenskap av förmedlande organ sköter den operativa verksamheten.[79] Det är följaktligen ARIB som kontrollerar projektansökningarna och beslutar om vilka projekt som ska beviljas stöd från EHFVF.[80] Vidare är det ministern för landsbygdsfrågor som ansvarar för tillsättningen av programmets övervakningskommitté.[81]

Om ARIB vid hanteringen av stöden påträffar misstänkta fall av bedrägeri eller annan brottslighet är myndigheten skyldig att anmäla detta till den nationella polismyndigheten som ansvarar för att vidta eventuella ytterligare utredningsåtgärder.[82]

---

[75] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.
[76] Som exempel kan nämnas rapporten *Funding of government functions through structural aid from the European Union. Has the government taken action so as to be prepared for the cutback of EU structural aid after* 2020?, The National Audit Office to the Riigikogu, 2017.
[77] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.
[78] 5 kap. 38 § 1 st. Kalandusturu korraldamise seadus (lagen om förvaltning av fiskerimarknaden), RT I, 23.11.2022, 1.
[79] Det kan nämnas att ARIB inrättades under 2000 samt att myndigheten, utöver att hantera stöd från EHFVF, även administrerar stöd från EU:s jordbruksfonder samt nationella stöd.
[80] 5 kap. 43 § 2 st. och 5 kap. 38 § 2 st. och 45 § 1 st. lagen om förvaltning av fiskerimarknaden.
[81] 5 kap. 39 § lagen om förvaltning av fiskerimarknaden.
[82] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.

5.3.3 Inrikesfonderna

I estnisk lagstiftning benämns Amif, BMVI och ISF ”fonderna för inre säkerhetspolitiska medel”.[83] Det är Inrikesministeriet som har det övergripande ansvaret för dessa fonder och i princip samtliga funktioner hänförliga till fondadministrationen.[84] Ministeriet fungerar således bland annat som förvaltande myndighet,[85] har hand om utvärdering och övervakning av genomförandet av programmen,[86] svarar för tillsättningen av övervakningskommittén samt fungerar som revisionsmyndighet.[87] Såväl utvärdering av programmen som funktionen som revisionsmyndighet sköts av särskilda enheter inom ministeriet som är fristående från de delar av verksamheten som hanterar övriga delar av systemet.[88]

5.3.4 Jordbruksfonderna

Behörig och förvaltande myndighet samt utbetalande organ

I början av 2023 trädde den nya lagen om den gemensamma jordbrukspolitiken i kraft i Estland.[89] I Estland är det Ministeriet för landsbygdsfrågor som har det övergripande ansvaret för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken samt är behörig myndighet.[90] Ministeriet ansvarar också i egenskap av förvaltande myndighet för genomförandet av den strategiska GJP-planen.[91] Den myndighet som har den mest centrala rollen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken är dock den estniska jordbruksmyndigheten, ARIB, som är utbetalande organ.[92]

---

[83] 4 kap. 48 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[84] 4 kap. 46 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[85] 4 kap. 46 § 1 st. samt 4 kap. 48 § 1–2 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[86] 4 kap. 54 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[87] 4 kap. 53 § lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[88] 4 kap. 54 § 4 st. och 4 kap. 59 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens sammanhållnings- och inre säkerhetspolitiska fonder 2021–2027.
[89] Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus, RT I, 23.11.2022. (lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik).
[90] 2 kap. 5 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.
[91] 4 kap. 10 § 4 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.
[92] 2 kap. 4 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.

Förmedlande och delegerade organ

Estland har ett antal förmedlande och delegerade organ för jordbruksfonderna. Ministeriet för landsbygdsfrågor har, i egenskap av förvaltande myndighet, delegerat vissa uppgifter till ARIB. ARIB är således inte bara utbetalande organ, utan även förmedlande organ.[93] Exempel på andra organ som är både förmedlande och delegerade organ är stiftelsen för skogsbruk som hanterar stöd till skogsbruket.[94] Stiftelsen tar bland annat emot och handlägger ansökningar, fattar beslut om medel samt utövar tillsyn.[95]

Övervakning och kontroll

Det är Ministeriet för landsbygdsfrågor som fungerar som attesterande organ för jordbruksfonderna samt har hand om tillsättningen av övervakningskommittén.[96] Däremot är det ARIB som organiserar insamling av uppgifter och utarbetande av rapporter beträffande efterlevnaden av den strategiska GJP-planen.[97]

Vad gäller arbetet med att bekämpa brott ska både ARIB och de övriga förmedlande organen utreda oegentligheter och misstänkta fall av bedrägeri och annan brottslighet som uppmärksammas vid hanteringen av EU-medel. Ytterst är det den nationella polisen som ansvarar för utredning av misstänkt brottslighet, men samtliga organ som hanterar EU-medel har en skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet.[98]

5.4 Finland

Finland gick precis som Sverige med i EU 1995. Länderna har mycket gemensamt vad gäller förvaltningstraditioner. Under de senaste decennierna har Finland dock genomfört en rad förändringar av sin förvaltningsstruktur, exempelvis har de tidigare länsstyrelserna er-

[93] 4 kap. 10 § 4 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.
[94] 2 kap. 16 § 9 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.
[95] 4 kap. 10 § 5 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.
[96] 2 kap. 6 § 1–2 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik samt 5 kap. 44 § 5 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.
[97] 5 kap. 44 § 1 st. lagen om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.
[98] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.

satts av 6 regionförvaltningsverk och 15 regionala närings-, trafik- och miljöcentraler, så kallade NTM-centraler. De sistnämnda sköter bland annat en stor del av den praktiska handläggningen av ansökningar om stöd från fonderna inom sammanhållningspolitiken och jordbruksfonderna.[99]

5.4.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken

Förvaltande myndighet

I Finland är det staten och kommunerna som svarar för den regionala utvecklingen. Staten har det riksomfattande ansvaret för planering, samordning och uppföljning, medan de så kallade landskapsförbunden har hand om skötseln av kommunens uppgifter i anslutning till den regionala utvecklingen.[100] Landskapsförbunden är lagstadgade samkommuner som verkar enligt principerna för kommunalt självstyre. Förbunden fungerar som regionutvecklings- och landskapsplanläggningsmyndigheter och är de ledande planerings- och intressebevakningsenheterna i respektive landskap. Totalt finns det 18 landskapsförbund. Även NTM-centralerna deltar i det regionala utvecklingsarbetet genom att sköta statsförvaltningens verkställighets- och utvecklingsuppgifter på regional nivå.[101]

Till skillnad från Sverige har Finland, exklusive Åland, ett gemensamt fondprogram för Eruf, ESF+ och FRO.[102] Förvaltande myndighet är Arbets- och näringsministeriet.[103] Det är också Arbets- och näringsministeriet som sköter fondernas redovisningsfunktion.[104]

Finland har hand om funktionen som förvaltande myndighet för Interreg-programmet Central Baltic. Det är dock inte Arbets- och näringsministeriet utan landskapsförbundet Egentliga Finlands Förbund som fungerar som förvaltande myndighet för programmet.[105]

---

[99] Nationalencyklopedin, http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/finland, hämtad 2022-12-15.
[100] 2 kap. 6 § lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik 756/2021.
[101] 1 kap. 2 § lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna 20.11.2009/897.
[102] Åland har ett separat fondprogram och omfattas alltså inte av programmet för det finska fastlandet.
[103] 2 kap. 9 § 1 st. 7 p. lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[104] 2 kap. 9 § 1 st. 8 p. lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[105] https://ec.europa.eu/regional_policy/in-your-country/programmes_en, besökt 2023-11-16.

Förmedlande organ samt genomförandet av partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre

Finland har ett stort antal förmedlande organ i form av NTM-centraler, Livsmedelsverket samt landskapsförbunden.[106] Under förutsättning att detta godkänns av Arbets- och näringsministeriet kan landskapsförbundens uppgifter samordnas så att ett landskapsförbund sköter uppgifterna för flera förbund om det krävs för att exempelvis trygga tillgången till nödvändig sakkunskap. Också NTM-centralernas uppgifter kan samordnas så att en central sköter uppgifter för en annan.[107]

Det finska systemet för hanteringen av EU-medel är decentraliserat och beslut om stöd och utbetalningar av stöd fattas vanligtvis av de förmedlande organen.[108] Den finska motsvarigheten till Sveriges strukturfondspartnerskap är de så kallade samarbetsgrupperna. Varje landskap har en samarbetsgrupp för samordning av beredning och genomförande av planer, program och avtal för regional utveckling. Det är landskapsförbundets styrelse som tillsätter samarbetsgruppen, utnämner ordförande och fastställer dess arbetsordning.[109] Ordföranden för landskapets samarbetsgrupp ska vara en förtroendevald politiker. I gruppen ingår därutöver företrädare för regionens kommuner och landskapsförbund, de statliga myndigheter som finansierar programmen, andra relevanta organisationer inom statsförvaltningen, arbetsmarknads- och näringslivsorganisationer samt representanter från civilsamhället.[110]

Samarbetsgrupperna har hand om prioriteringen av ansökningar om medel från Eruf, ESF+ och FRO. Enligt finsk rätt ska samarbetsgruppen eftersträva enhällighet i sitt beslutsfattande, men om detta inte kan uppnås räcker det att två tredjedelar av gruppens ledamöter förordar ett förslag.[111] Utlåtandet om prioritering är bindande för de

[106] En förändring i förhållande till tidigare programperioder är att samtliga landskapsförbund nu är förmedlande organ. Under programperioden 2014–2020 hade funktionen koncentrerats till ett mindre antal landskapsförbund. Vidare var även exempelvis Social- och hälsovårdsministeriet tidigare ett förmedlande organ.
[107] 2 kap. 10 § lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[108] E-post från Finansministeriet, Finland, 2022-09-29.
[109] 2 kap. 19 § lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[110] 1 kap. 11 § statsrådets förordning om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik 26.8.2021/797.
[111] 2 kap. 21 § lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.

förmedlande organen.[112] Enda undantaget är om beviljandet skulle strida mot EU-rätten eller mot den nationella lagstiftningen, alternativt om projektet inte svarar mot programmet. Det förmedlande organet ska då underrätta samarbetsgruppen om saken och motivera varför organet avvikit från gruppens rekommendation.[113]

Samarbetsgruppen har även vissa andra uppgifter. Gruppen ska exempelvis behandla planerings-, styrnings- och avtalshandlingar som bereds i landskapet samt godkänna den regionala finansieringsplanen för EU:s regional- och strukturpolitiska program samt de finansieringsprioriteringar som ingår i denna. Gruppen ska därutöver utarbeta förslag till urvalskriterier till den förvaltande myndigheten, rapportera om genomförandet av programmet samt vid behov föreslå programändringar.[114] Gruppens berednings-, föredragnings- och verkställighetsuppgifter sköts av ett sekretariat som består av företrädare för de myndigheter som beviljar stöd.[115]

Övervakning och kontroll

Något som är nytt i Finland för innevarande programperioden är att Finansministeriet numera är revisionsmyndighet för nästan samtliga program, bland annat det som avser Eruf, ESF+ och FRO.[116]

I och med att det endast finns ett gemensamt program för fonderna inom sammanhållningspolitiken finns det endast en övervakningskommitté som ansvarar för programmet. Det är arbets- och näringsministern som tillsätter kommittén samt utnämner ordförande och vice ordförande.[117]

Finland genomför generellt inga uppföljningar avseende nyttan eller effekterna av de stöd som betalas ut, utöver de uppföljningar som rapporteras in till kommissionen. Det genomförs inte heller några

[112] 2 kap. 20 § p. 4 och 21 § 3 st. lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik. Det är inte känt för utredningen huruvida detta upplägg har renderat kritik från kommissionens revisorer, jfr kritiken mot det svenska systemet (avsnitt 6.4.8).
[113] 2 kap. 22 § lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[114] 2 kap. 20 § lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[115] 1 kap. 12 § statsrådets förordning om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[116] 2 kap. 14 § lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[117] 2 kap. 14 och 16 §§ lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.

exakta uppföljningar avseende de administrativa kostnaderna för förvaltning av de olika fonderna. Däremot kontrolleras hur många årsarbetskrafter som krävs inom de fondprogram som omfattas av förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Därigenom går det att göra ungefärliga uppskattningar av de administrativa kostnaderna för programmen.[118]

Vad gäller arbetet med att förhindra och motverka bedrägeri och annan brottslighet finns det en skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet till den nationella polismyndigheten.[119] Vidare anmäler Arbets- och näringsministeriet misstänkta fall av bedrägeri till kommissionen och till Olaf.[120]

5.4.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

Det är Jord- och skogsbruksministeriet som är både förvaltande myndighet och revisionsmyndighet för EHFVF i Finland.[121] EHFVF har flera förmedlande organ i form av NTM-centralerna samt utvecklings- och förvaltningscentret. Varje förmedlande organ svarar för de uppgifter som anknyter till beviljande, utbetalning och övervakning av stöd inom sitt respektive verksamhetsområde.[122]

Jord- och skogsbruksministeriet ansvarar för att programmet samordnas med övriga fondprogram och finansieringsinstrument inom området. NTM-centralerna har hand om genomförandet av de regionala åtgärder som ingår i programmet samt svarar för att dessa samordnas med övriga program som genomförs i regionen och de utvecklingsåtgärder som ingår i dessa.[123] Vidare är det jord- och skogsbruksministern som tillsätter programmets övervakningskommitté och bestämmer dess sammansättning.[124]

[118] E-post från Finansministeriet, Finland, 2022-09-29.
[119] 2 kap. 4 § 6–7 p. statsrådets förordning om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[120] 2 kap. 9 § 1 st. 8 p. lagen om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik och 1 kap. 2 § 3 p. statsrådets förordning om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik.
[121] 2 kap. 1 § lagen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden, 997/2021.
[122] 2 kap. 4 § lagen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.
[123] 2 kap. 6 § lagen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.
[124] 2 kap. 3 § lagen om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

5.4.3 Inrikesfonderna

I finsk lagstiftning benämns Amif, BMVI och ISF ”fonderna inom området för inrikes frågor”. Det är Inrikesministeriet som är förvaltande myndighet för dessa samt svarar för fondernas redovisningsfunktion.[125] Finansministeriet är revisionsmyndighet för fonderna.[126]

Precis som för övriga fonder i Finland är det ansvarig minister, i det här fallet inrikesministern, som tillsätter de tre övervakningskommittéerna för programmen samt beslutar om kommittéernas sammansättning.[127]

5.4.4 Jordbruksfonderna

Behörig och förvaltande myndighet samt utbetalande organ

I slutet av 2022 antog Finland en ny lag om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken.[128] Den nya lagen samlar alla centrala bestämmelser om förvaltningen och behandlar utarbetande, ändring och genomförande av Finlands GJP-plan. Enligt regleringen är det Jord- och skogsbruksministeriet som har det övergripande ansvaret för stödsystemet och fungerar som både förvaltande myndighet för GJP-planen och behörig myndighet för jordbruksfonderna.[129] Det är dock det finska Livsmedelsverket som är utbetalande organ.[130]

---

[125] 3 kap. 6 § lagen om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027, 1125/2021 och 3 kap. 6 § 2 p. lagen om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027.

[126] Med revisionsmyndighet avses här den myndighet som beskrivs i artikel 71 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Se 3 kap. 7 § 2 p. lagen om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027 för den nationella, finska regleringen på området.

[127] 3 kap. 8 § lagen om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027. Se 2 kap. 6 § statsrådets förordning om fonderna inom området för inrikes frågor under programperioden 2021–2027, 119/2022, angående kommittéernas sammansättning.

[128] Lagen om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken, 1324/2022. För förarbeten till regleringen se propositionerna RP 166/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken och om stödjande av landsbygdens utveckling under finansieringsperioden 2023–2027 samt propositionen RP 164/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om strukturstöd till jordbruket, lagen om strukturstöd för renhushållning och naturnäringar och skoltlagen samt av vissa lagar som har samband med dem.

[129] 3 kap. 9 § p. 1 och 6 lagen om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

[130] 3 kap. 10 § 3 st. lagen om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Förmedlande och delegerade organ

Finland har flera förmedlande och delegerade organ även inom jordbruksområdet. De förmedlande organen är Livsmedelsverket – som alltså fungerar både som utbetalande organ och som förmedlande organ – Statens ämbetsverk på Åland, NTMcentralerna samt kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter. De förmedlande organen svarar inom sina respektive verksamhetsområde för de uppgifter som gäller beviljande och övervakning av stöd.[131] Livsmedelsverket har dock en särställning. Verket styr och övervakar de övriga förmedlande organen samt de lokala aktionsgrupperna när de sköter uppgifter som gäller verkställigheten av GJP-planen.[132]

Övervakning och kontroll

Det attesterande organet för jordbruksfonderna utses av Jord- och skogsbruksministeriet.[133] Det är också jord- och skogsbruksministern som tillsätter fondernas övervakningskommitté.[134]

Vad gäller arbetet med att förhindra och motverka bedrägeri och annan brottslighet finns en skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet till den nationella polismyndigheten.[135]

5.5 Nederländerna

Nederländerna gick med i dåvarande EEG (Europeiska ekonomiska gemenskaperna), föregångaren till dagens EU, 1958. I likhet med Sverige lämnar den nederländska regeringen på frivillig basis ett årligt intygande avseende EU-medel med delad förvaltning. Intygandet lämnas till det nederländska parlamentet, kommissionen och Europeiska revisionsrätten. Sverige och Nederländerna är, med undantag

[131] 3 kap. 11 § lagen om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken.
[132] 3 kap. 10 § 1 st. lagen om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken.
[133] 3 kap. 9 § p. 7 lagen om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken.
[134] 3 kap. 13 § lagen om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken.
[135] E-post från Finansministeriet, Finland, 2022-09-29.

för Danmark, de enda länderna i unionen som har använt sig av det årliga intygandet.[136]

Nederländerna har precis som Sverige en tradition av partnerskap och har inrättat ett decentraliserat system för hantering av EU-medel, bland annat med fokus på regional förankring.[137]

5.5.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken

Förvaltande myndighet

I likhet med Sverige har Nederländerna både nationella och regionala fondprogram för EU-medel. För Eruf finns fyra regionala program för norra, södra, västra och östra delen av landet. För ESF+ respektive FRO finns ett nationellt program per fond. Ansvaret för de olika programmen är uppdelat mellan ministerierna, vilket innebär att det är Näringslivs- och klimatministeriet som ansvarar för genomförandet av Eruf-programmen, medan programmen för ESF+ och FRO ligger under Social- och arbetsmarknadsministeriet.[138]

Näringslivs- och klimatministern utser de förvaltande myndigheterna och revisionsmyndigheterna för de fyra regionala Eruf-programmen.[139] De förvaltande myndigheterna utgörs av regionala myndigheter i form av kommuner, provinser och regionförbund.[140] När det gäller programmen för ESF+ och FRO fungerar Enheten för Service, Partnerskap och Implementering inom Social- och arbetsmarknadsministeriet som förvaltande myndighet. Anledningen till att enheten ansvarar för båda programmen är att en stor del av programinsatserna genomförs inom samma politikområden. Man har

[136] Koedijk, M.,"The implementation and accountability of EU cohesion policy in the Netherlands", London, 2020, s. 184.
[137] Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds, Final Report, Sweco & Spatial Foresight & Nordregio, 2016 och e-post från Finansministeriet, Nederländerna, 2022-10-18.
[138] E-post från Finansministeriet, Nederländerna 2022-10-18.
[139] 2 kap. 3 § Wet van 22 januari 2014, houdende regels omtrent de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (lagen av den 22 januari 2014 med bestämmelser om genomförandet av EU-förordningar om ekonomiskt stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden) vanligtvis benämnd "Uitvoeringswet EFRO" (Genomförandeakten för Eruf).
[140] Förvaltande myndighet för programmet Norra Nederländerna är Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN); förvaltande myndighet för programmet Södra Nederländerna är Het College van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant; förvaltande myndighet för programmet Västra Nederländerna är Het College van burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam och förvaltande myndighet för programmet Östra Nederländerna är Het College van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland.

därför valt en gemensam förvaltande myndighet för att främja koordineringen och samordningen av programmen samt för att motverka dubbelfinansiering.[141]

Nederländerna ansvarar för funktionen förvaltande myndighet för Interreg-programmet Interreg Meuse-Rhen som är ett samarbete mellan fem regioner i Belgien, Tyskland och Nederländerna. Det är provinsen Limburg som ansvarar för detta.[142]

Förmedlande organ samt genomförandet av partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre

Varken de regionala Eruf-programmen eller det nationella programmet för ESF+ har några förmedlande organ.[143] FRO-programmet har däremot ett upplägg med tre förmedlande organ. Vid utarbetande av organisationen för hantering av FRO-medel valde Nederländerna dels att ha en tydlig geografisk koppling till de regioner där programverksamheten bedrivs, dels att använda sig av organ som redan har lång erfarenhet av EU-medel. De förmedlande organ som utsågs var följaktligen de befintliga förvaltande myndigheterna för de tre regionala Eruf-programmen i norra, södra och västra Nederländerna.[144]

Det nederländska systemet för hanteringen av fonderna under sammanhållningspolitiken utgår i stor utsträckning från dialog inom ramen för olika partnerskap. Vid framtagandet av programmen inför innevarande programperiod inrättades en styrkommitté bestående av regionala och lokala representanter och myndigheter, representanter från arbetsmarknadens parter, det privata näringslivet och relevanta intresseorganisationer. Styrkommittén deltog i arbetet med

[141] Artikel 1.3 1 p. Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen Van 22 april 2022, nr. 2022-0000100140, houdende regels over de besteding van financiële middelen uit het Europees Sociaal Fonds Subsidieregeling ESF+ 2021–2027, (Social- och arbetsmarknadsministerns förordning av den 22 april 2022, nr 2022-0000100140, med regler för hur medlen ska användas från Europeiska socialfondens ESF+ under programperioden 2021–2027), vanligtvis benämnd ”Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen houdende regels over de besteding van financiële middelen uit het Europees Sociaal Fonds Subsidieregeling ESF+ 2021–2027” (”Social- och arbetsmarknadsministerns förordning med regler för hur medlen ska användas från Europeiska socialfondens ESF+ under programperioden 2021–2027). Se även https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl /subsidies-en-regelingen/just-transition-fund-jtf/nieuws/2022/04/25/gezocht-leden-voor-het-monitoringcomite-just-transition-fund (Social- och arbetsmarknadsministeriets hemsida), besökt 2022-12-16, uppdaterad 2022-04-25.
[142] https://www.interregmeuserhine.eu/home-en, besökt 2023-11-16.
[143] ESF+ Nederland, s. 88 e contrario.
[144] Programma JTF 2021–2027 Nederland (Konceptversion), s. 13 och ESF+ Nederland, s. 10.

att ta fram utkast till programmen samt kom med inspel och synpunkter. Hur partnerskapen är involverade i själva genomförandet varierar mellan de olika fonderna. Inom FRO- och Eruf-programmen använder man sig av särskilda expertkommittéer som är delaktiga i poängsättningen av projektansökningarna. Det är förvaltande myndighet, och ytterst ansvarig minister, som svarar för tillsättningen av expertkommittéerna.[145]

För FRO finns totalt sex expertkommittéer, en per region, medan Eruf-programmen har en expertkommitté per program. Vilka som ingår i kommittéerna varierar beroende på programmet, men vanligtvis är det representanter från lärosäten, näringslivet och intresseorganisationer. För vissa program har expertkommittén ett fåtal fasta ledamöter samt ett större antal som varierar utifrån vilken typ av ansökningar som bedöms.[146] Det förekommer också att representanter från regionerna och de större städerna ingår i expertkommittéerna, men de har som regel endast en rådgivande roll och saknar rösträtt när expertkommittén gör sin slutliga poängsättning.[147] Expertkommittéernas rekommendationer väger tungt när programmyndigheterna ska fatta beslut om vilka projekt som ska beviljas medel, men de är inte bindande.[148]

Övervakning och kontroll

Den statliga internrevisionen Auditdienst Rijk (ADR) är revisionsmyndighet för samtliga program med finansiering från EU-medel med delad förvaltning och därmed även för programmen under sammanhållningspolitiken.[149] ADR är en särskild enhet inom Finansmini-

[145] Se artikel 1.21 1 p. Subsidieregeling JTF 2021–2027 (Regleringen om Fonden för en rättvis omställning 2021–2027).
[146] Detta gäller exempelvis Eruf-programmet för Södra Nederländerna, se https://www.stimulus.nl/over-stimulus/adviescommissie/, besökt 2023-06-27.
[147] Se exempelvis Eruf-programmet för Södra Nederländerna, Programma EFRO 2021–2027 Oost Nederland, s. 72.
[148] Se artikel 1.21 3 p. Regleringen om Fonden för en rättvis omställning 2021–2027 samt Programma EFRO 2021–2027 Noord-Nederland, s. 105 och Programma EFRO 2021–2027 West-Nederland, s. 86.
[149] Se artikel 2.2 i Besluit aanwijzing beheerautoriteit en auditautoriteit voor Programma EFRO 2021–2027 Noord-Nederland (Näringslivs- och miljöministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22232552, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Norra Nederländerna); artikel 2.2 i Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 5 juli 2022, nr. WJZ/22233288, houdende aanwijzing van de beheerautoriteit en de auditautoriteit voor het Programma EFRO 2021–2027 Zuid-

steriet och det är ytterst chefen för enheten som ansvarar för de aktuella revisionsuppdragen.[150]

För Eruf-programmen är det förvaltningsmyndigheterna som inrättar övervakningskommittéerna för de regionala programmen,[151] medan social- och arbetsmarknadsministern svarar för tillsättningen av övervakningskommittéerna för ESF+- och FRO-programmet.[152]

Den nederländska motsvarigheten till Riksrevisionen (De Algemene Rekenkamer) har under senare år fokuserat på bland annat hantering av medel från EU. Exempelvis publicerades 2022 en rapport som behandlade användningen av medel från EU-fonderna med delad förvaltning. I rapporten framhölls EU-medlens betydelse för projekten, men det betonades också att det fanns förbättringsområden. Det var framför allt två områden som rapporten lyfte fram: urvalet av projekt samt uppföljningen av projektens måluppfyllelse. I det första fallet pekade man på brister avseende problemanalys och urvalsmekanismer, medan man i den andra framhöll avsaknaden av effektindikatorer och hur detta försvårade uppföljningsarbetet.[153]

Vad gäller hanteringen av oegentligheter och misstänkt brottslighet är de förvaltande myndigheterna bland annat skyldiga att göra en anmälan till Olaf. Om det rör sig om misstankar om allvarlig brottslighet handläggs ärendet antingen av den nationella åklagarkammaren, Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS), eller av Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo).[154]

Nederland (Näringslivs- och klimatministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22233288, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Södra Nederländerna); artikel 2.2 i Besluit aanwijzing beheerautoriteit en auditautoriteit voor Programma EFRO 2021–2027 West-Nederland (Näringslivs- och klimatministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22233414, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Västra Nederländerna) och artikel 2.2 i Besluit aanwijzing beheerautoriteit en auditautoriteit voor Programma EFRO 2021–2027 Oost-Nederland (Näringslivs- och klimatministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22232963, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Östra Nederländerna).

[150] Artikel 1.3 2 p. Regeling van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen houdende regels over de besteding van financiële middelen uit het Europees Sociaal Fonds Subsidieregeling ESF+ 2021–2027 (Social- och arbetsmarknadsministerns förordning med regler för hur medlen ska användas från Europeiska socialfondens ESF+ under programperioden 2021–2027) och Programma JTF 2021–2027 Nederland (Konceptversion), s. 100.

[151] Reglement van Orde Comité van Toezicht OPZuid 2021–2027.

[152] Artikel 2–3 Social- och arbetsmarknadsministerns förordning med regler för hur medlen ska användas från Europeiska socialfondens ESF+ under programperioden 2021–2027.

[153] *Toegevoegde waarde EU-subsidies in Nederland*, Algemene Rekenkamer, 2022-10-18.

[154] E-post från Finansministeriet, Nederländerna, 2022-10-18.

5.5.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

I Nederländerna är det Jordbruksministeriet som är ansvarig för hanteringen av medel från EHFVF och är förvaltande myndighet för det nationella EHFVF-programmet.[155] Det är dock den nationella myndigheten Rijksdienst voor Ondernemend (RVO) som i egenskap av förmedlande organ har hand om den faktiska hanteringen av systemet.[156] För bedömning av projektansökningarna finns en kommitté bestående av experter inom området. De oberoende experterna granskar och utvärderar ansökningarna samt lämnar rekommendationer om vilka projekt som ska beviljas medel.[157] Precis som för ovan nämnda fonder är det den statliga internrevisionen ADR som är revisionsmyndighet för det nederländska EHFVF-programmet.[158]

5.5.3 Inrikesfonderna

I Nederländerna går Amif, BMVI och ISF under beteckningen ”de europeiska integrations- och säkerhetsfonderna”. Nederländerna har ett nationellt program per fond, men regleringen av fonderna är i stora delar gemensam. I programmen för innevarande programperiod har en rad förändringar genomförts, bland annat i syfte att förbättra kontrollen och förvaltningen av fonderna samt minska administrationen av programmen. Som en del i detta trädde en ny fondgemensam lag i kraft 2022.[159]

---

[155] Artikel 1.1 b Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 28 juni 2015, nr WJZ / 15083650, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken (statssekreterarens förordning av den 28 juni 2015, nr WJZ mot 15083650, om inrättande av bidragsinstrument inom ramen för den europeiska strukturramen och investeringsfonder för ekonomiska frågor) vanligtvis benämnd ”Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies (Reglering av europeiska EZK- och LNV-subventioner), med hänvisning till artikel 2 a Wet van 29 februari 1996, houdende vaststelling regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Economische Zaken (lag av den 29 februari 1996 om bestämmelser om finansministerns subventioner), vanligtvis benämnd ”Kaderwet EZK- en LNV-subsidies (ramlag om EZK- och LNV-subventioner), e-post från Finansministeriet, Nederländerna, 2022-10-18 samt Programma EMFAF– Nederland, s. 184.

[156] Programma EMFAF – Nederland, s. 184.

[157] Ibid, s. 188.

[158] Ibid, s. 184.

[159] Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 mei 2022, nummer 3952250, tot besteding van de gelden uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid

Det övergripande ansvaret för de tre fonderna ligger på Justitieministeriet. Det är enheten Directie Regie Migratieketen (Enheten med ansvar för hantering av migrationskedjan) – och ytterst enhetschefen – som fullgör uppgiften som förvaltande myndighet för fonderna.[160] Vidare fungerar Social- och arbetsmarknadsministeriet, närmare bestämt Enheten för Service, Partnerskap och Implementering, som förmedlande organ.[161]

Precis som för övriga fonder är det den statliga internrevisionen ADR som är revisionsmyndighet för Amif, BMVI och ISF.[162] Fonderna har en gemensam övervakningskommitté där en företrädare för den förvaltande myndigheten fungerar som sekreterare, med bistånd av det förmedlande organet.[163]

5.5.4 Jordbruksfonderna

Behörig och förvaltande myndighet samt utbetalande organ

Jordbruksministeriet har det övergripande ansvaret för hanteringen av medel från jordbruksfonderna samt fungerar som förvaltande myndighet för Nederländernas strategiska GJP-plan.[164] En särskild enhet inom ministeriet är behörig myndighet.[165] Den nationella myndigheten RVO (avsnitt 5.5.2) är utbetalande organ. [166]

(Justitie- och socialministerns förordning av den 10 maj 2022, nummer 3952250, för användning av medel från Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet och, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik), nedan benämnd ”regleringen av medel från AMIF, ISF och BMVI för programperioden 2021–2027”.

[160] Artikel 3 p. 2 Subsidieregeling AMIF, ISF en BMVI 2021–2027 (Regleringen av medel från AMIF, ISF och BMVI för programperioden 2021–2027).

[161] Artikel 3 p. 3 Regleringen av medel från AMIF, ISF och BMVI för programperioden 2021–2027.

[162] Artikel 3 p. 2 Regleringen av medel från AMIF, ISF och BMVI för programperioden 2021–2027.

[163] Uppgifter från https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl /subsidies-en-regelingen/emvf-2021-2027/monitoringcomite-emvf besökt 2022-12-19.

[164] Artikel 1 och 2.1 Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 december 2022, nr WJZ/ 21206194, tot uitvoering van verordening (EU) 2021/2115 en verordening (EU) 2021/2116 inzake het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (Regeling uitvoering NSP GLB 2023–2027) (Jordbruksministerns förordning av den 19 december 2022, nr WJZ/21206194, om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027). Vanligtvis benämnd ”Regeling uitvoering NSP GLB 2023–2027” (Förordningen om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027).

[165] Artikel 2.4 förordningen om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.

[166] Artikel 2.3 förordningen om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.

Förmedlande och delegerade organ

Den nederländske jordbruksministern har delegerat delar av sina uppgifter avseende jordbruksfonderna till provinsstyrelserna i landets 12 provinser.[167] Ansvarsfördelningen mellan den federala nivån och förbundsländerna omfattar bland annat framtagande av urvalskriterier för ansökningarna, beviljande av stöd för kunskapsutbyten och informationsspridning samt administrationen av Leader.[168]

Nederländerna har även inom den gemensamma jordbrukspolitiken fokuserat på decentralisering och flertalet av provinserna har valt att delegera en del av sina uppgifter till exempelvis RVO och olika regionala organ.

Övervakning och kontroll

Precis som för övriga EU-fonder med delad förvaltning är det den statliga internrevisionen ADR som är attesterande organ för jordbruksfonderna i Nederländerna.[169] Vidare är det jordbruksministern och Jordbruksministeriet som ansvarar för inrättande av fondernas övervakningskommitté. Ordförande för kommittén är en representant från Jordbruksministeriet.[170]

Om de myndigheter som hanterar medel från jordbruksfonderna upptäcker oegentligheter eller misstänkta fall av bedrägeri föreligger en skyldighet att undersöka saken närmare och, om misstankarna om brott kvarstår, anmäla detta till nationella myndigheter eller till EU:s organ för brottsbekämpning.[171]

5.6 Österrike

Österrike har varit medlem i EU sedan 1995 och är en förbundsstat. Enligt Österrikes federala konstitution är både den federala regeringen och förbundsländerna ansvariga för att samordna den gemensamma sammanhållningspolitiken med relevant nationell, sektoriell

[167] Artikel 2.2 förordningen om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.
[168] Artikel 3 förordningen om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.
[169] Artikel 2.5 förordningen om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.
[170] Artikel 6 förordningen om genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027.
[171] E-post från Finansministeriet, Nederländerna, 2022-10-18.

och regional politik. Samordningen av de olika nivåerna och civilsamhället sker via Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK). ÖROK är en särskild institution som stödjs av den federala staten, förbundsstaterna och kommunerna. ÖROK:s huvudsakliga uppgift är att koordinera stadsplanering och regional utveckling på nationell nivå.[172]

Inför programperioden 2021–2027 valde Österrike att fortsätta med i stort sett samma upplägg som under den föregående programperioden. Fokus har legat på effektivitet och tydlig ansvarsfördelning. Ett exempel på detta är att ansvarsfördelningen mellan den federala nivån och förbundsländerna beträffande Eruf, ESF+ och FRO regleras i ett särskilt avtal[173]. Vidare har man lagt sig vinn om att i möjligaste mån använda den befintliga administrativa strukturen som finns för ansvarsfördelning mellan den federala nivån och förbundsstaterna.[174]

5.6.1 Fonderna under sammanhållningspolitiken

Förvaltande myndighet

För programperioden 2021–2027 har Österrike totalt tre program för Eruf, ESF+ och FRO:ett program för investeringar i sysselsättning och tillväxt med medel från Eruf och FRO, ett med medel från ESF+ och FRO som fokuserar på sysselsättning samt ett renodlat program för ESF+ för insatser mot fattigdom. ÖROK är förvaltande myndighet för Eruf- och FRO-programmet. Förbundsministeriet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor är förvaltande myndighet för programmet för ESF+ och FRO. Förbundsministeriet med ansvar för social- och hälsofrågor har motsvarande funktion för

[172] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.
[173] Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über das Verwaltungs- und Kontrollsystem in Österreich für die Durchführung der Programme im Rahmen des Ziels „Investitionen in Beschäftigung und Wachstum in Mitgliedstaaten und Regionen und des Ziels Europäische territoriale Zusammenarbeit (Interreg) für die Periode 2021 bis 2027. (Avtal mellan den federala regeringen och förbundsstaterna, i enlighet med artikel 15a B-VG, om lednings- och kontrollsystem för genomförandet av programmen inom ramen för målet om investeringar för jobb och tillväxt i medlemsstaterna och regionerna samt målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) under perioden 2021–2027. Nedan benämnt ”Avtalet mellan den federala regeringen och förbundsstaterna för perioden 2021–2027”).
[174] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.

det renodlade programmet för ESF+. För samtliga program är det förvaltande myndighet som svarar för redovisningsfunktionen.[175]

Österrike ingår i flera Interreg-program och ansvarar för funktionen som förvaltande myndighet för en del av dessa: Förbundsstaten Niederösterreich är förvaltande myndighet för programmet Österrike-Tjeckien, Företagsbyrån i förbundsstaten Burgenland (Wirtschaftsagentur des Burgenlands) för programmet Österrike-Ungern och förbundsstaten Oberösterreich för programmet Österrike-Tyskland/Bayern. Därutöver är förbundsstaten Salzburg respektive staden Wien förvaltande myndighet för de stora Interreg-programmen Alpine Space och Centraleuropa.[176]

Förmedlande organ samt genomförandet av partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre

Det är de förvaltande myndigheterna som svarar för genomförande, utvärdering och redovisning av respektive program.[177] Vad gäller Eruf- och FRO- respektive ESF+ och FRO-programmet sköts den initiala kontakten dock oftast av något av de fyra federala och elva delstatliga förmedlande organen, de så kallade finansieringsorganen. Finansieringsorganens uppgift är att hantera medfinansieringen av projekten. De ger råd till stödsökanden, beslutar om godkännande eller avslag på ansökningar om medfinansiering och övervakar finansieringsmottagare under hela projektfasen fram till utbetalning.[178] Det förekommer att de förvaltande myndigheterna delegerar uppgifter såsom hanteringen av utlysningar och urval av projekt till de förmedlande organen, men upplägget varierar.[179]

Inför innevarande programperiod tillsatte ÖROK en särskild programgrupp för att ta fram programmet för Eruf och FRO. Gruppen bestod av representanter både från de federala ministerierna och från förbundsstaterna. Programgruppen arbetade tillsammans fram ett

[175] Artikel 4.1.1–3 Avtalet mellan den federala regeringen och förbundsstaterna för perioden 2021–2027.
[176] https://ec.europa.eu/regional_policy/in-your-country/managing-authorities/austria_en, besökt 2023-11-16.
[177] Artikel 4.1 Avtalet mellan den federala regeringen och förbundsstaterna för perioden 2021–2027.
[178] Uppgifter från programhemsidan för Investeringar i sysselsättning och tillväxt Österrike 2021–2027, https://www.efre.gv.at/programm/ibw-efre-jtf/programmabwicklung, besökt 2022-12-20.
[179] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.

programutkast som diskuterades med de förmedlande organen samt med de aktörer som ingått i programmets övervakningskommitté för den föregående programperioden. Parallellt fördes samtal mellan andra regionala aktörer och intresseorganisationer på förbundsstatsnivå. Detta gemensamma arbete mynnade ut i det kombinerade Eruf- och FRO-program som sedermera antogs.[180]

Liknande upplägg genomfördes för framtagande av programmet för ESF+ och FRO respektive det renodlade ESF+-programmet. Arbetet leddes av den förvaltande myndigheten som i dialog med de aktörer som ingått i övervakningskommittéerna för de tidigare programperioderna tog fram ett programutkast. Förslaget diskuterades med regionala och lokala aktörer och, precis som för Eruf och FRO-programmet, genomfördes en rad workshops och hearings där civilsamhället och andra fick möjlighet att komma med synpunkter.[181]

Österrike har en lång tradition av starka partnerskap och lägger mycket kraft på att skapa förutsättningar för övervakningskommittéerna att kunna bedriva ett effektivt arbete. Tack vare ÖROK:s konstruktion skapas goda möjligheter att samordna central, federal och regional nivå samt civilsamhället.[182]

Övervakning och kontroll

Det är Förbundsministeriet med ansvar för frågor om jord- och skogsbruk, regioner samt turism som fungerar som revisionsmyndighet för Eruf- och FRO-programmet. För ESF+ och FRO- programmet är det däremot Förbundsministeriet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor som är revisionsmyndighet. När det gäller det renodlade programmet för ESF+ har Förbundsministeriet med ansvar för social- och hälsofrågor denna funktion. I de fall då den förvaltande myndigheten även fungerar som revisionsmyndighet fullgörs uppdraget av en sär-

[180] Se redogörelsen i programmet, Investitionen in Beschäftigung und Wachstum Österreich 2021–2027 EFRE & JTF, s. 106 f.
[181] Se redogörelsen i programmen, ESF+ Programm Beschäftigung Österreich & JTF 2021–2027, s. 110 f. och ESF+ Programm zur Bekämpfung materieller Deprivation Österreich 2021–2027, s. 32 f.
[182] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.

skild enhet inom förbundsministeriet som är fristående från den övriga verksamheten.[183]

I samband med att Österrike firade 25 år som medlemsland i EU genomfördes en stor undersökning av de kvantitativa effekterna av EU:s sammanhållningspolitik i landet.[184] Enligt undersökningen hade den regionala fördelningen varit i huvudsak adekvat och effekterna av de finansierade åtgärderna goda. Stöden hade således bidragit till att minska de regionala skillnaderna inom landet samt främjat den ekonomiska tillväxten.[185]

Vad gäller övervakningskommittéerna är det de förvaltande myndigheterna som har hand om tillsättningen samt bestämmer kommittéernas sammansättning för samtliga program.[186]

Beträffande hanteringen av oegentligheter och brott föreligger en skyldighet för de organ som hanterar medel från fonderna att anmäla misstänkta fall av bedrägeri eller annan brottslighet till Olaf.[187]

5.6.2 Havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

En enhet på Förbundsministeriet med ansvar för jord- och skogsbruk, turism samt regional utveckling fungerar som förvaltningsmyndighet för det österrikiska EHFVF-programmet. Vidare fungerar en annan av ministeriets avdelningar, med ansvar för kontroll och internrevision, som revisionsmyndighet.[188]

För det österrikiska EHFVF-programmet finns en rad förmedlande organ som har hand om exempelvis godkännande av ansökningar. Totalt rör det sig om tio organ varav majoriteten utgörs av förbundsstaternas ledning.[189] Det är Förbundsministeriet med an-

[183] Artikel 6.4 Artikel 6.1.1–3 Avtalet mellan den federala regeringen och förbundsstaterna för perioden 2021–2027.Det bör noteras att i artikeln anges att det är de federala ministrarna för respektive ministerium som innehar uppdraget som revisionsmyndighet. I realiteten är det dock ministeriet i dess helhet som fullgör uppgiften.
[184] *Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – ein Beitrag zu 25 Jahre Österreich in der EU*, Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), 2020. Rapporten finns tillgänglig på https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload /publikationen/O__ROK_207_Homepage-Version.pdf.
[185] *Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – ein Beitrag zu 25 Jahre Österreich in der EU*, ÖROK, 2020, s. 10.
[186] Artikel 8.1 Avtal mellan den federala regeringen och förbundsstaterna för perioden 2021–2027.
[187] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.
[188] Ibid.
[189] Uppgifter från https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/eu-fischereipolitik/emfaf-2021-2027/foerder info /uebersicht-bewilligende-stellen.html, besökt 2022-12-28.

svar för jord- och skogsbruk, turism samt regional utveckling som ansvarar för programmets övervakningskommitté, innehar ordförandeposten i kommittén samt står för sekretariatet.[190]

Om något av de organ som hanterar medel från EHFVF stöter på misstänkta fall av bedrägeri eller annan brottslighet föreligger en skyldighet att anmäla detta till Olaf.[191]

5.6.3 Inrikesfonderna

Det är Enheten med ansvar för migration, EU och internationella frågor på Förbundsministeriet med ansvar för inrikesfrågor som är förvaltningsmyndighet för Amif, BMVI och ISF i Österrike. En annan enhet inom ministeriet, med inriktning mot revision och kontroll, fungerar som revisionsmyndighet för samtliga tre fonder.[192]

För Amif har förbundsministeriet delegerat en del uppgifter till två förmedlande organ:de delar av programmet som rör integrationsåtgärder hanteras av förbundskanslerns kansli, medan den nationella österrikiska integrationsfonden (Der Österreichische Integrationsfonds, ÖIF) ansvarar för övriga delar av implementeringen av Amifprogrammet.[193] För ISF fungerar budgetenheten inom Förbundsministeriet med ansvar för inrikesfrågor som förmedlande organ.[194]

Vad gäller övervakningskommittéerna för programmen är det den förvaltande myndigheten som ansvarar för tillsättningen av dessa.[195] Om något av de organ som hanterar medel från fonderna vid sin handläggning stöter på misstänkta fall av bedrägeri eller annan brottslighet föreligger en skyldighet att anmäla detta.[196]

---

[190] https://info.bml.gv.at/dam/jcr:7a0bb179-460a-461e-bed2dfc32929327e/Gesch%C3%A4ftsordnung_EMFAF-BA%20(beschlossen).pdf.
[191] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.
[192] Uppgifter från https://www.oerok.gv.at/eu-fonds-2021-2027/eu-foerderprogramme-in-oesterreich, besökt 2022-12-28.
[193] Uppgifter från https://www.bundeskanzleramt. Gv.at/agenda/integration/projektfoerderung/asyl-migrations-und-integrationsfonds.html, besökt 2022-12-28.
[194] Uppgifter från https://www.oerok.gv.at/eu-fonds-2021-2027/isf, besökt 2022-12-28.
[195] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.
[196] Ibid.

5.6.4 Jordbruksfonderna

Behörig och förvaltande myndighet samt utbetalande organ

I Österrike trädde den nya regleringen om den gemensamma jordbrukspolitiken i kraft i början av 2023. Lagstiftningen, förordningen om strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken[197] ersatte fyra tidigare förordningar på området.[198]

Österrike har en uttalad målsättning att fokusera på effektivitet och att, med beaktande av det federala styrelseskicket, koncentrera EU-funktionerna till ett förhållandevis litet antal aktörer. Det är Förbundsministeriet med ansvar för jord- och skogsbruk, turism samt regional utveckling som har det övergripande ansvaret för hanteringen av medel från de gemensamma jordbruksfonderna. Ministeriet fungerar som förvaltande myndighet och ansvarar därmed för den strategiska GJP-planen samt förvaltningen av denna. Vidare är ministeriet även behörig myndighet.[199]

Den federala myndigheten Agrarmarkt Austria (AMA) fungerar som utbetalande organ för jordbruksfonderna.[200]

Förmedlande och delegerade organ

Förbundsministeriet med ansvar för jord- och skogsbruk, turism samt regional utveckling delegerar en stor del av sina uppgifter till ett antal förmedlande organ, i huvudsak förbundsländerna. Dessa hanterar allt från utlysningar till beslut angående vilka ansökningar som ska beviljas stöd. De förmedlande organen genomför också kontroller av olika slag samt sammanställer rapporter till Förbundsministeriet.[201]

---

[197] Die GAP-Strategieplan-Anwendungsverordnung (förordningn om tillämpning av GJP-planen för den gemensamma jordbrukspolitiken).
[198] Dessa är Direktzahlungs-Verordnung (förordningen om direktstöd), Horizontale GAP-Verordnung (förordningen om den gemensamma jordbrukspolitiken), Verordnung zu Marktordnungsmaßnahmen im Weinbereich (förordningen om marknadsåtgärder inom vinsektorn) samt delar av Erzeuger-Ramenbedingungen-Verordnung (ramförordning för villkor för producente.
[199] 6 b § 1 st. 1–3 p Marktordnungsgesetz 2021 (2021 års lag om reglering av jordbruksmarknaden), BGBl. I Nr 77/2022.
[200] 6 § 1 st. 1–3 p 2021 års lag om reglering av jordbruksmarknaden.
[201] GAP-Strategieplan Bericht 2021 (GJP för Österrike för perioden 2023–2027), s. 1226 f.

Övervakning och kontroll

Förbundsministeriet med ansvar för jord- och skogsbruk, turism samt regional utveckling svarar för tillsättningen av fondernas övervakningskommitté samt är den myndighet som, efter nominering från representerade aktörer, utser kommitténs ledamöter.[202] En särskild enhet inom ministeriet, fristående från den övriga verksamheten, är attesterande organ för jordbruksfonderna.[203] Om något av de organ som hanterar medel från fonderna stöter på misstänkta fall av bedrägeri eller annan brottslighet föreligger en skyldighet att anmäla detta.[204]

5.7 Några sammanfattande slutsatser

Vad gäller förvaltningskostnader för hanteringen av EU-medel med delad förvaltning kan konstateras att inget av de jämförelseländer som vi har undersökt har någon officiell och heltäckande sammanställning av detta, vilket försvårar en rättvis kostnadsjämförelse. Nedan följer en kort sammanfattning av några av de aspekter avseende systemen för hantering av EU-medel i de studerade länderna som vi menar är av intresse i en svensk kontext.

5.7.1 Förvaltande myndighet

Det kan inledningsvis konstateras att i princip samtliga länder vi har studerat i huvudsak organiserar hanteringen av EU-medel med delad förvaltning utifrån vad som skulle kunna betecknas som en princip om sakansvar; de ministerier eller myndigheter som har sakansvaret för det politikområde som berörs av ett program fungerar som förvaltande myndighet för programmet i fråga. Detta överensstämmer med den svenska linjen som hitintills har varit att ansvaret för att administrera och kontrollera stöd från EU-budgeten i första hand ska hanteras av förvaltningsmyndigheter som har ett verksam-

[202] 1 kap. 2 § 1 st. Die GAP-Strategieplan-Anwendungsverordnung (förordningen om strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken) samt e-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.
[203] E-post från Förbundsministeriet med ansvar för frågor hänförliga till jord- och skogsbruk, turism samt regionala frågor, Österrike, 2022-11-02.
[204] Ibid.

hetsansvar som överensstämmer med EU-budgetens målgrupp och utgiftsområde, så kallad sakområdeskompetens.[205]

En genomgående målsättning för flera av våra jämförelseländer har varit strävan efter att koncentrera systemets funktioner till förhållandevis få aktörer. Beträffande Eruf, ESF+ och FRO har flera av länderna valt att ha en gemensam förvaltande myndighet för alla tre fonderna. Estland och Finland, som har ett gemensamt program för dessa fonder, har av naturliga skäl endast en förvaltande myndighet för programmet.[206] Även Danmark, som har ett program per fond för Eruf, ESF+ och FRO, har en och samma förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken. Nederländerna har visserligen olika förvaltande myndigheter för de fyra regionala Eruf-programmen, men en och samma förvaltande myndighet för ESF+- och FRO-programmet. Österrike sticker däremot ut då landet har en modell som bygger på att varje program inom Eruf, ESF+ och FRO har en egen förvaltande myndighet.

I likhet med Sverige har majoriteten av de länder vi studerat inte en särskild sektorsmyndighet med fokus på fiskerifrågor som ansvarar för EHFVF. Generellt är det i stället det departement som hanterar jordbruksfrågor som fungerar som förvaltande myndighet för programmet. Undantagen är Danmark, som har specialmyndigheten Fiskeristyrelsen som förvaltande myndighet, och Österrike, som har valt att låta en särskild enhet inom Jord- och skogsbruksministeriet fullgöra den rollen.

Beträffande Amif, BMVI och ISF har de länder som tilldelas medel från dessa fonder valt att använda sig av en gemensam förvaltande myndighet på departementsnivå. Med undantag från Nederländerna, där det är Justitieministeriet som sköter fonderna, är det i samtliga länder inrikesministerierna som har hand om programmen och implementeringen av systemen hänförliga till dessa. Detta kan jämföras med det svenska upplägget där Migrationsverket har hand om Amif, medan Polismyndigheten sköter BMVI och ISF.

I övrigt kan konstateras att de länder vi har studerat ofta har valt att lägga uppgiften som förvaltande myndighet på departementsnivå. Detta gäller även jordbruksfonderna. Endast Danmark har ett upplägg som liknar det svenska, där den statliga jordbruksmyndigheten har ett övergripande ansvar i egenskap av både förvaltande myn-

[205] Prop. 1994/95:40.
[206] Observera att Åland har ett separat program.

dighet och utbetalande organ. Det bör härvid nämnas att Sverige i jämförelse med de flesta andra länder har förhållandevis små departement och en delvis annorlunda förvaltningsstruktur. Många uppgifter som i andra medlemsstater sköts på departementsnivå hanteras i Sverige inom ramen för förvaltningsmyndigheterna. Detta påverkar grundförutsättningarna för förvaltningsorganisationen.

5.7.2 Förmedlande organ och genomförandet av partnerskapsprincipen

Användningen av förmedlande organ ser mycket olika ut bland de länder som vi har studerat. En del, exempelvis Danmark och Estland, använder sig av förhållandevis få förmedlande organ. Andra, såsom Finland, har ett stort antal förmedlande organ för nästan samtliga fonder. Att Österrike har många förmedlande organ kan delvis förklaras med landets federala statsskick och den maktdelning som detta medför mellan den federal nivån och förbundsländerna. Också Nederländerna, som inte är en förbundsstat, använder sig dock av provinserna som förmedlande organ beträffande exempelvis jordbruksfonderna.

Även hur den EU-rättsliga partnerskapsprincipen har genomförts varierar mellan länderna. Det finns emellertid anledning att notera att våra nordiska grannländer, Danmark och Finland, har partnerskapsorgan som har betydande likheter med Sveriges regionala strukturfondspartnerskap. Exempelvis lämnar både den danska Erhvervsfremmebestyrelsen och de finska samarbetsgrupperna rekommendationer om vilka ansökningar som ska beviljas stöd. Dessa rekommendationer är, precis som strukturfondspartnerskapens yttranden, bindande för de förvaltande myndigheterna eller de förmedlande organen och kan endast frångås under särskilda omständigheter.[207] Såväl de danska som de finska organen har dock ett mer omfattande uppdrag än de svenska strukturfondspartnerskapen och är mer involverade i exempelvis det företagsfrämjande arbetet i stort. Det finns även anledning att nämna den nederländska modellen med expertkommittéer som är involverad i prioriteringen av ansökningar. Till skillnad från konstruktionerna i de nordiska länderna är de nederländska expert-

[207] Det är inte känt för utredningen huruvida dessa upplägg har renderat kritik från kommissionens revisorer, jfr kritiken mot det svenska systemet (avsnitt 6.4.8).

kommittéernas yttrande emellertid inte bindande, utan endast rådgivande.

Skälen till att genomförandet av partnerskapsprincipen skiljer sig åt mellan olika medlemsstater är många. Några förklaringar som lyfts i litteraturen[208] är skillnader avseende förvaltningsmodell och förvaltningskultur,[209] regionala och lokala skillnader samt faktorer hänförliga till vilket inflytande och vilka resurser de parter som ingår i partnerskapen har.[210] Studier har visat att en stabil institutionell situation som möjliggör vertikal och horisontell samverkan samt präglas av ett lyhört beslutsfattande på alla nivåer ger de bästa förutsättningarna för välfungerande partnerskap.[211]

EU har under senare år vidtagit en rad åtgärder för att stärka partnerskapsprincipen och dess betydelse inom sammanhållningspolitiken. Vilka effekter detta har haft i medlemsstaterna varierar emellertid. Enligt en studie från 2016 medförde unionens ökade fokus på partnerskapsprincipen och antagandet av uppförandekoden (avsnitt 3.3.5) att principen stärktes i bland annat Tyskland, Frankrike och Nederländerna. Vad gäller Sverige kunde man däremot inte se någon sådan förändring.[212] En möjlig förklaring till detta är enligt studien det faktum att Sverige redan hade väl etablerade partnerskap. Det ska dock påpekas att det finns forskning som tyder på att Sveriges relativt centraliserade styre och förhållandevis stora offentlig sektor i vissa fall försvårat genomförandet av partnerskapsprincipen.[213] Generellt sett förefaller partnerskapsprincipen ha fått störst genomslag i större, mer decentraliserade medlemsstater med etablerade samarbetsmekanismer mellan nationell och regional nivå, medan mindre medlemsstater med mer centraliserad styrning haft svårare att genomföra principen.[214]

---

[208] Se exempelvis Hooghe, L. (Ed), Oxford, 1996, Jeffery, C., Journal of Common Market Studies, vol. 38, No.1, s.1–23; Börzel, TA. & Risse, T., Oxford, 2003 samt van Kersbergen, K. & Verbeek, B., Comparative European Politics, 2, 2004, s. 142–162.
[209] Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A. Oxford, 2011.
[210] Se exempelvis Fleurke, F. & Willemse, R., Journal of European Integration, 2007, vol. 29, Issue 1och Keating, M., West European Politics, 2008 vol. 31:1-2, s. 60–81.
[211] Se bland annat Österhol, A. and Svensson, B. (ed.), Nordregio Report, 2002:6, volume 4.
[212] Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds, Final Report, Sweco & Spatial Foresight & Nordregio, 2016.
[213] Ibid, s. 3.
[214] För ytterligare resonemang se Dabrowski, M., European Urban and Regional Studies, 2014, vol. 21(4), s. 364–383 samt Europeiska Regionkommitténs yttrande, 146:e plenarsessionen den 12–14 oktober 2021, Lokala och regionala myndigheters konkreta medverkan i utarbetandet av partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen för perioden 2021–2027.

5.7.3 Övervakning och kontroll

Många av länderna har valt att låta särskilda revisions- eller budgetavdelningar inom förvaltande myndighet fungera som revisionsmyndighet. Vissa länder har dock, i likhet med det upplägg som Sverige haft sedan 2007, valt att koncentrera revisionsfunktionen för alla program till en enda myndighet. Som exempel på detta kan nämnas Finland och Nederländerna där Finansministeriet respektive den statliga internrevisionen ADR är revisionsmyndighet för samtliga program. För Finlands del är detta ett relativt nytt upplägg där man hämtat inspiration från bland annat Sverige och Ekonomistyrningsverkets roll.[215]

Värt att notera är även att det i våra jämförelseländer genomgående förefaller finnas en skyldighet att anmäla misstänkta fall av brottslighet antingen till nationell polis- eller åklagarmyndighet, eller i vart fall till Olaf. Detta innebär emellertid inte att det per automatik även finns en lagstadgad anmälningsskyldighet.

Det bör vidare nämnas att de länder som vi har studerat över lag inte har något välutvecklat system för uppföljning av administrativa kostnader för hanteringen av fondmedel.

5.7.4 Programstruktur

Även om utredningens avgränsning gör att fokus för vårt arbete inte ligger på programnivå utan på systemnivå finns skäl att uppmärksamma det faktum att Sverige och Nederländerna är ensamma om att använda sig av regionala program inom Eruf. Det kan konstateras att Sverige, som geografiskt sett visserligen är betydligt större, har mer än dubbelt så många Eruf-program som Nederländerna. I vår jämförelse har dock Sverige i särklass flest program inom Eruf, ESF+ och FRO; närmare bestämt elva stycken.[216] Detta kan jämföras med Danmark och Österrike som båda har tre program. De länder som har gått längst vad gäller förenkling av programstrukturen är Estland och Finland som valt att ha ett enda gemensamt program för Eruf, ESF+ och FRO.[217]

[215] E-post från SSSC, Estland, 2022-10-19.
[216] Den svenska programmeringen innefattar åtta regionala och ett nationellt Eruf-program samt de två nationella programmen för ESF+ respektive FRO.
[217] Observera att Åland har ett separat program.

5.7.5 Lagstiftningsstruktur

I vår internationella genomgång har vi även studerat hur länderna valt att organisera sin nationella lagstiftning avseende hanteringen av medel från EU-fonderna med delad förvaltning. Skillnaderna är visserligen stora, bland annat till följd av statsskick och lagstiftningsstruktur i övrigt, men vissa generella tendenser kan ändå skönjas. Ett genomgående tema är att de flesta av länderna aktivt arbetar för att förenkla och modernisera lagstiftningen på området och strävar efter att göra den mer lättöverskådlig. Flera länder har således valt att samreglera flera fonder, exempelvis Eruf, ESF+ och FRO eller Amif, BMVI och ISF i gemensamma förordningar och lagar. Vissa länder, som Estland, har valt att gå steget längre och har en enda gemensam lag för såväl Eruf, ESF+ och FRO som Amif, BMVI och ISF. Motsvarande upplägg finns till viss del även i svensk lagstiftning i form av den gemensamma förordningen för förvaltningen av Eruf, ESF+ och FRO.[218] Däremot har Sverige valt att ha olika förordningar för Amif respektive BMVI och ISF.[219]

Även inom den nya lagstiftningen för den gemensamma jordbrukspolitiken märks att flera av länderna har valt ett upplägg med en grundförordning som reglerar hela eller i vart fall stora delar av området och ofta ersätter ett flertal olika författningar. Ett exempel på detta är Österrike där den nya regleringen ersätter fyra tidigare förordningar. Liknande upplägg finns också i den nya svenska lagstiftningen om den gemensamma jordbrukspolitiken.[220]

[218] Samtliga Eruf-program, samt programmen för ESF+ och FRO regleras genom förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[219] AMIF regleras genom förordningen (2021:853) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden, medan BMVI och ISF regleras genom förordningen (2021:846) om förvaltning av fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.
[220] Se förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Genom denna upphävs förordningen (2014:1101) om EU:s direktstöd till jordbrukare, förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder och förordningen (2015:407) om lokalt ledd utveckling.

6 Utmaningar med dagens förvaltning

Utredningen ska utvärdera om det finns områden där nuvarande struktur och organisation av myndigheter och övrig förvaltning försvårar en effektiv hantering av EU-medel. Det följande kapitlet inleds med utredningens iakttagelser vad gäller övergripande utmaningar med hanteringen av EU-medel med delad förvaltning samt ett antal konkreta problemområden som återkommer för en majoritet av fonderna (avsnitt 6.1.1–6.1.3). De fondövergripande utmaningarna kan dock inte ensamt ligga till grund för förslag på området varför en fördjupad analys görs av respektive fond utifrån den kontext som fonderna verkar i dag på EU-nivå och nationell nivå. Det innebär att fonderna under jordbruks- och fiskeripolitiken (EGFJ, Ejflu, EHFVF), fonderna under sammanhållningspolitiken (Eruf, FRO och ESF+) samt fonderna under migration-, säkerhets och integrationspolitiken (Inrikesfonderna Amif, ISF och BMVI) analyseras i separata avsnitt (avsnitt 6.2–6.5).

Iakttagelserna och analysen baseras primärt på utredningens bedömning av risken för att identifierade problem från föregående programperiod kvarstår i den förvaltningsorganisation som är aktuell för nuvarande programperiod.

6.1 Övergripande utmaningar vid hanteringen av EU-medel

EU-fonderna med delad förvaltning styrs av ett omfattande och detaljerat regelverk och består av ett stort antal och sinsemellan olika stödformer, stödmottagare och medfinansiärer. Hanteringen kompliceras därutöver av att institutionerna inom EU och medlemsstaterna företräder olika förvaltningskulturer som påverkar synen på styr-

ning, ansvar och kontroll. Dessa förutsättningar skapar utmaningar vid utformningen av en ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel i Sverige.

Att systemet som hanterar EU-medel med delad förvaltning är komplext är en utmaning i sig, men leder också till svårigheter att få överblick över de utmaningar som förvaltningen har att hantera. I vår analys av systemet framkommer att det finns några övergripande problem och risker, medan andra endast rör en del av fonderna.

Användningen av EU-medlen styrs av målsättningar och prioriteringar från olika aktörer på europeisk, nationell och regional nivå. Detta leder till att det finns *inbyggda målkonflikter och risk för bristande helhetsperspektiv* i hanteringen av fonderna vilket i sig kan leda till bristande effektivitet och ändamålsenlighet. I det svenska förvaltningssystemet delar ett stort antal aktörer på ansvaret för hanteringen av en eller flera fonder, vilket riskerar att leda till otydlig ansvarsfördelning och styrning. Behovet av samordning och samverkan blir i en sådan struktur stort och detta leder till administrativa kostnader. Avsaknad av tydliga incitament och styrning mot samordning och samverkan riskerar att leda till lösningar där möjliga synergier och skalfördelar inte tas till vara, exempelvis avseende utvecklingen av teknik och system för stödhanteringen och kontroller. I det ansvar som regeringen givit förvaltande myndigheter följer inte alltid tillräckliga befogenheter att själva styra över kostnader och resultat. Därutöver finns det inom vissa delar av systemet även brister i förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Ur stödmottagarens perspektiv kan mängden aktörer och kontaktytor upplevas som besvärligt och även påverka förvaltningens förmåga att förenkla förfaranden för stödsökande och minska deras administrativa bördor.

Ett *komplext regelverk i kombination med mängden aktörer medför risker för rättssäkerheten*. Det omfattande och detaljerade regelverket som hanteringen av EU-stöd baseras på skapar ett stort behov av regeltolkning. I kombination med mängden ansvariga aktörer, ökar detta risken för att regleringen tillämpas olika. Även stödet i form av information och rådgivning till dem som söker EU-medel riskerar att skilja sig åt. Allt detta påverkar likvärdigheten i systemet negativt. Information om stödsökande är fördelat på ett stort antal myndigheter med begränsade förutsättningar att dela information med varandra. Även detta ökar risken för att medlen hanteras på ett felaktigt sätt.

Mängden program och ansvariga myndigheter och aktörer innebär även utmaningar vad gäller *flexibilitet och beredskap för att kunna hantera nya finansieringsformer* som kan uppkomma inom en programperiod. Det medför också svårigheter att hantera förändringar av fondernas inriktning och omfattning. Förändrade förutsättningar under och mellan programperioder kan förväntas även i framtiden och är en viktig förutsättning att ta hänsyn till vid utformning av systemet.

6.1.1 Höga förvaltningskostnader för vissa fondprogram och stödformer

Som framgår av avsnitt 4.2 uppgick de svenska förvaltningskostnaderna för EU-medel med delad förvaltning till 7,4 procent av de totala programmedlen eller cirka 7 öre per utbetald stödkrona under perioden 2015–2022. Måttet avser de förvaltande myndigheternas verksamhetskostnader och ESV:s kostnader för revision i förhållande till EU-fondprogrammens totala omsättning, inklusive all offentlig och privat medfinansiering. Efter avdrag för finansiering med tekniskt stöd blir kostnadskvoten 5,7 procent. Eftersom hanteringen av EU-stöd är betydligt mer administrativt betungande än jämförbara nationella stöd är detta, enligt utredningens bedömning, inte en anmärkningsvärt hög kostnad. Tabell 6.1 visar de totala förvaltningskostnaderna för EU-stöd med delad förvaltning jämfört med några nationella stöd och andra referenspunkter.

Tabell 6.1 Förvaltningskostnader i relation till lämnade bidrag

	Procent
EU-medel med delad förvaltning i Sverige (2015–2022)	7,4 %
Försäkringskassans lämnade bidrag och ersättningar 2022	4,0 %
Regionalt investeringsstöd (Tillväxtverket 2016–2019)	4,5 %
Klimatklivet (Naturvårdsverket 2015–2017)	3,8 %
Bredbandsstöd (PTS, 2022)	3,8 %

Källa: Utredningen för hantering av EU-medel, Årsredovisningar för Försäkringskassan, Tillväxtverket och Post- och telestyrelsen samt Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar, Riksrevisionen, RIR 2019:1.

Även om höga förvaltningskostnader inte kan sägas vara ett generellt problem bedömer utredningen att kostnaderna är omotiverat höga för vissa stödformer inom EU-medelsförvaltningen. Det gäller framför allt stöd med finansiering från jordbruksfonderna där statens budget dessutom har belastats med kostnader för finansiella korrigeringar. Enligt de begränsade uppgifter som finns att tillgå om andra medlemsstaters kostnader för förvaltning av EU-medel skiljer Sverige ut sig med höga kostnader för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Förvaltningskostnaderna för de olika fonderna analyseras närmare i avsnitt 6.2–6.5.

En generell iakttagelse är att budgetärt mindre fondprogram tenderar att kosta mer att administrera per utbetald stödkrona än de budgetärt mer omfattande fondprogrammen. Det beror på att kostnaderna för fondprogrammens kontrollsystem fördelas på en mindre utbetalningsvolym jämfört med de större programmen som har fler och större ärenden. En annan generell iakttagelse är att det är dyrt att administrera fondprogram med många olika insatsområden, delbudgetar och alltför små projekt. I vissa fall, till exempel när det gäller stöd till lokalt ledd utveckling genom Leader, utgör småskaligheten själva idén med stödformen vilket bidrar till höga kostnader. Småskalighet och lokal förankring kan ha värden i sig, vilket det breda politiska stödet för Leader visar. Utredningen vill likväl betona vikten av enkla stödformer med en kritisk massa och villkor som är enkla att övervaka och följa upp. Detta är en nödvändig förutsättning för effektivitet i förvaltningen av EU-medel.

Närmare om tekniskt stöd (TA-medel)[1]

I utredningens direktiv anges att vi ska utvärdera hur tekniskt stöd, så kallade TA-medel, används och har utvecklats över tid.

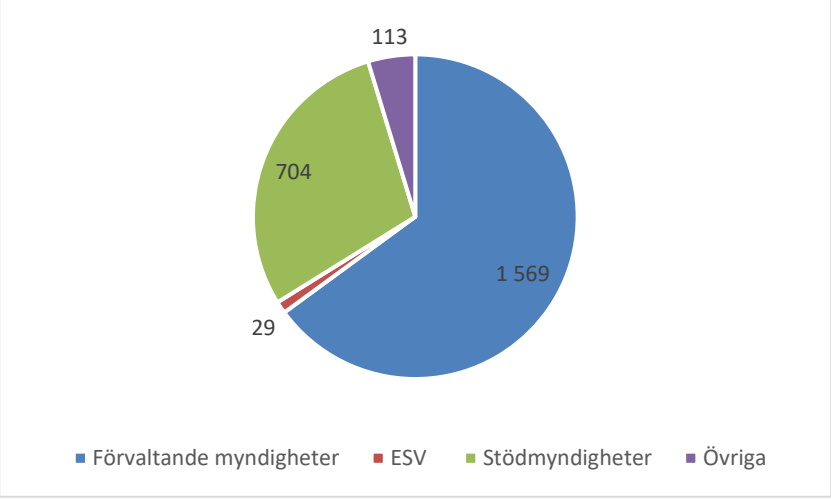
TA-medel används till en rad olika uppgifter kopplat till fondernas förvaltning såsom programförberedelser, förvaltning, övervakning, utvärdering, kommunikation och revision. Även stödmottagare kan få del av TA-medel om det behövs för att fonderna ska kunna förvaltas ändamålsenligt. Beloppen som kan anslås till tekniskt stöd är förordningsstyrda och begränsas för innevarande programperiod till

[1] TA står för technical assistance. Den formella benämningen i de svenska översättningarna av begreppet som används i EU-rätten är tekniskt bistånd, se exempelvis artikel 36 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

mellan 3,5 och 6 procent av EU-stödet beroende på fond.[2] Figur 6.1 visar totalt utbetalat tekniskt stöd till svenska förvaltande myndigheter, stödmyndigheter och andra aktörer åren 2015–2022.

Figur 6.1 Utbetalat tekniskt stöd till olika mottagare 2015–2022

Miljoner kronor



Källa: Förvaltande myndigheter och egna beräkningar. Tekniskt stöd från Regionalfondens Interregprogram är inte med i figuren.

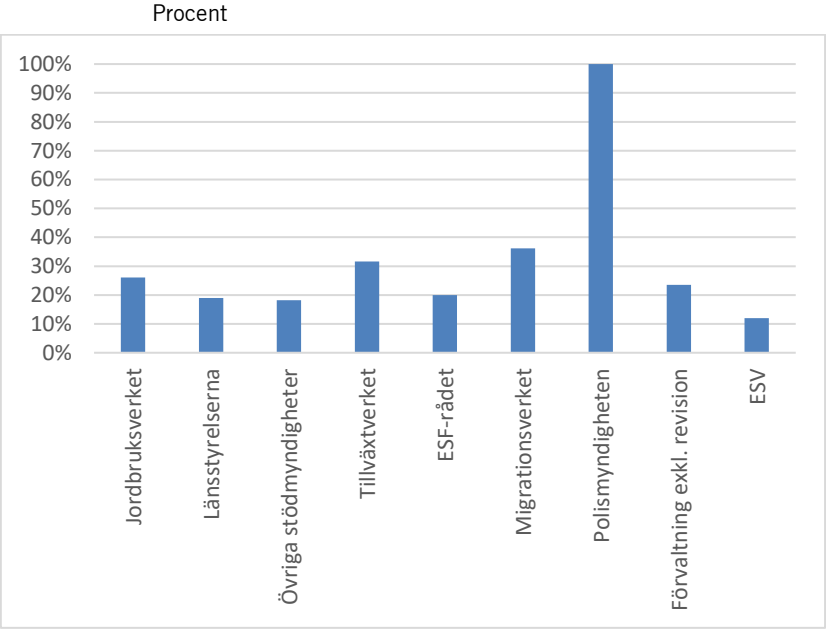
Totalt uppgick TA-medlen till cirka 2,4 miljarder kronor under perioden. Den del som gick till stödmyndigheter utgjordes nästan uteslutande av Länsstyrelsernas TA-medel för förvaltningen av Landsbygdsprogrammet. ESV fick TA-medel från EHFF-programmet, regionalfondsprogrammen och det nationella socialfondsprogrammet. Övriga aktörer som fått medel för tekniskt stöd är de regioner som står värdar för de regionala strukturfondspartnerskapen samt Sveriges Lantbruksuniversitet som fått TA-medel för fortlöpande miljöanalys av verksamheter med koppling till åtgärder i Landsbygdsprogrammet.

Figur 6.2 visar utbetalat tekniskt stöd inklusive nationell medfinansiering som andel av myndigheternas kostnader för hantering av EU-medel. Det tekniska stödet finansierar i de flesta fall endast en mindre del av kostnaderna. Resterande del finansieras av myndig-

[2] För Interregprogram är det tekniska stödet högre och uppgår till cirka 7–10 procent av EU-medlen.

heternas förvaltningsanslag. Andelen varierar från 12 procent hos Ekonomistyrningsverket till 100 procent hos Polismyndigheten. Exklusive ESV finansierar det tekniska stödet sammantaget cirka 24 procent av myndigheternas totala förvaltningskostnader.

Figur 6.2 Tekniskt stöd som andel av totala förvaltningskostnader för EU-medel med delad förvaltning 2015–2022



Källa: Förvaltande myndigheter och egna beräkningar.

Vår samlade bedömning är att tekniskt stöd främst ska ses som en delfinansiering av förvaltningskostnader och att det i första hand är förvaltningsorganisationens effektivitet som är av intresse. Ett antal iakttagelser om tekniskt stöd kan dock göras. En sådan är att Sveriges val att få medlen utbetalade som schablonbelopp i stället för ersättning mot kostnadsredovisning har förenklat hanteringen betydligt. Inte minst minskar det risken för fel och åtföljande finansiella korrigeringar. En annan iakttagelse är att det skulle kunna finnas anledning att ifrågasätta lämpligheten i att revisionsmyndigheten, alltså ESV, ansöker om EU-medel hos de förvaltande myndigheter som de är satta att granska. Förfarandet är emellertid i enlighet med EU-regel-

verket och vi ser vi ingen anledning till att Sverige skulle säga nej till delfinansiering av EU-revisionens kostnader av principiella skäl.

6.1.2 Utmaningar för en samlad uppföljning av hanteringen av EU-stöd

Vi konstaterar att det är mycket svårt att hitta jämförbara kostnadsdata för hanteringen av de olika EU-stöden. Detta gäller såväl i jämförelse med andra medlemsländer som mellan olika fonder. Både sätten att mäta och prestationsmåtten varierar. Förklaringen till detta ligger delvis i att förutsättningarna att mäta skiljer sig åt; varje stöd har en verksamhetsmässig och politisk kontext. Alla myndigheter, förutom ESF-rådet, har dessutom utöver hantering av EU-stöd andra uppgifter och stöd att fördela och de samlade stöden redovisas primärt utifrån sin individuella verksamhetslogik och det politikområde de hör till. Vidare styrs systemet för uppföljning till stora delar av EU-regelverket. Det systemet är skapat för att kunna fungera för 27 medlemsstater och är därför inte anpassat till varje lands nationella kontext. Utformningen av kraven för uppföljning varierar mellan de olika generaldirektoraten med bas i de olika förutsättningar som beskrivs ovan, men också utifrån olika traditioner och kulturer. Sammantaget är det en utmaning att bedöma och jämföra effektiviteten i hanteringen av just EU-medel. Utredningen bedömer, trots att sammanhangen skiljer sig åt, att det bör vara möjligt att öka enhetligheten i redovisningen av kostnader och andra prestationsmått och även av hur myndigheterna redovisar och redogöra för vilka stödmottagarna är. En ökad jämförbarhet möjliggör benchmarking och därmed förutsättningar för ökat lärande mellan de myndigheter som förvaltar EU-medel för delad förvaltning.

6.1.3 Beviljande av stöd till den egna myndigheten

EU-regelverket innehåller inga direkta förbud mot att en programmyndighet beviljar stöd till den egna myndigheten. Däremot krävs att den förvaltande myndigheten använder sig av urvalskriterier som är icke-diskriminerande samt säkerställer god och ändamålsenlig

användning av medlen.[3] Därutöver måste också regleringen om intressekonflikter i artikel 61 i budgetförordningen[4] respekteras. Enligt budgetförordningen ska kommissionen och medlemsstaterna tillämpa principen om sund ekonomisk förvaltning.[5] En del i detta är att ha detaljerade regler och rutiner för att undvika och hantera faktiska och upplevda intressekonflikter samt att inrätta ett ändamålsenligt och effektivt internt kontrollsystem. För att kontrollsystemet ska svara mot EU:s krav krävs bland annat att principen om åtskillnad av funktioner mellan och inom programmyndigheterna respekteras.[6]

Budgetförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Skyldigheten att förebygga och hantera intressekonflikter i enlighet med regleringen är därför inte beroende av eventuella nationella genomförandeåtgärder. Medlemsstaterna har dock fortfarande möjlighet att anta kompletterande eller mer långtgående nationella bestämmelser. I Sverige regleras programmyndigheternas arbete även av nationella regler såsom bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Här stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Även förvaltningslagen ställer krav på att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk.[7] Regleringen innefattar dessutom jävsbestämmelser som anger under vilka förutsättningar en person som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut kan vara jävig samt vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av detta.[8]

De svenska programmyndigheterna har delvis hanterat frågan om stöd till den egna myndigheten på olika sätt. Under 2019 genomförde Jordbruksverkets internrevision en granskning av hanteringen

[3] Se artikel 73.1 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser samt i artikel 79.1 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer.
[4] 2018 års budgetförordning. Det kan noteras att artikelhänvisningen är den samma i 2018 års budgetförordning och i den nya budgetförordningen som ännu inte fått någon officiell beteckning.
[5] Artiklarna 36.1 och 63.1 i 2018 års budgetförordning. Artikelhänvisningarna är de samma i 2018 års budgetförordning som i den nya budgetförordningen som ännu inte fått någon officiell beteckning.
[6] Artikel 36.3.a i 2018 års budgetförordning. Artikelhänvisningen är den samma i 2018 års budgetförordning som i den nya budgetförordningen. som ännu inte fått någon officiell beteckning. Se även artikel 71.4 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser samt Europeiska kommissionens Vägledning om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen (2021/C 121/01), nedan benämnd Kommissionens vägledning, s. 31 för ytterligare redogörelse.
[7] Se bland annat 5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).
[8] Se 16–18 §§ förvaltningslagen.

av administrativa kontroller inom landsbygdsprogrammet.[9] En av iakttagelserna var att Jordbruksverket inom delar av programmet (kompetensutveckling och samarbete) beviljade medel till den egna myndigheten i högre utsträckning än till andra jämförbara stödsökande organisationer. En slutsats av detta var att det fanns en stor risk för att processen inte säkerställer likabehandling mellan Jordbruksverket och övriga stödsökande inom de nationella projekten. Myndigheten rekommenderades att säkerställa att tilldelningen av projektmedel är objektiv och transparent. Jordbruksverket har hanterat detta genom en intern regel för särskild prövning av myndighetens egna projektansökningar.[10]

Totalt beviljades Jordbruksverket cirka 600 miljoner kronor[11] från Landsbygdsprogrammet under föregående programperiod. Av detta belopp avsåg uppskattningsvis 200 miljoner kronor projekt där utföraren i sin tur upphandlades av Jordbruksverket. Länsstyrelserna beviljades cirka 890 miljoner kronor från Landsbygdsprogrammet. Av detta avsåg cirka 220 miljoner kronor upphandlade projekt. Sametinget beviljades omkring 8 miljoner kronor i stöd från Landsbygdsprogrammet.[12]

Vad gäller länsstyrelserna skickas ansökningsärenden inom den strategiska planen för GJP 2023–2027 som berör det egna länet till andra län för handläggning och beslut. Den mottagande länsstyrelsen förordnas att handlägga och besluta i ärendet med stöd av 25 § i länsstyrelseinstruktionen (2017:868). Det län som förordnats att handlägga och besluta får även behörighet att arbeta i Jordbruksverkets system för det andra länets räkning.

Även Skogsstyrelsen har regelbundet beviljat stöd till den egna myndigheten avseende rådgivning med finansiering från Ejflu. Inför den nuvarande programperioden angavs i 6 kap. 2 § andra stycket, 9 kap. 44 § andra stycket och 64 § andra stycket förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik särskilt att stöd under vissa omständigheter får lämnas till en handläggande myndighet.

I havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet finns också exempel på att programmyndigheter är stödmottagare, bland annat mottar

[9] Hantering av administrativa kontroller inom landsbygdsprogrammet, Jordbruksverket internrevisionen, dnr 1.4.3-10117/2019.
[10] Särskild prövning av Jordbruksverkets projektansökningar, Jordbruksverkets interna regler, 2022-08-24, dnr 3.1.17-15632/2022.
[11] Exklusive medel för tekniskt stöd.
[12] Egen uppskattning baserat på uppgifter från Landsbygdsprogrammets projektbank, www.projektbank.tillvaxtverket.se, besökt 2023-05-31.

såväl Havs- och vattenmyndigheten (HaV) som Jordbruksverket stöd till projekt som avser datainsamling. Bestämmelser om vilka som får motta stöd i fråga om programmets olika stödformer framgår av 3 kap. och 4 kap. förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden. För flera av stödformerna specificeras att statliga myndigheter får motta stöd. I motsats till förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik innehåller förordningen om stöd från EHFVF dock inga särskilda bestämmelser om stöd till handläggande myndighet.

Inrikesfonderna är de fonder där den procentuellt största delen av stödet ges till de förvaltande myndigheterna. För såväl Amif som för ISF och BMVI är de förvaltande myndigheterna Migrationsverket och Polismyndigheten de enskilt största stödmottagarna. Under föregående programperiod mottog myndigheterna 804 miljoner kronor (48 procent av programmedlen) respektive 276 miljoner kronor (61 procent av programmedlen) exklusive tekniskt stöd från ISF och Amif. Till viss del beror detta på att myndigheterna är de enda möjliga stödmottagarna inom vissa programområden, men det förekommer också att myndigheterna beviljas stöd i konkurrensutsatta utlysningar. Att Migrationsverket ska använda medel från EU-fonderna för att finansiera och utveckla den egna verksamheten framgår uttryckligen av myndighetens instruktion, 4 § fjärde punkten förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Motsvarande skrivning finns däremot inte i Polismyndighetens instruktion.

Till skillnad från ovanstående myndigheter har Tillväxtverket och ESF-rådet, som är förvaltande myndighet för Eruf respektive ESF+, på eget initiativ upphört att själva besluta om att ge EU-stöd till den egna myndigheten. Anledningarna till detta är i vissa fall att myndigheterna gjort bedömningen att det finns tveksamheter om ett sådant förfarande är förenligt med den nationella regleringens krav på saklighet och opartiskhet i fullgörandet av förvaltningsuppgifter och i andra att man bedömt att myndigheten har svårt att upprätthålla EU:s krav på principen om åtskillnad av funktioner.[13]

Under senare tid har kommissionen riktat kritik mot utformningen och tillämpningen av de urvalskriterier som används inom Ejflu[14]. Utöver detta, och den kritik som Jordbruksverkets internrevision

[13] Intervjuer med Tillväxtverket och ESF-rådet under våren 2023.
[14] Se exempelvis Europeiska kommissionen, DG Agri, Enquiry No RD3R/2020/001/SE concerning Rural Development EAFRD (2014–2020) (EAFRD Non-IACS), 2022-12-21.

tidigare framfört, har utredningen inte fått några indikationer på att de programmyndigheter som beviljar stöd till den egna myndigheten inte skulle efterleva EU:s krav på området. Utredningen ser inte heller att upplägget nödvändigtvis strider mot den nationella regleringen. Däremot bedömer vi att en förvaltningsorganisation som innebär att programmyndigheten beviljar den egna myndigheten betydande medel ställer stora krav på den förvaltande myndigheten som organisation samt ökar risken för uppkomsten av intressekonflikter och situationer som riskerar att äventyra förtroendet för verksamheten. Vidare kan bristande transparens i finansieringen av myndigheternas verksamheter försvåra regeringens styrning av myndigheterna. En minskning av förvaltningsanslaget av effektivitetsskäl blir till exempel verkningslös om den aktuella myndigheten kan låta verksamheten fortlöpa som vanligt med hjälp av projektmedel.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att organisationen av EU-fonderna noga bör analyseras för att säkerställa att placeringen av ansvaret som förvaltande myndighet är väl motiverat samt att det finns organisatoriska förutsättningar och rutiner som medför att hanteringen av fondmedel kan ske på ett rättssäkert och förtroendegivande sätt.

6.2 Iakttagelser om förvaltningen av jordbruksfonderna

Avsnittet inleds med en kort översikt över tidigare granskningar, kopplade till förvaltningen av jordbruksfonderna EGFJ och Ejflu, som vi beaktat i vårt arbete. Därefter redogör vi för våra iakttagelser och analys kring bland annat kostnader, reglering och antal aktörer.

6.2.1 Nyligen genomförda granskningar och utredningar

Förvaltningen av jordbruksfonderna har varit föremål för flera olika regeringsuppdrag och granskningar under senare år. Uppdragen har bland annat handlat om hur kostnaderna för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) kan sänkas. Uppdragen och rapporterna sammanfattas nedan.

Pågående regeringsuppdrag till Jordbruksverket om effektiviseringsåtgärder

I mars 2023 fick Jordbruksverket ett uppdrag av regeringen att redovisa förlag på effektiviseringsåtgärder för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken samt en långsiktig strategi för digital markuppföljning.[15] Minst tre scenarier ska redovisas med förslag på åtgärder för ett mer effektivt genomförande av GJP från 2028. Scenarierna ska baseras på en målsättning om att kostnaderna för Jordbruksverket och stödmyndigheterna ska minska med 15, 25 respektive 40 procent, samtidigt som kostnaderna för stödmottagarna ska minska väsentligt, jämfört med dagens kostnader. Scenarierna ska vidare baseras på en målsättning om att de finansiella korrigeringarna för staten ska minska jämfört med perioden 2015–2022 och att Sverige ska ligga i framkant jämfört med andra medlemsstater i fråga om finansiella korrigeringar.[16] Uppdraget ska slutredovisas den 31 maj 2024.

Uppdrag till länsstyrelsernas om administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd

Hösten 2021 fick länsstyrelserna ett uppdrag av regeringen att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd. I skälen för regeringens beslut angavs bland annat att det var angeläget att se över länsstyrelsernas administration för att säkerställa att den är ändamålsenlig, effektiv och kostnadsbesparande samt möjliggör uppfyllandet av både EU-gemensamma och nationella mål.

I avrapporteringen av uppdraget utvärderas tre alternativa förslag för att uppnå effektivisering i form av minskade kostnader, ökad måluppfyllelse och en ökad likformighet mellan länsstyrelserna.[17] Det första innebär att en gemensam normerade och stödjande funktion inrättas inom länsstyrelserna. Det andra alternativet behandlar gränssnittet mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna vad gäller ajourhållning av markklasser och handläggning av stöd inom Leader. Här föreslås en överflyttning av uppgifter från Jordbruksverket till läns-

[15] Uppdrag att redovisa förslag på effektiviseringsåtgärder för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken samt långsiktig strategi för den digitala markuppföljningen, LI2023/02044.
[16] Se avsnitt 6.2.3 angående finansiella korrigeringar.
[17] Rapportering – uppdrag att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruksstöd och landsbygdsstöd (N2021/02521), Länsstyrelserna, dnr 601-7965-2021.

styrelserna. Det tredje alternativet innebär en koncentration av handläggning av jordbrukarstöd till sju länsstyrelser.

Länsstyrelsen konstaterade att det finns skalfördelar i handläggningen av jordbrukarstöd, i meningen att det finns ett negativt samband mellan länsstyrelsernas ärendevolymer och styckkostnader. Vad gäller kostnader för kontroll av jordbruksstöd och handläggning av landsbygdsstöd saknas skalfördelar men i rapporten anges att de skillnader som finns mellan olika länsstyrelser kan bero på regionala skillnader och andra faktorer som till exempel ledning och styrning. Länsstyrelsernas slutsats vad gäller kostnaderna var att det finns grund för ett samordnat effektiviseringsarbete både vad gäller handläggning och kontroll. Länsstyrelserna avrådde från koncentration i det kortare perspektivet.

Uppdrag till Statskontoret om uppföljning av Jordbruksverket

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en analys av verksamheten vid Jordbruksverket.[18] I uppdraget ingick att lämna förslag på åtgärder som bör vidtas för att myndigheten ska uppnå en verksamhet och ekonomi i balans. Statskontorets samlade bedömning var att Jordbruksverkets förvaltningsanslag borde höjas från och med 2023. Som skäl för denna bedömning angavs bland annat följande:

- Jordbruksverket har på kort sikt små möjligheter att minska sina kostnader för hantering av EU-stöd.
- Utrymmet för att effektivisera är litet. Effektiviseringar kräver ofta initiala investeringar. Nyttan av åtgärderna hamnar enligt Statskontoret ofta hos någon annan myndighet, till exempel hos länsstyrelserna.
- Om inga åtgärder vidtas finns en stor risk för sanktioner från EU. Detta eftersom Jordbruksverket utan tillskott av medel får svårt att leva upp till de krav som följer av EU:s regelverk.
- Att som tidigare ge Jordbruksverket tillfälliga anslagsökningar motverkar myndighetens arbete med att effektivisera verksamheten.

[18] Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt, Statskontoret 2022:2.

Statskontoret bedömer att de förändringar i Jordbruksverkets styrning och organisering som regeringen respektive myndigheten har genomfört har gjort myndigheten bättre rustad för att hantera sitt samlade uppdrag. De förändringar som avses är till exempel ombildandet till styrelsemyndighet 2018 med en överdirektör och en stärkt ställning för internrevisionen. Även framtagandet av en ny verksamhetsstrategi för perioden 2020–2025, i vilken verksamhetens mål tydliggörs, anges som en viktig förändring.

Uppdrag till ESV om Jordbruksverkets förvaltningsanslag och hantering av EU-stöd

ESV fick 2020 ett regeringsuppdrag att göra en översyn av Jordbruksverks ekonomiadministrativa processer och rutiner med fokus på anslagshantering och prognoser. Syftet med översynen var att bidra till bättre förutsättningar för Jordbruksverket att hantera EU-stödet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.[19]

ESV bedömde att myndighetens fokus på ekonomi och ekonomistyrning behövde skärpas, bland annat vad gäller prognosarbetet och uppföljning av effekter av genomförda åtgärder. ESV lyfte särskilt styrningen av it-utvecklingen och bedömde att det är angeläget att Jordbruksverket samordnar den med myndighetens ekonomistyrning i övrigt. ESV rekommenderade Jordbruksverket att ta initiativ till ett effektiviseringsprogram.[20]

Riksrevisionens granskning av landsbygdsprogrammet

Under 2018 granskade Riksrevisionen om landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 hade utformats och genomförts på ett sätt som möjliggjorde att målen för programmen kunde nås på ett effektivt sätt. [21]

Riksrevisionen konstaterade att den komplexa programstrukturen, med många åtgärder, små budgetar och begränsad flexibilitet försvårade genomförandet och ledde till ökade administrativa kostnader och försenade utbetalningar av stöd. Riksrevisionens övergri-

[19] Uppdrag att göra en översyn av Statens jordbruksverks ekonomiadministrativa processer och rutiner, N2020/01241/JL.
[20] En översyn av Jordbruksverkets förvaltningsanslag och hantering av EU-stöd, ESV 2021.
[21] Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande, Riksrevisionen, RIR 2018:26.

pande slutsats var att regeringens utformning av landsbygdsprogrammet bidrog till en programstruktur som försvårade möjligheten att nå programmets mål.

Jordbruksverket rekommenderades bland annat att utveckla och förbättra sina rutiner och vägledningar. Detta för att underlätta och effektivisera stödmyndigheternas handläggning av stödärenden. Den förväntade effektiviseringen med de nya it-systemen skulle enligt Riksrevisionen i ökad utsträckning kunna uppnås med tydligare rutiner och vägledningar.

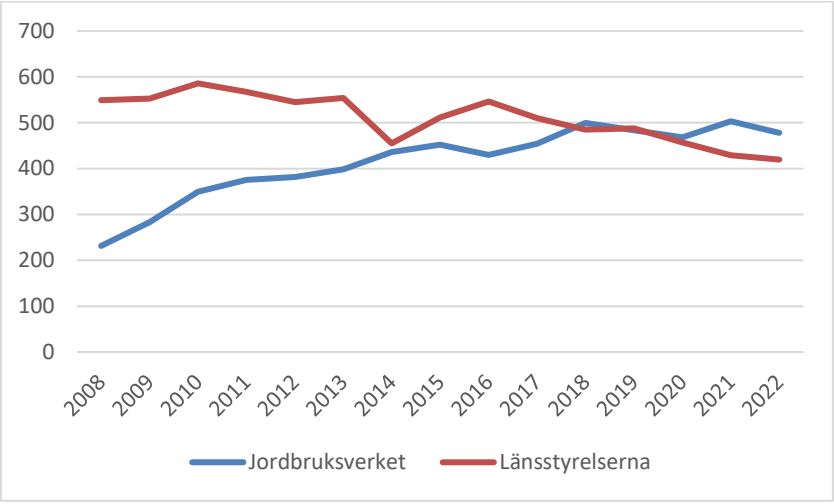
6.2.2 Höga förvaltningskostnader

Förvaltningen av stöd som finansieras från jordbruksfonderna kostade i genomsnitt drygt 890 miljoner kronor per år 2015–2022. Dessa kostnader utgjorde över 7 procent av de totala förvaltningskostnaderna för EU-medel i Sverige. Av kostnaderna finansierades 23 procent genom tekniskt stöd från Ejflu och resterande del finansierades av förvaltningsanslag.

Kostnaderna fördelar sig ungefär lika mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Övriga myndigheters förvaltningskostnader för jordbruksfonderna är i jämförelse marginella. Sett över tid har Jordbruksverkets kostnader för hantering av EU-stöd ökat kraftigt. Sedan 2008 har myndighetens totala kostnader för stödhanteringen ökat med 107 procent i fasta priser. Under samma tidsperiod har motsvarande kostnader hos länsstyrelserna minskat med 24 procent. Figur 6.3 visar kostnadsutvecklingen för de båda myndigheterna sedan 2008 i fasta priser. Utvecklingen avspeglar de båda myndigheternas ansvarsområden, där Jordbruksverket har ett systemansvar medan länsstyrelserna ansvarar för merparten av den operativa verksamheten, det vill säga handläggning och kontroll.

Figur 6.3 Kostnadsutveckling för EU-stödhantering hos Jordbruksverket och länsstyrelserna 2008–2022

Miljoner kronor, 2021 års priser



Källa: Jordbruksverket och egen beräkning. Fastprisberäkning med implicitprisindex för statliga myndigheters konsumtionsutgifter. Kostnaderna avser administrationen av EGFJ, Ejflu och EHFVF.

Enligt Jordbruksverket har myndighetens kostnadsutveckling drivits av kostnader för utvecklingen av nya it-system och förvaltningen av befintliga system som måste fungera parallellt. Jordbruksverkets it-kostnader uppgick 2021 till 202 miljoner kronor varav en tredjedel avsåg utveckling av nya system. Förvaltningen av it-systemen utgjorde 42 procent av it-kostnaderna och resterande 25 procent var avskrivningskostnader. Under 2022 minskade it-kostnaderna till 167 miljoner kronor till följd av lägre avskrivningar och förvaltningskostnader. Utvecklingskostnaderna låg kvar på samma nivå.

Utöver stigande it-kostnader pekar Jordbruksverket på att handläggningskostnaderna har ökat som en följd av att myndigheten tog över stödhanteringen för programmet Lokalt ledd utveckling (LLU) 2014.[22] I Jordbruksverkets budgetunderlag 2023–2025 lyfter myndigheten fram följande kostnadsdrivande faktorer:

[22] Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2021, Jordbruksverket rapport 2022:09, s. 25 f.

- Ökade krav och förväntningar på digitaliserad stödhantering.
- Tillkommande krav på rapportering och uppföljningssystem från EU-nivå under såväl föregående som inför nuvarande programperiod, vilket förutsätter fler och mer komplexa system.
- Ökad hotbild och större krav på säker informationshantering och it-säkerhet.
- Stödsystemets utformning med återkommande reformer av GJP. Under programperioden 2023–2027 uppges införandet av arealövervakning och grundvillkor vara särskilt kostnadsdrivande.

Enligt Jordbruksverket tillkommer den nytta som digitaliseringen kan medföra i första hand länsstyrelserna.[23] Länsstyrelserna å sin sida pekar på brister i systemstödet, vilket bland annat har medfört stora ansträngningar i form av manuell handläggning av återkrav.[24]

I Jordbruksverkets årliga uppföljning av verkets och dess stödmyndigheters kostnader för hantering av EU-medel skiljer myndigheten på kostnader för olika stödgrupper. De största stödgrupperna under föregående programperiod är jordbrukarstöd, det vill säga direktstöd, kompensationsstöd och landsbygdsprogrammets miljöersättningar, respektive landsbygdsstöd som avser projekt- och företagsstöd och miljöinvesteringsstöd inom Landsbygdsprogrammet. Då denna indelning inte är den mest ändamålsenliga för att kunna bedöma förvaltningsorganisationens förutsättningar under innevarande programperiod har utredningen valt att gruppera om kostnaderna utifrån en indelning som utgår från areal- och djurbaserade stöd respektive projekt- och investeringsstöd. De olika stödgruppernas förhållande till varandra framgår av tabell 6.2.

[23] Ibid, s. 26.
[24] Intervju med Länsstyrelsen i Örebro 2023-01-09.

Tabell 6.2 Stödgrupper med finansiering från EGFJ och Ejflu

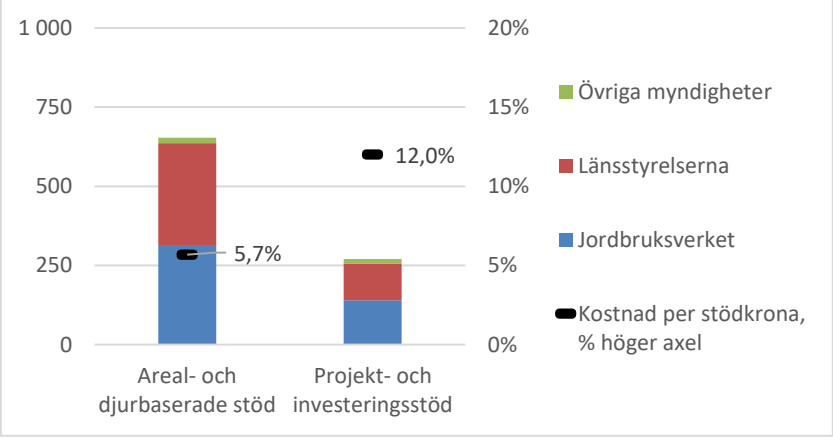
Stödgrupper som använts i utredningens analys	Stödgrupper i Jordbruksverkets kostnadsuppföljning
Areal- och djurbaserade stöd (IAKS-stöd)	Jordbrukarstöd
Projekt- och investeringsstöd (ej IAKS-stöd)	Landsbygdsstöd
	Marknadsstöd
	LLU

Anm.: LLU avser medel till Lokalt ledd utveckling 2014–2021 med finansiering från Ejflu, Eruf, ESF och EHFF. Under programperioden 2023–2027 ingår lokalt ledd utveckling genom Leader i den strategiska planen och finansieras med medel från Ejflu.

Förvaltningskostnaderna för areal- och djurbaserade stöd är större än för projekt- och investeringsstöden i absoluta tal. Det beror på en avsevärt större ärendevolym. Mellan 2018 och 2022 kostade förvaltningen av areal- och djurbaserade stöd 654 miljoner kronor igenomsnitt per år, att jämföra med 270 miljoner kronor för projekt- och investeringsstöden. Räknat i kostnad per stödkrona är dock projekt- och investeringsstöden dyrare. Kostnaden som andel av utbetalade medel uppgick till 12 procent för projekt- och investeringsstöd och 5,7 procent för areal- och djurbaserade stöd, se figur 6.4.

Figur 6.4 Årlig förvaltningskostnad för areal- och djurbaserade stöd respektive projekt- och investeringsstöd 2018–2022

Miljoner kronor och procent av utbetalade medel



Källa: Egen bearbetning av uppgifter från Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2022, Jordbruksverket, rapport RA23:10.

Länsstyrelserna står för i stort sett all handläggning av areal- och djurbaserade stöd medan Jordbruksverket står för utbetalningar, redovisning, rapportering, förvaltning och utveckling av stöd och it-system. Även när det gäller projekt- och investeringsstöd står länsstyrelserna för merparten av handläggningsarbetet, men även Jordbruksverket och övriga stödmyndigheter[25] handlägger delar av stöden. Arbetsfördelningen avspeglas också i hur kostnaderna fördelar sig mellan olika uppgifter hos myndigheterna. Hos länsstyrelserna dominerar handläggning och kontroll, medan Jordbruksverkets EU-stödkostnader domineras av kategorierna ”utveckling” respektive ”samordning, rapportering och verksamhetsstöd”.

Att kostnaderna för projekt- och investeringsstöd är högre per stödkrona än för areal- och djurbaserade stöd beror delvis på fler manuella moment och en process där stödhanteringen sker i två steg med både ansökan om stöd och ansökan om utbetalning.[26] Andra sannolika förklaringar är den komplicerade stödstrukturen inom Landsbygdsprogrammet.

Kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling har i sin årliga aktivitetsrapport uppskattat medlemsstaternas kostnader för att hantera och kontrollera GJP-utgifterna till 2 256 miljoner euro, vilket motsvarar 3,6 procent av den gemensamma jordbrukspolitikens utgifter för budgetåret 2021. Kostnaderna för direktstödet uppgick till 2 procent och kostnaderna för stöd till landsbygdsutveckling uppgick till 5,7 procent av utgifterna inom respektive område. Även om Jordbruksverkets kostnadsuppgifter inte har exakt samma skärning,[27] framstår de svenska förvaltningskostnaderna som betydligt högre än EU-snittet per utbetald krona. Kommissionen inkluderar liksom Jordbruksverket all offentlig medfinansiering i GJP-utgifterna. Medfinansiering är dock inte aktuellt för direktstödet.

I en annan studie har kommissionen försökt uppskatta förvaltningskostnader för IAKS-stöd[28] och kommit fram till en kostnadsandel på mellan 3,5 och 3,9 i procent av årlig GJP-budget som administreras

[25] Skogsstyrelsen, Sametinget och Havs- och vattenmyndigheten.
[26] Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2021, Jordbruksverket 2022:09, s. 29.
[27] Jordbruksverkets kostnadsuppgifter om jordbrukarstöd innehåller förutom direktstöd även miljöersättningar inom det före detta Landsbygdsprogrammet. Det svenska Landsbygdsprogrammet innehöll därtill ett mycket stort antal insatser.
[28] IAKS är ett förordningsstyrt integrerat administrations- och kontrollsystem som tillämpas på areal- och djurbaserade interventioner med finansiering från både EGFJ och Ejflu.

med IAKS.[29] Uppgifter för enskilda medlemsstater redovisas inte men enligt rapporten är skillnaderna stora mellan olika medlemsstater. Skillnaderna förklaras av en rad faktorer såsom jordbrukssektorns storlek och struktur i respektive medlemsstat, tilldelning från EU:s GJP-budget, valda stödstrukturer och hur administrationen har organiserats. Exempelvis kan det antas att medlemsstater med stor andel gårdsstöd i det tilldelade budgetkuvertet har en jämförelsevis låg kostnad för administration eftersom dessa stöd är betydligt enklare att hantera än stöd med mer komplicerade villkor. Vid jämförelser av förvaltningskostnader behöver man även beakta skillnader i lönenivå mellan olika länder.

Sammanfattningsvis framstår de svenska kostnaderna för förvaltningen av jordbruksfonderna som höga jämfört med genomsnittet för EU. Det går dock inte att avgöra i vilken utsträckning skillnaderna gentemot EU-nivån kan förklaras av geografi, strukturella faktorer, budgettilldelning från EU, vald mix av insatser eller skillnader i förvaltningsorganisationens effektivitet.

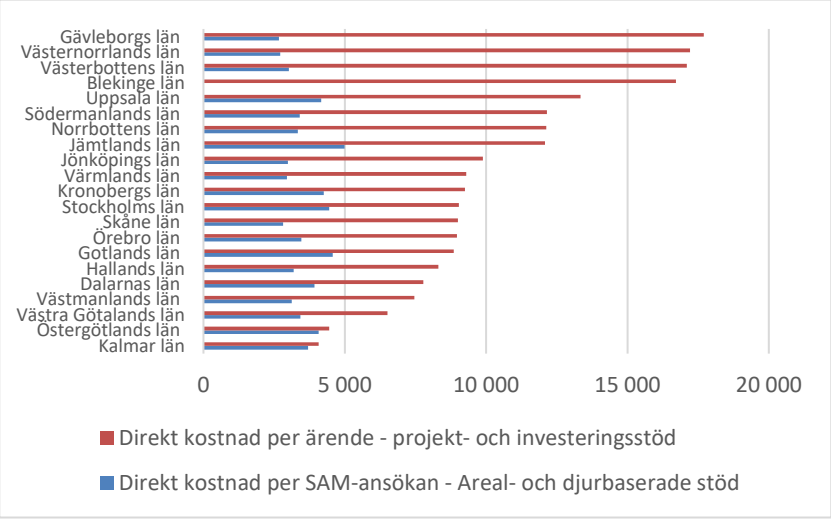
Stora skillnader i kostnader per ärende mellan länsstyrelser

Det finns relativt stora skillnader mellan länsstyrelserna vad gäller kostnader per ärende inom såväl areal- och djurbaserade stöd som projekt- och investeringsstöd. För de areal- och djurbaserade stöden uppgick de direkta kostnaderna per ärende till som lägst cirka 2 700 kronor i Gävleborgs län och som högst 5 000 kronor i Jämtlands län 2022. För projekt- och investeringsstöden varierade de direkta kostnaderna per ärende mellan 4 100 kronor i Kalmar län och 17 700 kronor i Gävleborgs län samma år, figur 6.5.

[29] Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, Analysis of administrative burden arising from the CAP: final report, Publications Office, 2019.

Figur 6.5 Länsstyrelsernas kostnader per stödärende 2022

Direkta kostnader, kronor per ärende



Källa: Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU -stöd 2022, Jordbruksverket rapport RA23:10. Jordbrukarstödsärenden från Blekinge län hanteras av länsstyrelsen i Skåne.

I det tidigare nämnda regeringsuppdraget (avsnitt 6.2.1) till länsstyrelserna att föreslå hur handläggning och kontroll av ärenden inom stödhanteringen kunde effektiviseras från 2023 ingick att redovisa vad kostnadsskillnader mellan länen beror på. De statistiska analyserna i redovisningen av uppdraget visade på få statistiskt signifikanta samband, men för areal- och djurbaserade stöd konstaterades det att det finns ett negativt samband mellan styckkostnader och ärendevolym. Med andra ord finns det skalfördelar vad gäller handläggning av areal- och djurbaserade stöd. Motsvarande samband fanns inte för projekt- och investeringsstöd och inte heller i kontrollen av areal- och djurbaserade stöd. I brist på mer finfördelade kostnadsdata bedömde länsstyrelserna i rapporteringen av uppdraget att mjuka faktorer såsom ledarskap, medarbetarskap, samarbetsklimat, kvalitetssäkring och arbetssätt sammantaget inverkar på skillnader i kostnader mellan länen.

Administrativa bördor för mottagare av GJP-stöd

Alla EU-stöd är förknippade med administrativa bördor för stödmottagarna. Det kan till exempel handla om nedlagd tid för ansökan eller kostnader för att mobilisera medfinansiering. Stöden inom området söks nästan uteslutande av lantbruksföretag, som antingen lägger ned egen tid eller anlitar konsulter för att få hjälp med stödansökningar. För stöden inom GJP finns det också kostnader förknippade med att hålla sig à jour med och följa aktuella stödvillkor, exempelvis när det gäller djurvälfärdsersättningar. Eftersom Jordbruksverket utfärdar föreskrifter för samtliga stöd med finansiering från EGFJ och Ejflu ska myndigheten bland annat beräkna vilka kostnader den föreslagna regleringen medför för företag, i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Senast gjordes detta i samband med att myndigheten föreslog nya föreskrifter för stödordningar med finansiering från GJP som skulle börja gälla från 2023.[30]

Konsekvensbeskrivningarna innehåller bedömningar för samtliga stöd som omfattas av de nya förordningarna utifrån antaganden om bland annat population, timlön, frekvens och externa kostnader i form av konsulthjälp. Totalt uppgår de uppskattade administrativa bördorna till följd av nya föreskrifter till cirka 75 miljoner kronor. Om ytterligare cirka 39 miljoner kronor, som Jordbruksverket bedömer härrör från utformningen av EU-regler för inkomststöd, räknas in blir den totala bördan för stödmottagarna cirka 114 miljoner kronor per år. Det motsvarar 1,0 procent av den strategiska planens totalbudget utslaget per år under perioden 2023–2027. Annorlunda uttryckt indikerar detta att den administrativa bördan uppgår till cirka 1 öre per budgeterad stödkrona inom GJP.

[30] Regelrådet har yttrat sig över konsekvensutredningarna från Jordbruksverket och funnit att de uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Tabell 6.3 Årlig administrativ börda av Jordbruksverkets föreskrifter med koppling till den strategiska planen 2023–2027

Föreskrift	Mnkr
Föreskrifter om stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	8,8
Föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2022:29) om direktstöd och grundvillkor	34,3
Föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2022:28) om miljöersättningar, djurvälfärdsersättningar och kompensationsstöd	6,9
Föreskrifter (SJVFS 2022:30) om ansökan om jordbrukarstöd	64,4
Summa	**114,4**

Källa: Egen sammanställning av uppgifter från Jordbruksverket. Administrativa bördor av ansökan om jordbrukarstöd inkluderar 39,1 miljoner kronor som enligt Jordbruksverket härrör från utformningen av EG-regelverket för gårdsstöd.

Utöver den administrativa bördan för ansökningar och stödvillkor kan jordbruksföretagen också drabbas av kostnader förknippade med försenade utbetalningar (låneräntor) eller annat som beror på myndigheternas hantering snarare än regelverkets utformning. Det kan även antas att tungrodd administration minskar incitamenten att överhuvudtaget söka vissa stöd. Till exempel befarar Jordbruksverket att kommissionens krav på att lantbrukare ska dokumentera efterlevnad av stödvillkor med geotaggade foton kan leda till färre stödansökningar vad gäller vissa miljöersättningar och därmed sämre måluppfyllelse för stöden.[31]

EU-kommissionen har uppskattat lantbrukarnas administrativa börda till cirka 2 procent som andel av mottaget IAKS-stöd, baserat på intervjuer med ett urval av 122 lantbrukare i 12 medlemsstater, däribland Sverige.[32] Uppgiften är ett medianvärde för intervjuade personer. Värt att notera är att tiden som krävdes för att fylla i ansökningar om stöd endast svarade för en mindre del av lantbrukarnas nedlagda tid på olika administrativa uppgifter, enligt undersökningen. Uppgifter förknippade med uppmätning av jordbruksmark uppskattades ta mest tid i anspråk.

Totalt uppgick medianvärdet för lantbrukarnas nedlagda tid på olika GJP-relaterade administrativa uppgifter till 15 timmar per år. I Sverige låg medianvärdet på 22 timmar. I monetära termer, när även ersättningar till externa konsulter inkluderas, var den administrativa

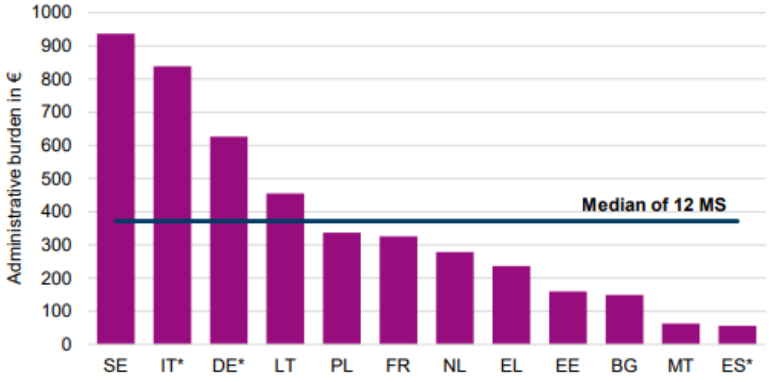
[31] Intervju med Jordbruksverket 2023-04-18.
[32] Analysis of administrative burden arising from the CAP: final report, Europeiska kommissionen, Publications Office 2019.

bördan störst hos de svenska lantbrukarna i undersökningen, med över 900 euro per år (medianvärde), vilket framgår av Figur 6.6 nedan.[33]

Urvalet lantbrukare i undersökningen baseras inte på ett representativt urval vad gäller till exempel gårdsstorlek och sökta ersättningar, varför man bör vara försiktig med slutsatser av materialet. Den uppskattade administrativa bördan för tre fjärdedelar av urvalet på EU-nivå låg på under 1 000 euro per år. För 90 procent av urvalet låg den på under 2 000 euro. När extremvärden exkluderas låg den genomsnittliga kostnaden per gård på cirka 220 euro. Rapporten redovisar inte uppgifter per medlemsstat när det gäller administrativ börda som andel av utbetalt stöd, men konstaterar att den låg under 2 procent för 54 procent av de intervjuade lantbrukarna och under 4 procent för två tredjedelar.

Figur 6.6 Administrativ börda förknippade med IAKS-stöd

Euro, medianvärde för intervjuade lantbrukare i 12 medlemsstater



*Bavaria (DE), Emilia Romagna (IT), Andalusia (ES)

Källa: Analysis of administrative burden arising from the CAP: final report, Europeiska kommissionen, Publications Office 2019.

Det kan konstateras att ovan redovisade uppskattningar av GJP-stödmottagarnas administrativa bördor baseras på ett antal osäkra antaganden. Vår bedömning är emellertid att de administrativa bördorna främst genereras av hur regelverk och ansökningsprocesser är utformade. En organisatorisk förändring med färre aktörer skulle sannolikt få begränsad effekt i sammanhanget.

[33] I rapporten används Eurostatdata om arbetskraftskostnader i jordbrukssektorn för att värdera lantbrukarnas nedlagda tid.

6.2.3 Omfattande finansiella korrigeringar[34]

Sverige har under den senaste programperioden varit föremål för stora finansiella korrigeringar avseende både EGFJ och Ejflu. Mellan 2016 och 2022 belastade sådana korrigeringar statsbudgeten med sammanlagt 1,17 miljarder kronor. Det motsvarar 168 miljoner kronor i genomsnitt per år. Utöver dessa redan återbetalda korrigeringar finns det också utestående korrigeringar på 293 miljoner kronor samt tre oavslutade ärenden med en osäker prognos för framtida korrigeringar på 1,73 miljarder kronor. De oavslutade ärendena redovisas som en ansvarsförbindelse i Jordbruksverkets årsredovisning.[35] De finansiella korrigeringarnas storlek avgörs i en förhandling mellan kommissionen och respektive medlemsstat. I de fall en medlemsstat inte accepterar det slutligt fastställda beloppet finns möjlighet att föra talan mot kommissionen i EU-tribunalen.

I Sveriges fall beror de finansiella korrigeringarna framför allt på att Jordbruksverket har feltolkat EU:s regelverk och på att myndighetens it-system inte har levt upp till reglernas krav.[36] En orsak till större finansiella korrigeringar under senare år har varit att systemet för hantering av återkrav avseende areal- och djurbaserade jordbrukarstöd inte har fungerat. Det har också handlat om att kommissionen och Jordbruksverket har haft olika syn på definitionen av betesmark. Problemen har till stor del varit kopplade till beslut som togs i samband med att den föregående programperioden startade 2014.

Finansiella korrigeringar av utgifter med finansiering från jordbruksfonderna innebär att Sverige går miste om EU-medel för utgifter som inte anses vara stödberättigade.[37] EU-kommissionen återkräver felaktigt utbetalade belopp genom att reducera kommande utbetalningar med den beslutade korrigeringen (nettokorrigering). De korrigeringar som beslutats under ett år baseras på fel och oriktigheter som upptäckts tidigare år.

Finansiella korrigeringar kan tillämpas för enskilda fall, genom extrapolering av konstaterade fel i ett representativt urval fall eller

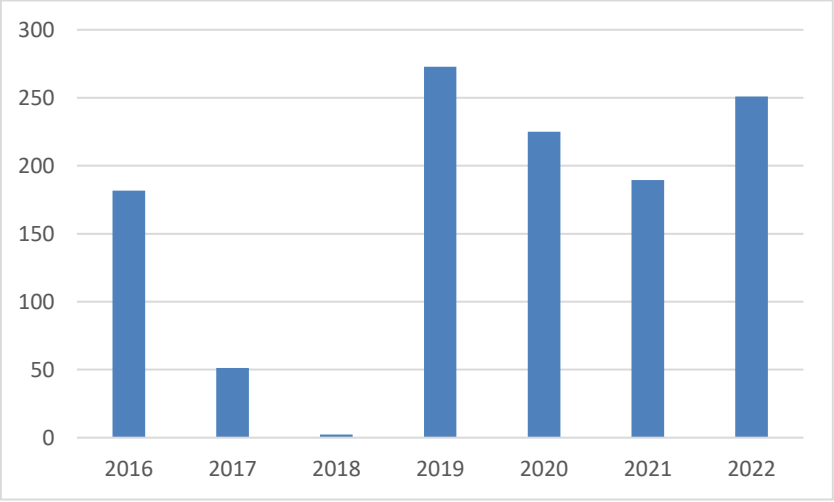
[34] Skyddet av EU:s budget fram till slutet av 2015, Europeiska kommissionen COM (2016)486; EU-medelshantering i Sverige, ESV Rapport 2016:38; Jordbruksverkets årsredovisningar och budgetunderlag samt e-post från Jordbruksverket 2022-10-27.
[35] Årsredovisning 2022, Jordbruksverket, s. 105 f.
[36] Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? Statskontoret 2022:2.
[37] När det gäller fonder inom sammanhållningspolitiken och inrikesfonderna kan medlemsstaterna under vissa förutsättningar ersätta icke stödberättigande utgifter med nya stödberättigande utgifter.

genom schablonkorrigeringar om det inte går att beräkna felets storlek. Extrapoleringsmetoden tillämpas vid systematiska fel och kan resultera i korrigeringar med stora belopp. Schablonkorrigeringar beräknas i procent (5, 10 eller 25 procent) på utbetalningar som gjorts 24 månader bakåt i tiden. Enligt Jordbruksverkets erfarenhet blir de slutliga korrigeringarna oftast lägre än kommissionens initiala förslag som en följd av förhandlingar under revisionsprocessen.

Effekten av en nettokorrigering på statens budget och på statens finansiella sparande är alltid negativ. Vid korrigeringar i enskilda fall kan Jordbruksverket i viss mån kompensera för detta genom att driva in felaktigt utbetalade belopp via återkrav gentemot stödmottagare som begått fel. När korrigeringen beräknas genom extrapolering eller med en schablon har felet snarare legat hos Jordbruksverket. Kostnaderna för finansiella korrigeringar finansieras via ett anslag i statsbudgeten och påverkar således statens utgifter. Figur 6.7 visar anslagsbelastningen per år 2016–2022. Medelsbehovet på anslaget är svårberäknat och i åtminstone ett enstaka fall har det blivit aktuellt med medelstillskott på ändringsbudget.[38]

Figur 6.7 Anslagsbelastning av finansiella korrigeringar 2016–2022

Miljoner kronor



Källa: Jordbruksverket

[38] I höständringsbudgeten för 2016, prop. 2016/17:2, ökades anslaget med 75 miljoner kronor.

De finansiella korrigeringarnas omfattning och prognososäkerheten utgör stora problem i sig och kan göra att Sverige ses som ett högriskland med fler revisionsbesök som följd. I vissa fall hade korrigeringar kanske kunnat undvikas genom bättre dialog med kommissionen eller med myndighetens egna jurister. I underlaget till inriktningsbeslut om att införa förenklad hantering av administrativa kontroller inom landsbygdsprogrammet 2017 pekade verksjuristerna på att de föreslagna förenklingarna innebar ökad risk för sanktioner.[39]

Enligt Jordbruksverket har risken för finansiella korrigeringar minskat eftersom myndigheten i stor utsträckning har kommit i kapp med anpassningen av it-systemens funktionalitet inför den nya programperioden. Risken kvarstår framför allt när det gäller betesmarksstöd där kommissionen och svenska företrädare inte haft samma syn på definitionen av betesmark.[40]

Enligt kommissionen ger finansiella korrigeringar medlemsstaterna incitament att förbättra sina system och processer för att förhindra att framtida fel uppstår. Utredningen delar den bedömningen. Sveriges höga finansiella korrigeringar kombinerat med jämförelsevis höga kostnader för förvaltningen av jordbruksfonderna tyder på att det finns en betydande förbättringspotential i förvaltnings- och kontrollsystemet. Se kapitel 8 för ytterligare information om finansiella korrigeringar som en del av det samlade kontrollsystemet för EU-medel.

6.2.4 Komplex reglering, styrning och kontroll

Även om stödmyndigheterna står för en mycket stor andel av hanteringen av EU-medel är det formellt Jordbruksverket som har ansvar för den samlade hanteringen, regelefterlevnaden och för att styra arbetet på en övergripande nivå.

Av Jordbruksverkets instruktion framgår att myndigheten har det övergripande ansvaret för att genomföra EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Sveriges landsbygdsprogram, havs-, fiskeri- och vattenbruks-programmet 2021–2027 och programmet Lokalt ledd utveckling med stöd från regionala utvecklingsfonden och socialfonden 2014–2020, samt att verket ska svara för utbetalningar från de aktuella fonderna.

[39] Hanteringen av administrativa kontroller inom landsbygdsprogrammet, Jordbruksverket internrevisionen, dnr 1.4.3–10117/2019.
[40] Intervju med Jordbruksverket 2023-03-08.

Av instruktionen framgår vidare att verket ska samordna länsstyrelsernas, Sametingets och Skogsstyrelsens handläggning av EU-stöden till jordbruket och för landsbygdsutveckling samt att de ska bedriva internrevision av EU-stöden inom berörda myndigheter. Av länsstyrelsens instruktion framgår att länsstyrelserna har uppgifter kring lantbruk, landsbygd och fiske.[41]

Som ackrediterat utbetalande organ har Jordbruksverket också ett formellt ansvar gentemot kommissionen för att alla utgifter ska vara lagliga och korrekta. Kraven på Jordbruksverket i detta avseende framgår av den så kallade ackrediteringsförordningen.[42]

Ovanstående reglering innebär att styrningen av de 21 länsstyrelsernas arbete med hantering av EU-medel sker indirekt via Jordbruksverket och dess regleringsbrev. Länsstyrelserna kan i sammanhanget sägas utgöra Jordbruksverkets regionala organisation och styrningen sker genom Jordbruksverkets föreskrifter, avtal mellan myndigheterna och av Jordbruksverket framtagna skriftliga rutiner. För areal- och djurbaserade stöd fanns under förra programperioden 175 beslutade rutiner. För projekt- och investeringsstöden fanns 122 beslutade rutiner. Avtalen mellan myndigheterna är ett krav enligt ackrediteringsförordningen och specificerar vilka uppgifter som Jordbruksverket har delegerat till länsstyrelserna och vilka skyldigheter länsstyrelserna har i egenskap av delegerade organ.

I Riksrevisionens granskning[43] av landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 var en av rekommendationerna att Jordbruksverket skulle utveckla och förbättra sina rutiner och vägledningar. Detta för att underlätta och effektivisera stödmyndigheternas handläggning av stödärenden. Den förväntade effektiviseringen med de nya it-systemen skulle enligt Riksrevisionen i ökad utsträckning kunna uppnås med tydligare rutiner och vägledningar.

Under 2022 genomförde Jordbruksverkets internrevision en granskning med iakttagelser om stora förbättringsmöjligheter angående kontroller före utbetalning av stöd för ett urval stödformer med finansiering från EGFJ och Ejflu. I en annan granskning under 2022 iakttogs förbättringsmöjligheter angående handläggningsprocessen för projekt- och företagsstöd. I den förstnämnda rapporten

[41] Se 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
[42] Kommissionens delegerade förordning 2022/127 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 med bestämmelser om utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron.
[43] Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande, Riksrevisionen 2018.

gjordes iakttagelser om brister angående kontrollfrekvens, utförandet av kontroller, efterföljande rapportering och uppföljning. I den senare iakttogs brister angående kompetens, rutiner, it-system och informationskanaler. Flera av iakttagelserna har bäring på gränssnittet mellan Jordbruksverket och dess stödmyndigheter i form av bristande rutiner, kommunikation och uppföljning. Iakttagelserna gäller också hur arbetet utförs av länsstyrelser och skillnader vad gäller kompetens och arbetssätt.[44]

Jordbruksverket har under flera år haft utmaningar med att svara upp mot de krav som ställs på myndigheten i egenskap av ackrediterat utbetalande organ. I myndighetens årsredovisning för 2019 bedömde Jordbruksverkets styrelse att det funnits brister i den interna styrningen och kontrollen avseende EU-stödhanteringen. Hösten 2020 ställde Regeringskansliet Jordbruksverkets ackreditering under prövning. Detta till följd av betydande förseningar vid beslut om återkrav för areal- och djurbaserade stöd samt brister vid överföring av fältkontrollresultat mellan olika system inför utbetalning. Efter genomförd handlingsplan avslutades prövningen i november 2021.

Statskontoret har i en uppföljning av Jordbruksverkets verksamhet konstaterat att regeringen beviljat 420 miljoner kronor i tillfälliga medel mellan 2016 och 2022 efter äskanden av myndigheten.[45] Enligt Statskontoret har de tillfälliga medlen försvårat effektiviseringar och motverkat Jordbruksverkets arbete med att öka kostnadsmedvetenheten. I budgetpropositionen för 2020 minskades Jordbruksverkets förvaltningsanslag med 12 miljoner kronor i syfte att effektivisera förvaltningen och kontrollen av EU-stöd. I budgetpropositionen för 2023 föreslog regeringen en ökning av Jordbruksverkets förvaltningsanslag med 45 miljoner kronor från och med 2023, vilket ska ses i ljuset av Statskontorets förslag om en permanent anslagsökning. Syftet med förstärkningen var att skapa förutsättningar att införa den nya reformen av jordbrukspolitiken för perioden 2023–2027 samt uppbyggnad, förstärkning och administration av system för att säkerställa korrekta stödutbetalningar till jordbruket och således minska risken för framtida finansiella korrigeringar.[46]

[44] Kontroller innan utbetalning av EU-stöd, Jordbruksverket internrevisionen, dnr 1.4.3-01339/2022, Handläggningsprocessen för projekt- och företagsstöd, Jordbruksverket internrevisionen, dnr 1.4.3-10527/2022 samt intervju med företrädare för Jordbruksverkets internrevision 2022-11-24.
[45] Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? Statskontoret 2022.
[46] Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 23, avsnitt 2.8.2.

Länsstyrelserna anslagna medel för förvaltning och kontroll av EU-medel har också anpassats såväl uppåt som nedåt.

Enligt vår bedömning kan återkommande förändringar av anslagsnivåer försvåra en långsiktig verksamhetsutveckling hos myndigheterna. Förändringarna har delvis sin grund i skillnader mellan programperioderna och justeringar i ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, men leder till en ryckighet som försvårar utveckling och effektiviseringen inom respektive myndighet.

Sammantaget bedömer vi att den indirekta styrningen av stödmyndigheterna i kombination med komplexiteten i det samlade regelverket innebär såväl ökade administrationskostnader som ökade risker för felaktigheter.

6.2.5 Stort antal aktörer

I kapitel 4 beskrevs de aktörer som deltar i hanteringen av EU-medel i Sverige. Som den största aktören samverkar Jordbruksverket i den nuvarande strukturen med 23 delegerade organ i samband med handläggningen av EU-stöd och med de 40 lokala aktionsgrupperna i samband med dessas handläggning av ärenden om stöd genom Leader. Eftersom stöden finns inom olika politikområden har verket också att förhålla sig till de olika regelverk som styr respektive område. I ansvaret ingår att samordna länsstyrelsernas, Sametingets och Skogsstyrelsens handläggning av EU-stöden till jordbruket och för landsbygdsutveckling och säkerställa att regelverket följs. Verket ska också samordna länsstyrelsernas samt HaV:s handläggning av stöden inom ramen för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet.

Enligt verkets instruktion ska det också finnas ett rådgivande organ för samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse för hanteringen av stöd till jordbruket och landsbygden. I rådet ingår generaldirektören samt ledamöter och ersättare från Jordbruksverket och länsstyrelserna. Vid Jordbruksverket finns också ett kansli för det nationella nätverket för den gemensamma jordbrukspolitiken som ska finnas enligt GJP-regelverket. Inom verket finns också sekretariatsfunktioner för utvärdering, för den strategiska planens övervakningskommitté och för övervakningskommittén för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet.

Som tidigare nämnts har ansvarsfördelningen mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna varit föremål för vissa förändringar genom åren. Orsaken till förändringarna har skiljt sig åt, men har ofta handlat om att uppdraget har förändrats med anledning av förändrad inriktning i innehållet i programmen som styr implementeringen av GJP.

Sammantaget ställer det stora antalet aktörer inom hanteringen av EU-stöd på jordbruksområdet mycket stora krav på samtliga inblandande vad gäller till exempel verksamhetsutveckling, it-stöd, gemensamma arbetssätt och former för uppföljning och kontroll. Särskilt stora krav ställs på Jordbruksverket som har ansvaret att tillse att de delegerade organen fullgör sina uppgifter. Det stora antalet aktörer är kopplat till och förstärker problemen med styrning och kontroll som beskrivits ovan. Vi bedömer att det är angeläget att ta tillvara möjliga skalfördelar och effektiviseringsvinster i gränssnittet mellan Jordbruksverket och dess stödmyndigheter och även länsstyrelserna emellan. Sannolikt skulle ett minskat antal aktörer möjliggöra en effektivare och mer ändamålsenlig samlad förvaltning.

6.2.6 Programstrukturen och den framtida gemensamma jordbrukspolitiken

Under 2018 granskade Riksrevisionen om landsbygdsprogrammet för perioden 2014–2020 utformats och genomförts på ett sätt som möjliggör att målen för programmen kan nås på ett effektivt sätt.[47]

Riksrevisionen konstaterade att den komplexa programstrukturen, med många åtgärder, små budgetar och begränsad flexibilitet försvårade genomförandet och ledde till ökade administrativa kostnader och försenade utbetalningar av stöd. Riksrevisionens övergripande slutsats var att regeringens utformning av landsbygdsprogrammet har bidragit till en programstruktur som försvårar möjligheten att nå programmets mål.

Jordbruksverket konstaterar att myndigheten behövt lägga stora resurser på att åtgärda fel och brister i samband med införandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020.[48] Ett antal negativa konsekvenser lyfts fram av myndigheten såsom omfattande problem för stödmottagare i form av sena utbetalningar och långa handläggningstider, omfattande merarbete för Jordbruksverket, länsstyrelser och andra

[47] Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande, Riksrevisionen RIR 2018:26.
[48] Jordbruksverkets budgetunderlag 2023–2025, s. 19.

stödmyndigheter, problem att klara uppföljning, prognosarbete och rapportering om genomförandet av programmen.

Ett övergripande syfte med reformen av GJP inför den nya programperioden var att få ett enklare och effektivare stödsystem, både för företag och administrerande myndigheter.[49] Därför hanteras stöd för landsbygdernas utveckling från och med 2023 i större utsträckning utanför GJP som nationella stöd. Landsbygdsutvecklingsåtgärderna som fortsatt finansieras inom GJP koncentreras i huvudsak till Leader. Budgeten för åtgärder som framgent inte hanteras inom ramen för GJP, till exempel bredbandsstöd, är totalt 4,3 miljarder kronor under perioden 2023–2027.

Även om ersättningsformerna i den strategiska planen är färre och har en enklare målstruktur än tidigare, finns det alltjämt exempel på åtgärder med små budgetar, delbudgetar och komplicerade stödvillkor som kan antas vara kostnadsdrivande. Utöver detta har Jordbruksverket som tidigare nämnts pekat på de återkommande reformerna av GJP som kostnadsdrivande i sig. Vid den senaste reformen ansågs införandet av arealövervakning och grundvillkor vara särskilt kostnadsdrivande. Det bör dock framhållas att EU-kommissionen bedömer att införandet av systemet för arealövervakning har potential att över tid förenkla genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken.

6.3 Iakttagelser om förvaltningen av havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

I detta avsnitt beskrivs inledningsvis dagens rollfördelning vid förvaltningen av havs-, fiskeri- och vattenbruksfondens nationella program. Därefter redogör vi för våra iakttagelser om kostnader, tidigare revisionskritik samt antal åtgärdstyper inom programmet.

6.3.1 Dagens rollfördelning

Jordbruksverket är förvaltande myndighet för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet. Länsstyrelsen och HaV är förmedlande organ. Som förvaltande myndighet ansvarar Jordbruksverket för fördelning

[49] Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 23, avsnitt 2.8.2.

av medel till länsstyrelserna och HaV samt fattar beslut om utbetalning för de ansökningar om utbetalning som länsstyrelsen eller HaV har handlagt och utrett.

Länsstyrelsen handlägger och fattar beslut om ansökan om stöd, ankomsthanterar och utreder ansökan om utbetalning för projektstöd för fiskehamnar och för olika investeringsstöd. Även Jordbruksverket prövar vissa stöd, till exempel vad gäller innovationsprojekt inom fiske, kompetensutveckling och nätverksbildande inom fiskeri- och vattenbruksnäringen. Verket handlägger även stöd till förvaltning av fonden (TA-medel). HaV prövar ansökningar om stöd till insamling av data som används vid utformningen av den gemensamma fiskeripolitiken.

Under 2022 handlade länsstyrelserna 100 stödärenden och 100 ansökningar om utbetalning. Jordbruksverket handlade 75 stödärenden och 185 beslut om utbetalning. HaV handlade under samma period två ärenden.[50]

Länsstyrelsens hantering av stödärenden är sedan 2023 koncentrerade till fem länsstyrelser. Dessförinnan prövades stöden av samtliga 21 länsstyrelser. De fem länsstyrelserna prövar ansökningar som avser insatser i det egna länet eller angränsande län enligt nedanstående tabell.

Tabell 6.4 Beslutande länsstyrelser för ansökan om stöd från EHFVF

Beslutande länsstyrelse	Ansökningar som avser insatser i
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Hallands, Jönköpings, Värmlands eller Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Blekinge län	Blekinge, Kalmar, Kronobergs eller Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län	Gotlands, Stockholms Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Örebro eller Östergötlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, eller Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Norrbottens eller Västerbottens län

Anm. Avser stöd som enligt 2 kap. 10 § förordningen om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden ska prövas av Länsstyrelsen.

[50] Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2022, Jordbruksverket rapport RA23:10, s. 72.

Bakgrunden till beslutet att koncentrera handläggningen från 21 till fem länsstyrelser var en ojämn fördelning i antalet ärenden mellan länen och att vissa länsstyrelser endast handlade ett fåtal ärenden per år.[51] Detta ledde bland annat till att det ansågs svårt att tillgodose kompetensförsörjningen i berörda länsstyrelser och upprätthålla en effektiv handläggning. Den ojämna fördelningen ansågs också leda till bristande likabehandling av ansökningar och till höga administrativa kostnader hos Jordbruksverket gällande stöd till handläggande myndigheter.

6.3.2 Höga förvaltningskostnader

EHFVF hör till de EU-fonder som är dyrast att administrera i förhållande till utbetalade medel. Under perioden 2015–2022 uppgick de samlade förvaltningskostnaderna till cirka 21 procent per utbetalad stödkrona.

Under 2022 kostade fondförvaltningen 35 miljoner kronor. Av detta bestod 11 miljoner kronor av kostnader för direkt ärendehantering och kontroll hos Jordbruksverket, länsstyrelserna och HaV. Merparten av kostnaderna, 21 miljoner kronor, handlade i stället om Jordbruksverkets kostnader för samordning, utredningar, utveckling, normering och information. Kostnaderna för Ekonomistyrningsverkets (ESV) revision av fonden uppgick till knappt 4 miljoner kronor.[52]

Att en så stor andel av resurserna behöver läggas på annat än direkt ärendehantering förklaras delvis av att kostnaderna för havs- och fiskeriprogrammets kontrollsystem fördelas på en mindre utbetalningsvolym jämfört med större fondprogram. En annan förklaring är samordningskostnaderna vilka borde kunna minska i och med att antalet länsstyrelser som deltar i förvaltningen har gått från 21 till fem från och med 2023.

[51] Jordbruksverkets och länsstyrelsernas uppskattade kostnader för administration av EU-fonderna inom fiskeri, jordbruk och landsbygdsutveckling i budgetperioden 2021–2027, Jordbruksverket, dnr 3.4.17-02940/2020.
[52] Egen bearbetning av uppgifter i Jordbruksverket rapport RA23:10.

6.3.3 Stort antal åtgärdstyper

En delförklaring till de höga kostnaderna är enligt vår bedömning att havs- och fiskeriprogrammet under föregående programperiod bestod av många olika åtgärdstyper med små budgetar.

Inför programperioden 2021–2027 har fondens tillämpningsområde utökats. Regeringen har dock haft ambitionen att stöden ska bli färre än tidigare, att överlappningar ska undvikas och att åtgärderna ska vara enklare att förstå och redovisa av stödmottagare samt att handläggningen i hög grad ska kunna ske med hjälp av förenklade kostnadsalternativ. Det innebär att de stödsökande behöver redovisa färre underlag vilket i sin tur innebär en förenkling och tidseffektivisering i handläggningen.[53] Ambitionen att minska antalet åtgärder har resulterat i att dessa minskat från tidigare 36 till 22 i den nuvarande programperioden.

Trots förändringarna kan vi konstatera att även det nya programmet innehåller ett stort antal åtgärder i synnerhet sett i förhållande till den totala budgeten.

6.3.4 Regelverkstillämpning och revisionskritik

Till skillnad från de övriga fonder som Jordbruksverket hanterar utgår styrningen av EHFVF från det fondgemensamma regelverket (CPR) som bland annat också inkluderar fonderna under sammanhållningspolitiken. En följd av detta är att det finns vissa skillnader mellan de båda regelverken när det gäller hur förvaltnings- och kontrollsystemen ska vara uppbyggda.

Under den föregående programperioden tillämpade Jordbruksverket under en period GJP-regelverket för fonden, vilket resulterat i återkrav och avbrutna betalningar från EU-kommissionen.[54] I samband med granskningen av Jordbruksverkets förvaltning under 2022 lämnade ESV ett uttalande med reservation ”med begränsad inverkan”. Detta för att Jordbruksverket inte hade följt EU:s krav på redovisning av stödberättigande kostnader för programmet inom EHFVF.[55]

[53] Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2022, Jordbruksverket rapport RA23:10, s. 38.
[54] Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt, Statskontoret 2022:2, s. 89 f.
[55] Årsredovisning 2022, Ekonomistyrningsverket.

Inför den innevarande programperioden fick ESV ett regeringsuppdrag att stötta Jordbruksverket i framtagandet av den beskrivning av programmets förvaltnings- och kontrollsystem som ska skickas in till kommissionen i början av varje ny programperiod.

6.4 Iakttagelser om förvaltningen av regional- och socialfonderna

Detta avsnitt inleds med en redogörelse för tidigare granskningar och utredningar kopplade till förvaltningen av fonderna under sammanhållningspolitiken, Eruf och ESF, som vi beaktat i vårt arbete (6.4.1). Därefter beskrivs våra iakttagelser vad gäller bland annat kostnader, nyttjandegrad och förutsättningar för synergier mellan dessa fonder (6.4.2–6.4.7). Efter detta följer våra iakttagelser vad gäller systemet med strukturfondspartnerskap (6.4.8). Avsnittet avslutas med iakttagelser vad gäller hanteringen av Interregprogram med fokus på de program som har en svensk förvaltningsmyndighet (6.4.9).

6.4.1 Nyligen genomförda granskningar och utredningar

Riksrevisionens granskning av systemet med regionala strukturfondspartnerskap

Riksrevisionen granskade under 2020 systemet med regionala strukturfondspartnerskap. Riksrevisionen granskade om systemet med strukturfondspartnerskap ger förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogrammen i Sverige. Bedömningen var att det finns flera problem med systemet som innebär bristande förutsättningar för ett effektivt genomförande. En av Riksrevisionens rekommendationer till regeringen var att utreda alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. En annan rekommendation var att regeringen bör förtydliga ansvarsfördelningen mellan de inblandade aktörerna och ställa flera krav på hur partnerskapen ska genomföra sitt arbete.[56] Se vidare avsnitt 6.4.8.

[56] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel, Riksrevisionen, RIR 2020:10.

Riksrevisionens granskning av den regionala utvecklingspolitiken

Under 2022 granskade Riksrevisionen regeringens organisering, styrning och uppföljning av den regionala utvecklingspolitiken.[57] Granskningens övergripande slutsats var att regeringens hantering av statens insatser inom den regionala utvecklingspolitiken gett svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande för att nå politikens mål. På övergripande nivå handlade det om bristande tydlighet, långsiktighet och helhetsperspektiv i regeringens styrning och organisering av statens insatser. Enligt Riksrevisionen får detta konsekvenser för bland annat samverkan mellan sektorer och förvaltningsnivåer, utvärdering av politikens samlade effekter och regionernas förutsättningar för att hantera det regionala utvecklingsansvaret. Riksrevisionen ansåg också att genomförandet av regeringens nationella strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 påverkades av bristerna.

Riksrevisionen rekommenderade mot bakgrund av detta att regeringen skulle utreda den regionala utvecklingspolitiken samt säkerställa att regleringsbrev och andra uppdrag avseende regional utveckling har tydliga syften, krav och förväntningar på statliga myndigheters samverkan med varandra och med regioner. Vidare rekommenderades att regeringen skulle ge Tillväxtverket i uppdrag att följa upp genomförandet av den nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 samt att Regeringskansliet skulle ta fram riktlinjer för utformning av erbjudanden och myndighetsuppdrag med regioner som målgrupp.

Övriga relevanta granskningar och utredningar

Utöver ovan nämnd granskning har inte förvaltningen av fonderna under sammahållningspolitiken varit föremål för några utvärderande regeringsuppdrag, granskningar eller offentliga utredning under den senaste 10-årsperioden. Inför programperioden 2007–2013 tillsatte regeringen Organisationsutredningen för regional tillväxt (N 2005:01). Uppdraget innebar bland annat att lämna förslag till en organisation för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik. Utredningen föreslog bland annat att förvaltning och utbetalningar av såväl natio-

[57] Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande, Riksrevisionen, RIR 2022:8.

nella medel för regional utveckling som EU-medel för Eruf och ESF ska samordnas i en rikstäckande nationell myndighet med regionala enheter. Utredningen föreslog vidare en utvecklingsorganisation bestående av regionala beslutsgrupper. Inom utvecklingsorganisationen skulle beslut fattas om innehåll i program samt insatser och projekt för genomförande av program för regional utveckling. Förvaltningsmyndigheten skulle ta formella beslut i egenskap av förvaltande, attesterande eller utbetalande myndighet.[58]

6.4.2 Förvaltande myndigheters roll och ansvar

Som redogjorts för i avsnitt 3.2.2 realiseras sammanhållningspolitiken i Sverige genom de projekt som finansieras genom Eruf, ESF+ och FRO. I EU:s förordning 2021/1060 om gemensamma bestämmelser (CPR) fastställs de politiska målen och reglerna för programplanering, övervakning och utvärdering samt förvaltning och kontroll av de unionsfonder som genomförs inom ramen för delad förvaltning. I de fondspecifika förordningarna fastställs de allmänna målen för ESF+, Eruf och FRO och särskilda bestämmelser för vilka typer av verksamhet som kan finansieras av dessa fonder.[59]

Som redogjorts för i kapitel 4 är Tillväxtverket förvaltande myndighet för program med finansiering från Eruf och FRO medan ESF-rådet är förvaltande myndighet för det nationella programmet för ESF+ samt den tillfälliga Brexitjusteringsreserven. Under föregående programperiod hanterade ESF-rådet även Fead som nu är en del av ESF+. Förvaltande myndighet är övergripande ansvarig för hanteringen av de fonder som man är satt att förvalta och har som tidigare angivits huvudansvaret för att fonderna genomförs ändamålsenligt och effektivt.[60] Förvaltande myndighet har därför en rad olika uppgifter:

- förvalta[61]
  - utlysa medel
  - välja ut insatser och besluta om dessa
  - betala ut medel

[58] SOU 2006:3.
[59] Se till exempel skäl 6 i ingressen till förordningen 2021/1057 om inrättande av ESF+.
[60] Skäl 60 i ingressen till förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[61] Artikel 72–73 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser samt 2 kap. § 6 förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder.

- normera[62]
  - tydliggöra hur regelverket ska tillämpas och under vilka förutsättningar som medel kan beviljas
- kontrollera[63]
  - utföra förvaltningskontroller administrativt och på plats
  - införa åtgärder mot bedrägeribekämpning
  - förebygga, åtgärda och korrigera oriktigheter
- följa upp och utvärdera[64]
  - utvärdera programmen mot ett eller flera uppställda kriterier
  - rapportera output- och resultatindikatorer
  - göra en halvtidsöversyn[65] samt ta fram och överlämna en slutlig prestationsrapport för programmet till kommissionen
- kommunicera och synliggöra[66]
  - samordning och kommunikationsverksamhet rörande fonderna samt säkerställa att information om mål, verksamhet, tillgängliga finansieringsmöjligheter och resultat för de program som den ansvarar för finns tillgängligt på en webbplats.

Punkterna ovan beskriver det grundläggande uppdrag som Tillväxtverket och ESF-rådet har som förvaltande myndighet för Eruf, FRO respektive ESF+. EU-regelverket tillåter att en förvaltande myndighet delegerar uppgifter till förmedlande organ, något som Sverige valt att inte införa för de aktuella fonderna. Utöver ovanstående uppgifter ger förvaltande myndighet stöd till övervakningskommittéerna samt upprätthåller en redovisningsfunktion.[67]

---

[62] Förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser; förordningen 2021/1058 om regionala utvecklingsfonden och sammanhållningsfonden samt 4 kap. § 9 förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[63] Artikel 72, 73 och 74 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[64] Artikel 16, 42, 43 och 44 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Ansvaret för utvärdering kan ligga på förvaltande myndighet eller medlemsstaten. I Sverige har förvaltande myndighet ansvaret.
[65] Artikel 18 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Ansvaret ligger på medlemsstaten. Förvaltande myndighet är en central del av bedömningen i halvtidsöversynen av programmen.
[66] Artikel 48 och 49 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[67] Artikel 75 och 76 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

Flera aktörer är involverade i framtagande av programmen (avsnitt 4.2) liksom i genomförande av dessa. Förvaltande myndigheter driver inte projekten utan är beroende av att lämpliga aktörer söker medel för projekt (se avsnitt 4.4.3–4.4.4 för fördelning av stödsökande och medfinansiärer). Att mobilisera sökanden är därför en uppgift som myndigheterna beskriver att de arbetar aktivt med. Denna del av ansvaret kan sägas följa dels av det övergripande ansvaret för fondernas hantering, dels av uppdraget att kommunicera kring fonderna.

Närmare om Tillväxtverkets organisation och handläggningsprocess

Tillväxtverkets huvudkontor ligger i Stockholm. Det finns åtta regionala kontor placerade i Eruf:s åtta programområden.[68] Tillväxtverket är samlokaliserade med ESF-rådet på samtliga dessa orter. Det nationella programmet, finansieringsinstrumenten i de regionala programmen liksom FRO handläggs i Stockholm. Ärendehandläggningen inom förvaltande myndighet är uppdelad i två delar, ansökan om stöd och ansökan om utbetalning. De två funktionerna ligger på två olika avdelningar; avdelningen Regioner och Företag som hanterar ansökningar om stöd respektive Kvalitet och kontroll (inklusive den så kallade Granskningsenheten) som hanterar ansökningar om utbetalning. Under avdelningen Regioner finns det tre regionala programenheter, Norra Sverige, Mellersta Sverige och Södra Sverige. Under dessa enheter fördelar sig de regionala kontoren där det återfinns åtta programansvariga, en för respektive regionalt program. Under avdelning Företag finns enheten Miljö och Innovation som hanterar det nationella programmet och FRO med varsin programansvarig. Handläggande enhet ansvarar för att informera om fondprogram, arrangera utlysningar, ta emot och bereda ansökningar om stöd, avslå ansökningar som inte uppfyller kraven, vidarebefordra godkända ansökningar till strukturfondspartnerskapen för prioritering, besluta om stöd och följa genomförandet av beviljade projekt och se till att de avslutas. Granskningsenheten inom avdelningen Rätts och kontroll ansvarar för att ta emot och bereda ansökningar om utbetalningar, genomföra skrivbordskontroller, stämma av ansökan

[68] De regionala kontoren är placerade i Malmö, Jönköping, Göteborg, Örebro, Gävle, Östersund, Luleå, Stockholm. Tillväxtverket har också ett regionalt kontor i Arjeplog för annan verksamhet.

om utbetalning mot lägesrapporter som handläggande enhet tar fram samt genomföra kontroller på plats. De handläggande och granskande enheterna samverkar löpande och jobbar tillsammans i de olika skedena i hanteringen av en ansökan om stöd. Rätts och kontroll ansvarar för att ta fram föreskrifter[69] och allmänna villkor för ansökning av medel från Eruf och FRO.

Gemensamt stöd till de handläggande enheterna finns på Enheten för tjänster och samverkan som ansvarar bland annat för framtagande av arbetsrutiner, handläggarstöd, checklistor, formulär och mallar. De arbetar tillsammans med Rätts och kontroll med stöd till handläggande enheter och granskare genom regeltolkning. Uppföljning och utvärdering hanteras av avdelningen STAB där övriga stödfunktioner finns, såsom ekonomi, HR, kommunikation och analys.

Närmare om ESF-rådets organisation och handläggningsprocess

ESF-rådets huvudkontor ligger sedan 2019 i Gävle. Myndigheten har regionala kontor på åtta platser i Sverige. Kontoren är som, angivits ovan, samlokaliserade med Tillväxtverkets regionala kontor. De åtta regionala kontoren och den nationella enheten ansvarar för hela handläggningskedjan, med motsvarande uppgifter som handläggande enheter hos Tillväxtverket. Det vill säga för att informera om fondprogram, arrangera utlysningar, ta emot och bereda ansökningar om stöd, avslå ansökningar som inte uppfyller kraven, vidarebefordra godkända ansökningar till strukturfondspartnerskapen för prioritering, besluta om stöd och följa genomförandet av beviljade projekt och se till att de avslutas.

På de regionala och på den nationella enheten arbetar samordnare (handläggare) och ekonomer. Dessa personalkategorier jobbar i team kring ansökningar om stöd där ekonomen gör bedömningar av kostnadseffektivitet och planerad budget i ansökningarna samt granskar och fattar beslut om utbetalningar. Det finns alltså ingen organisatorisk åtskillnad mellan hantering av stödansökningar respektive utbetalningsansökningar som hos Tillväxtverket. Utöver den regionala och nationella enheten finns även en förvaltningsorganisation som är underställd en förvaltningschef. Här ligger myndighetens stöd-

[69] Tillväxtverket har delegerad rätt att ta fram föreskrifter men har för programperioden 2021–2027 valt att ta fram allmänna villkor i stället för föreskrifter vid tillämpning av regelverket kopplat till Eruf (och FRO).

funktioner som ekonomi, HR, analys, kommunikation och it. Analys och kommunikationsenheten har ansvar för rapportering av individindikatorer och utvärdering. Som en del av förvaltningsorganisationen finns också en programenhet. Den har hand om uppföljning och rapportering av bland annat finansiella indikatorer samt normeringsarbete i form av framtagande av handläggarstöd, föreskrifter[70] och allmänna villkor. Programenheten ansvarar också för att stödja de regionala enheterna i sakärenden och i programrelaterade frågor såsom tolkning av regelverk.

6.4.3 De regionala strukturfondspartnerskapens roll och funktionssätt

I Sverige har EU:s krav på partnerskap och flernivåstyre genomförts genom bland annat genom systemet med strukturfondspartnerskap som inrättades 2007. Avsikten med att införa gemensamma strukturfondspartnerskap var att öka möjligheterna till samordning av insatser inom programmen.[71] Förarbetena till regleringen hänvisar i övrigt huvudsakligen till den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.[72]

Den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 utgjorde Sveriges nationella strategiska referensram för sammanhållningspolitiken för den aktuella perioden. Strategin avsåg bland annat att vidareutveckla samordningen mellan den regionala utvecklingspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och den europeiska sammanhållningspolitiken i Sverige. Den låg också till grund för genomförandet av unionens sammanhållningspolitik i Sverige. Den nationella strategin var vägledande för regionala tillväxtprogram och för nationella myndigheter samt syftade till att utveckla dialogen och samspelet mellan aktörer på lokal, regional, nationell nivå och EU-nivå.[73] Mot bakgrund av den nationella strategin fick strukturfondspartnerskapen en avgörande roll i besluts-

[70] ESF-rådet har delegerad rätt att ta fram föreskrifter men har för programperioden 2021–2027 valt att ta fram allmänna villkor i stället för föreskrifter vid tillämpning av regelverket kopplat till ESF+.
[71] Prop. 2006/07:92 s. 6.
[72] Jfr prop. 2006/07:92.
[73] En nationell strategi för regional konkurrenskraft, Entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013, s. 4 f.

fattandet när det gäller beviljande av stöd från Eruf och ESF (nuvarande ESF+).

Strukturfondspartnerskapen regleras i lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap. Det finns enligt 1 § i lagen åtta strukturfondspartnerskap. Indelningen motsvarar den geografiska indelningen som gäller för de regionala programmen för Eruf, de regionala handlingsplanerna inom det nationella programmet för ESF+ och den så kallade NUTS 2,-indelningen som inom EU används för statistikredovisning. Detta innebär att de regionala strukturfondspartnerskapen är uppdelade enligt följande.

- Skåne-Blekinge alternativt Sydsverige[74](Skåne och Blekinge län)
- Småland och Öarna (Kalmar, Kronobergs, Jönköpings och Gotlands län)
- Västsverige (Västra Götalands och Hallands län)
- Östra Mellansverige (Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands och Östergötlands län)
- Stockholm (Stockholms län)
- Norra Mellansverige (Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län)
- Mellersta Norrland (Jämtlands och Västernorrlands län)
- Övre Norrland (Norrbottens och Västerbottens län).

Av 3 § lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap framgår att ett partnerskap består av förtroendevalda representanter för kommuner och regioner i berörda län samt, i vissa fall, Sametinget, företrädare för arbetsmarknadens organisationer, berörda intresseorganisationer, föreningar, och företrädare för de myndigheter som regeringen bestämmer. Det är regeringen som utser ordförande för strukturfondspartnerskapet. Ordföranden är vanligtvis en regionpolitiker. Ordförandena bjuder därefter in olika aktörer som efter ett nomineringsförfarande får delta med en representant i strukturfondspartnerskapet.

Strukturfondspartnerskapens huvuduppgift är enligt 1 § i lagen att yttra sig över vilka ansökningar som ska prioriteras bland de an-

[74] Tillväxtverket använder sig av benämningen ”Skåne-Blekinge” medan ESF-rådet använder benämningen ”Sydsverige”. I båda fallen omfattas Skåne och Blekinge län.

sökningar som har godkänts av förvaltande myndighet för det berörda programmet. Partnerskapen hanterar ansökningar avseende både de regionala programmen för Eruf och regionalt tilldelade medel inom det nationella programmet för ESF+.[75] Förfarandet inleds med att de förvaltande myndigheterna, ESF-rådet och Tillväxtverket, påbörjar handläggningen av ärendena. Detta innefattar bland annat kontroll av om stödet är förenligt med nationella och unionsrättsliga bestämmelser. Den förvaltande myndigheten granskar även om ansökan uppfyller grundläggande krav. Det sker också en granskning utifrån på förhand angivna kvalitetskriterier samt en bedömning av dessa.[76] Resultaten av handläggningen sammanställs sedan i ett underlag för strukturfondspartnerskapens prioritering. Underlaget för prioritering ska senaste fyra veckor innan sammanträdet överlämnas till partnerskapen.[77]

Därefter ska strukturfondspartnerskapen samråda med berörd region om projektens överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet i aktuellt län.[78] Hur dessa samråd genomförs varierar. Det vanligaste är att regionerna tar fram någon form av skriftlig bedömning av de projekt som partnerskapen ska behandla, men det förekommer även andra upplägg. I många fall blir samråden ett tillfälle för regionerna att sinsemellan komma överens om vilka projekt de vill prioritera.[79] Vid partnerskapets efterföljande sammanträde föredrar den förvaltande myndigheten de inkomna ansökningarna för partnerskapets ledamöter.[80] Därefter väljer strukturfondspartnerskapet vilka projekt som ska prioriteras för finansiering. Beslutet ska vara enhälligt.[81] Av förarbetena till lagen om strukturfondspartnerskap framgår att partnerskapen själva får avgöra vilka överväganden som ska göras när det gäller prioriteringarna, men att det inte i något skede är partnerskapets uppgift att ta ställning till enskilda delar av projekten.[82] Partnerskapets yttrande ska innehålla en motivering till varje

[75] 2 kap. 11 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[76] E-post från Tillväxtverket 2022-11-25.
[77] 2 kap. 12–13 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[78] Enligt 2 § lagen om strukturfondspartnerskap ska partnerskapen samråda med berörd region som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i fråga om projektets överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet. Se även 2 kap. 14 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder som hänvisar till 2 § lagen om strukturfondspartnerskap.
[79] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel? Riksrevisionen 2020:10 , s. 36.
[80] 2 kap. 15 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[81] 1 § lagen om strukturfondspartnerskap och 2 kap. 15 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[82] Prop. 2006/07:92 s. 8 f.

prioritering. Motiveringen för varje enskild prioritering ska innehålla en redogörelse för det samråd som skett med berörda regioner och en bedömning av hur ansökan uppfyller de mål som ställts upp i de riktlinjer för prioritering som framgår av strukturfondspartnerskapets arbetsordning.[83]

För att säkerställa såväl det nationella som de regionala strukturfondsprogrammens regionala förankring är utgångspunkten enligt förarbetena att den förvaltande myndigheten endast ska få bevilja stöd i enlighet med strukturfondspartnerskapets prioriteringar av ansökningar om stöd till projekt.[84] Partnerskapens yttrande är följaktligen bindande för den förvaltande myndighetens fortsatta handläggning.[85] Det är dock de förvaltande myndigheterna som fattar de formella besluten om att bevilja stöd. Besluten ska innehålla strukturfondspartnerskapens motivering.[86] Ett beslut om att bevilja eller avslå en ansökan om stöd kan inte överklagas.[87]

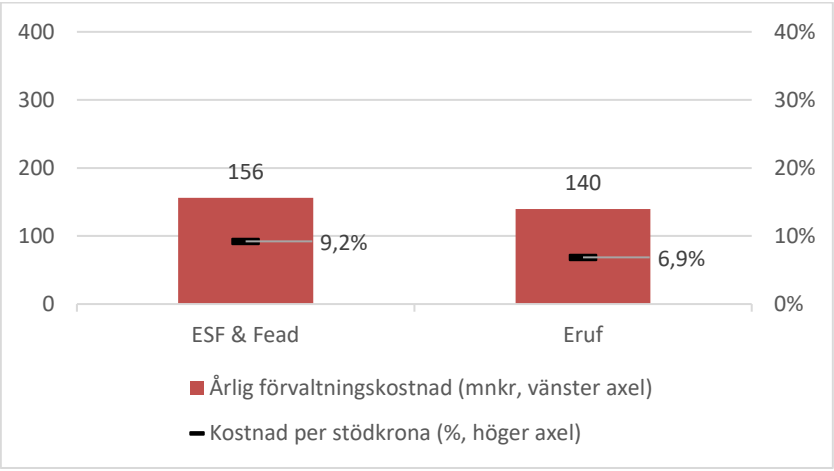
6.4.4 Kostnader för hanteringen av Eruf och ESF

Förvaltningen av stöd som finansieras från fonderna Eruf, ESF och Fead kostade tillsammans i genomsnitt cirka 274 miljoner kronor per år 2015–2022.[88] Dessa kostnader utgjorde cirka 23 procent av de totala förvaltningskostnaderna för EU-medel i Sverige under föregående programperiod. Fondernas budget var under den föregående programperioden ungefär lika stora. Figur 6.6. visar förvaltningskostnaderna för respektive fond samt kostnaden per stödkrona.

[83] 2 kap. 16 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[84] Se prop. 2006/07:92 s. 6.
[85] 1 § sista stycket lagen om strukturfondspartnerskap.
[86] 2 kap. 17 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[87] 4 kap. 11 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[88] Exklusive Interregprogram.

Figur 6.8 Förvaltningskostnader för program med finansiering från ESF och Fead respektive Eruf 2015–2022[89]

Miljoner kronor och procent av totala programmedel



Källa: Egen bearbetning av uppgifter från berörda myndigheter.

Förvaltningskostnader ESF-fonden

Eftersom ESF-rådets uppdrag helt och håller utgörs av hantering av EU-medel är samtliga kostnader hänförliga till den verksamhet som utredningen ska kartlägga och bedöma vad gäller effektivitet och ändamålsenlighet. I verksamhetskostnader ingår kostnader för verksamhet kopplad till stödhanteringen såsom handläggningen, kontroll och granskning, uppföljning och utvärdering. Även kostnader för utveckling och förvaltning av it-system ingår liksom lokalkostnader. Som redovisas i figur 6.8 har kostnaderna för hanteringen av fonderna ESF samt Fead i genomsnitt legat kring 156 mnkr per år.[90] Utredningens beräkningar baserat på uppgifter om kostnader och utbetalningar från myndigheterna visar att kostnaden per utbetald stödkrona (inklusive regionernas finansiering och annan projektmedfinansiering) uppgår till 9,2 procent av utbetalade medel under programperioden.

Antalet årsarbetskrafter har under föregående programperiod legat i genomsnitt på 120 men ökat mot slutet av perioden och uppgick

[89] Inkluderar ESF-rådets, Tillväxtverkets och ESV:s förvaltningskostnader för respektive fond. Notera att ESV:s kostnader för hanteringen av Eruf även inkluderar kostnader för revision av Interregprogram.

[90] Av dessa kostnader är cirka 4 miljoner kronor hänförliga till ESV:s revisionsuppdrag för ESF och Fead.

2022 till 129.[91] Ökningen har att göra med ESF-rådets uppdrag att hantera Brexitjusteringsfonden, ett uppdrag som kommer att slutföras under 2025. Då de disponibla fondmedlen för ESF+ minskade med cirka 10 procent programperioden 2021–2027 jämfört med föregående programperiod, har ESF-rådet fattat beslut om en ny målbemanning som ska nås 1 jan. 2025. Antalet årsarbetskrafter från 2025 och framåt ska justeras med målsättningen att nå cirka 113 årsarbetskrafter. För uppgifter inom handläggning och granskning planeras 68 årsarbetskrafter och för förvaltningsorganisationen i övrigt 45.[92]

Prestationsmått

Myndigheten använder i årsredovisningen för 2022 prestationsmåttet kostnad per programärende där samtliga administrativa kostnader fördelas ut på antalet programärenden (tabell 6.5). Antalet programärenden utgörs av alla ärenden som handläggs i processen för ett projekt fram till slututbetalning. Måttet inkluderar separata ärenden för utlysning, avslag och bifall, avbrutna och hävda projekt. I snitt landar kostnader per ärende under programperioden mätt på detta sätt på 49 000 kronor. Myndigheten uppger i årsredovisningen att en minskning av kostnaden per programärende sker i takt med att tolkningar, rutiner och systemstöd utvecklas under programperioden.

Tabell 6.5 Kostnad per programärende för ESF och Fead 2015–2021

ESF & Fead	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt/ snitt
Förv. kost.	157 812	157 926	156 047	139 427	146 455	137 117	145 017	1 039 801
Antal ärenden	1 035	1 845	3 020	4 264	3 620	3 832	3 766	21 382
Kost. per ärende	152	86	52	33	40	36	39	49

Källa: ESF-rådets årsredovisning 2022.

[91] Årsredovisning 2022, ESF-rådet, s. 67.
[92] Uppgifter från ESF-rådet. Se även Svenska ESF-rådet, målbemanning, dnr 2023/00269. Målbemanningsplanen anger en målbemanning 2025 på totalt 126 anställda, vilket utifrån tidigare utfall motsvarar cirka 113 årsarbetskrafter (90 procent av medelantalet anställda).

Definieras antalet ärenden i stället endast som antalet inkomna ansökningar som bifalls eller avslås uppgår antalet ärenden till 1 677 och kostnaden per ärende uppgår till i genomsnitt 620 000 kronor (tabell 6.6).

Tabell 6.6 Kostnad per ärende för ESF och Fead 2015–2021

ESF & Fead	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt/ snitt
Admin. kostnader	157 812	157 926	156 047	139 427	146 455	137 117	145 017	1 039 801
Antal ärenden	473	220	201	161	171	387	64	1 677
Kost. per ärende	334	718	776	866	856	354	2 266	620

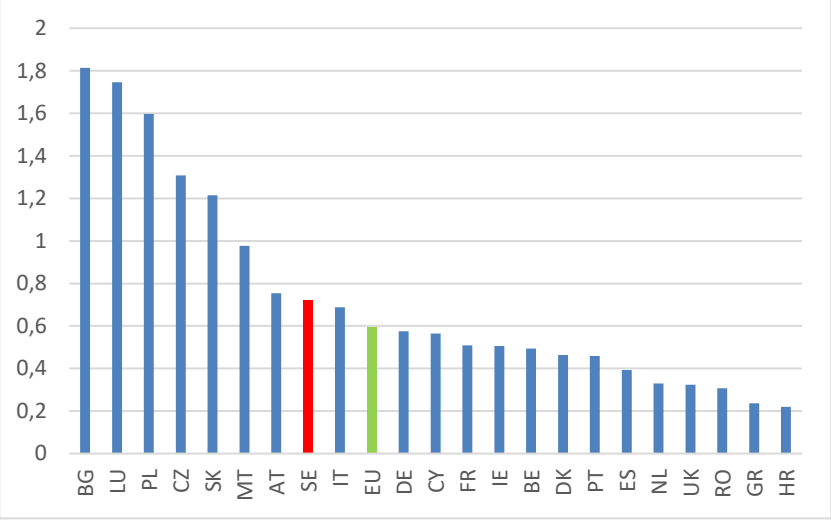
Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från ESF-rådet.

Förvaltningskostnader för ESF i andra EU-länder

EU-kommissionen har försök att skatta medlemsstaternas kostnader för förvaltningen av ESI-fonderna för programperioden 2014–2020.[93] Jämförelser mellan länderna görs för administrativa kostnader som andel av programbudget såväl som årsarbetskrafter i förhållande till programbudget. Årsarbetskraftsmåttet har fördelen att det delvis korrigerar för skillnader mellan ländernas olika kostnads- och lönelägen. Enligt rapporten ligger Sveriges kostnader för ESF med båda dessa mått högre än EU-snittet, se figur 6.9.

[93] New assessment of ESIF administrative costs and burden, Europeiska kommissionen, 2018.

Figur 6.9 Årsarbetskrafter i förhållande till programbudget för ESF-fonden 2014–2020



Källa: Excelunderlag till New assessment of ESIF administrative costs and burden, Europeiska kommissionen 2018.

Det går inte att med bas i denna data dra slutsatsen att Sveriges hantering av ESF-fonden är mindre effektiv än i jämförbara länder eftersom flera variabler spelar in. Det finns andra skillnader som påverkar kostnadsbilden länderna emellan såsom utformningen och innehållet i de nationella programmen, skillnader som kan förklara varför Sverige har fler årsarbetskrafter för hanteringen av fonden än genomsnittet i EU i nämnda rapport.

I rapporten beräknas kostnaderna för hanteringen av de olika fonderna och man har också fördelat kostnader på 42 olika administrativa uppgifter som medlemsstaterna är skyldiga att utföra. Mest resurskrävande i den svenska hanteringen av ESF är ”urval av insatser” (selection of operations and information of beneficiaries) samt olika kontrollrelaterade uppgifter såsom ”verifikationer och återkrav” (verifications for reimbursements of beneficiaries”). Enligt dataunderlaget till rapporten lade ESF-rådet också en i jämförelse med andra länder en högre andel av sina kostnader på just dessa uppgifter. Även

uppgiften att säkerställa ett system för att samla och lagra information ligger andelsmässigt högre än EU-snittet.[94]

Förvaltningskostnader för Eruf

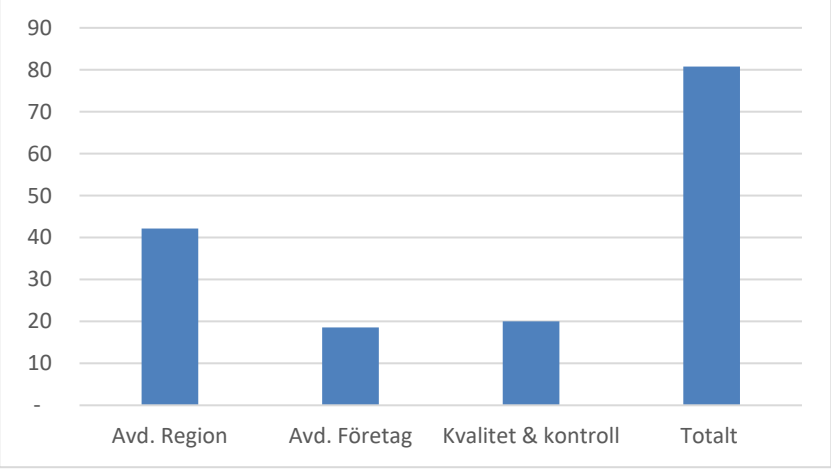
Till skillnad från ESF-rådet är bara delar av Tillväxtverkets verksamhet kopplad till hanteringen av EU-medel, och därmed är enbart delar av myndighetens totala verksamhetskostnader hänförliga till hanteringen av Eruf.[95] Som figur 6.8 visar ligger kostnaderna för hanteringen av Eruf i snitt på cirka 140 miljoner kronor per år.[96] I detta ingår kostnader för verksamhet kopplad till stödhanteringen såsom handläggning, kontroll och granskning, uppföljning och utvärdering. Även kostnader för räntor och amorteringar för it-system ingår samt overheadkostnader.[97] Overheadpåslaget påverkas av hur stor verksamhet myndigheten har i övrigt. Lokalkostnaderna som andel av totala verksamhetskostnader för hela Tillväxtverket 2019 låg på drygt fem procent.[98] Utredningens beräkningar baserat på uppgifter om kostnader och utbetalningar från myndigheterna visar att kostnaden per utbetald stödkrona (inklusive regionernas finansiering och annan projektmedfinansiering) uppgår till 6,9 procent av utbetalade medel under programperioden.

Antalet årsarbetskrafter som är kopplad till hanteringen av EU-medel (exklusive uppgiften som förvaltande myndighet för Interreg ÖKS) har i snitt legat på 92 under programperioden men under den senare delen av programperioden har antalet ökat. 2022 uppgick antalet årsarbetskrafter till 99. Detta har att göra med Tillväxtverkets tillkommande uppdrag som förvaltande myndighet för FRO sedan 2021.[99] Hanteringen av Eruf är som tidigare konstaterats en integrerad del av Tillväxtverkets övriga verksamhet. För att få en uppfattning om hur årsarbetskrafterna fördelar sig på olika delar av verksamheten har utredningen tagit del av data från 2022 från myndighetens tids-

[94] New assessment of ESIF administrative costs and burden, Excelunderlag, Europeiska kommissionen, 2018.
[95] Exklusive Interregprogram.
[96] Inklusive ESV:s kostnader på drygt 9 miljoner kronor per år under programperioden.
[97] Uppgifter från Tillväxtverket
[98] Årsredovisning 2020, Tillväxtverket, s. 121. Andelen avser 2019, innan Tillväxtverket tillfördes årsarbetskrafter med anledning av uppdraget om korttidsstöd, utan utökning av lokaler. Lokalernas andel av verksamhetskostnaderna låg 2022 på 3 procent, se Tillväxtverkets årsredovisning 2022.
[99] Uppgifter från Tillväxtverket.

rapporteringssystem. Denna data har utredningen omarbetat till årsarbetskrafter för att få en uppfattning om var handläggning respektive andra uppgifter utförs och hur antalet årsarbetskrafter fördelas. Som redogjorts för i avsnitt 6.4.2. sker handläggningen av de regionala programmen och det nationella programmet på avdelningarna Regioner respektive Företag. Då granskning och beslut om utbetalning sker åtskilt från handläggningen bör även antalet timmar kopplat till denna uppgift inkluderas för att få en uppfattning om hela handläggningsprocessen. Enligt tidsrapporteringen motsvarar antalet timmar för dessa uppgifter under 2022 totalt 80 årsarbetskrafter[100], fördelat enligt figur 6.10.

Figur 6.10 Tillväxtverkets årsarbetskrafter för handläggning och kontroll 2022[101]



Källa: Egen bearbetning av tidsrapporteringsdata från Tillväxtverket.

Övrigt antal timmar motsvarande cirka 20 årsarbetskrafter och fördelar sig på funktioner under avdelningen STAB däribland ekonomi, HR och uppföljning och utvärdering och Rättsavdelningen.

[100] Baserat på myndighetens uppgift om att en årsarbetskraft motsvarar 1660 timmar per år. I kostnadsstället Granskning ingår också attesterande myndighet med en årsarbetskraft.
[101] Avdelningen Kvalitet och Kontroll har bytt namn och heter sedan hösten 2023 Rätts och kontroll.

Prestationsmått

Med motsvarande definition av ett ärende som anges för ESF i tabell 6.6, det vill samtliga inkomna ansökningar som bifallits eller avslagits, handlade Tillväxtverket 1 708 ärenden under perioden 2015–2021. Detta ger en kostnad per ärende på drygt 500 000 kronor. Se tabell 6.7.

Tabell 6.7 Kostnader per ärende för Eruf 2015–2021

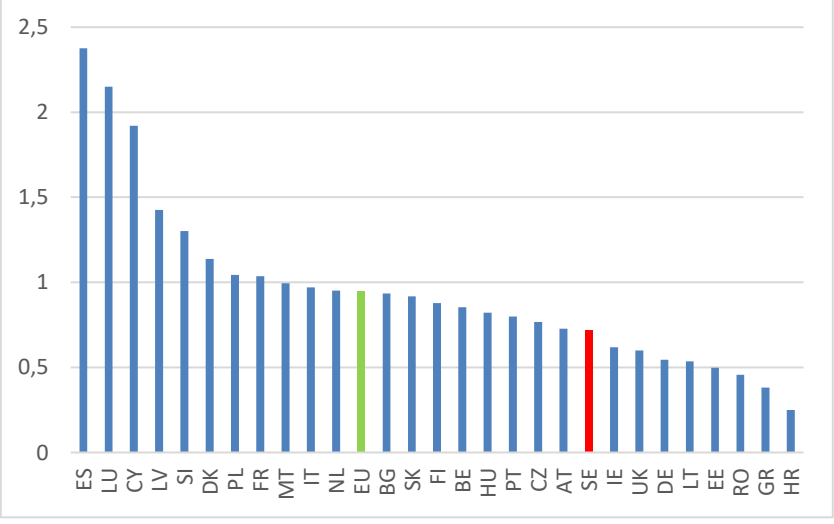
Eruf	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt/ Snitt
Administrativa kostnader	103 359	135 621	128 398	124 147	121 943	128 398	128 398	866 013
Antal ärenden	358	191	201	176	246	252	284	1 708
Kostnad per ärende	289	710	639	705	496	493	452	507

Källa: Tillväxtverket.

Förvaltningskostnader för Eruf i andra medlemsstater

Enligt tidigare nämnda kommissionsrapport ligger kostnaden för hanteringen av Eruf i Sverige under EU:s genomsnitt mätt som årsarbetskrafter i förhållande till programbudget, se figur 6.11.

Figur 6.11 Antal årsarbetskrafter i förhållande till programbudget för Eruf 2014–2020



Källa: Excelunderlag till Europeiska kommissionen (2018) New assessment of ESIF administrative costs and burden.

I likhet med hanteringen av ESF lägger Sverige en högre andel av de totala kostnaderna för hanteringen av Eruf än EU-snittet på ”urval av insatser” samt olika kontrollrelaterade uppgifter såsom ”verifikationer och återkrav”. Enligt rapportens underliggande data kan man utläsa att Sveriges kostnader för framtagande av program för Eruf inte är högre än EU-snittet, trots vårt relativt stora antal regionala program.[102]

Slutsatser rörande myndigheternas förvaltningskostnader

Av redogörelsen ovan kan utredningen konstatera att Eruf:s och ESF:s volym är på liknande nivåer, medan deras kostnad per stödkrona skiljer sig något åt, 6,9 procent för Eruf och 9,2 procent för ESF och Fead. Kostnaden per stödkrona påverkas av nivån på såväl förvaltningskostnaderna som på de utbetalade medlen. Den högre nivån på outnyttjade medel för ESF (se avsnitt 6.4.6) än för Eruf är därmed en faktor som kan påverka skillnaden i kostnad per stödkrona fonderna emellan. Vad gäller kostnaderna för förvaltningen av social- och regionalfonden finns det vissa likheter i förutsättningar som gör att myndigheternas kostnader låter sig jämföras. ESF-rådet och Tillväxtverket opererar båda inom ramen för sammanhållningspolitiken och ska verka för att dess målsättningar implementeras i Sverige. Kraven som ställs på de förvaltande myndigheterna enligt CPR ger förutsättningar för organisatoriska och processuella likheter vid handläggning och granskning. Detta gäller också den delen av beredningsprocessen som avser Strukturfondspartnerskapen och arbetet med den regionala och lokala förankringen och mobiliseringen. Myndigheterna delar vidare kontor och därmed lokalkostnader på åtta platser i Sverige.

Det finns samtidigt förutsättningar som försvårar en jämförelse av förvaltningskostnaderna och som därmed begränsar möjligheten att dra några jämförande slutsatser. Fonderna styrs som tidigare angivits av såväl gemensamma bestämmelser som fondspecifika regelverk vilka ställer olika typer av krav på respektive fonds hantering. Fonderna har också i huvudsak olika målgrupper där den stora skillnaden består i socialfondsprogrammets primära inriktning mot indi-

[102] New assessment of ESIF administrative costs and burden, Excelunderlag, Europeiska kommissionen, 2018.

vider och regionalfondsprogrammens inriktning mot utveckling av företags och regioners förutsättningar. Detta kan påverka verksamhetens kostnader för hantering av fonden. Det gäller exempelvis den del av verksamheten som arbetar med kontroll och granskning som för ESF-rådets del inkluderar moment som besök på plats, något som kan öka kostnaderna. Denna typ av kontroller är inte är lika vanligt förekommande vid granskning av regionalfondsprojekt. Samtidigt har ESF-rådet i stor utsträckning kunnat dra nytta av möjligheten att använda sig av förenklade kostnadsalternativ i form av schablon eller enhetskostnader och infört enhetskostnader vid budgetering och redovisning av projektpersonalens nedlagda tid i projektet, något som myndigheten menar underlättar myndighetens granskning av projektägarnas verifikationer. Tillväxtverket använder sig också av förenklade kostnadsalternativ men behöver för de projekt som lyder under EU:s statsstödsregelverk begära in uppgifter om faktiska kostnader. Detta kräver en annan typ av och mer tidkrävande kontroll av de verifikationer som projektägarna skickar in till Tillväxtverket vilket påverkar kostnaderna för kontroll och granskning för förvaltande myndighet såväl som för revisionsmyndigheten ESV.

Som vi konstaterar ovan är hantering av Eruf bara en del av Tillväxtverkets verksamhet vilket gör att de verksamhetskostnader och årsarbetskrafter som myndigheten redovisar för fondhanteringen är en delmängd av myndighetens totala kostnader och personal som arbetar på myndigheten. Tillväxtverkets gemensamma kostnader är utfördelad på den verksamhet som hanterar Eruf medan ESF-rådets samtliga kostnader är hänförliga till hanteringen av EU-medel. En invändning mot jämförelser mellan verksamheternas kostnader kan därmed göras utifrån att ESF-rådet inte har någon annan verksamhet att slå ut sina administrativa kostnader på, medan den delen av Tillväxtverkets verksamhet som hanterar Eruf bara behöver bära en del av myndighetens gemensamma kostnader genom ett OH-påslag. Utgångspunkten för utredningens analys behöver dock vara att de uppgifter om kostnader och årsarbetskrafter som Tillväxtverket uppger är kopplade till hanteringen av Eruf avspeglar de faktiska förutsättningarna för verksamheten och att Eruf:s andel av myndighetens gemensamma kostnader och årsarbetskrafter är korrekt fördelade. I detta hänseende bör alltså de båda myndigheternas uppgifter vara jämförbara.

Vad gäller prestationsmått och definitioner konstaterar vi ovan att dessa skiljer sig åt mellan fonderna. Detta har sin grund i att kraven från regeringen såväl som myndigheternas val av upplägg vad gäller uppföljning av kostnader och andra indikatorer skiljer sig åt. Det som ESF-rådet i årsredovisningen benämner programärenden är inte jämförbart med Tillväxtverkets definition av ett ärende, varför prestationsmåttet kostnad per programärende inte säger något om skillnader i effektiviteten i handläggningen. Vid användning av samma definition blir prestationsmåttet mer jämförbart och visar att Tillväxtverkets kostnad per ärende är något lägre än ESF-rådets.

Även om utredningen konstaterar att man inte bör dra några entydiga slutsatser av den internationella jämförelsen noterar vi att det är samma administrativa moment som är resurskrävande i båda fonderna och att båda förvaltande myndigheter lägger andelsmässigt mer tid på dessa moment än EU-snittet. Både ESF och Eruf har en låg felprocent vilket indikerar att felaktigheter upptäcks i den granskning som görs inför utbetalning. Vi konstaterar också att de svenska kostnaderna för programförberedelser inte sticker ut som andel av totala kostnader när det gäller Eruf. Jämför man däremot kostnaderna för programförberedelser som andel av totala kostnader för hanteringen av fonderna mellan ESF och Eruf är dessa betydligt högre för Eruf, 2,2 procent jämfört med ESF där andelen ligger på 0,2 procent.[103]

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att det är förknippat med svårigheter att jämföra respektive myndighets förvaltningskostnader och utifrån detta göra en bedömning om den ena verksamheten är mer eller mindre effektiv än den andra. Att isolera vad i regelverket, programmens utformning eller myndighetens handläggning som orsakar skillnaderna i kostnader låter sig inte göras. Det vi däremot kan konstatera är att myndigheterna i sin hantering av fonderna enligt tillgängliga data ser ut att lägga liknande antal årsarbetskrafter på handläggning, inklusive granskning. Det är i stället på förvaltningsuppgifter som ESF-rådet enligt tillgängliga data lägger en större del av sina årsarbetskrafter än Tillväxtverket gör.

Varken ESF-rådet eller Tillväxtverket har fått tillskott för hanteringen av ESF och Fead eller Eruf under föregående programperiod.[104]

[103] New assessment of ESIF administrative costs and burden, Excelunderlag, Europeiska kommissionen, 2018.

[104] I budgetpropositionen för 2022 höjde regeringen ESF-rådets förvaltningsanslag med 15 miljoner kronor för 2022 och med 8 miljoner för 2023–2024 med anledning av den tillkommande uppgiften att hantera Brexitjusteringsreserven.

Regeringen har däremot ställt krav på effektivisering av EU-stödhanteringen under programperioden och minskade i budgetpropositionen för 2020 ESF-rådets och Tillväxtverkets förvaltningsanslag med 5 miljoner kronor vardera.[105] Regeringen uttryckte att kostnaden per stödkrona ska minska genom effektivare arbetssätt och en minskad administration. Tillväxtverket uppger att besparingen ledde till en minskad ambitionsnivå i arbetet med kontroll, uppföljning, utvärdering, kommunikation och resultatspridning. Det fondöverskridande samarbetet prioriterades ned. Myndigheten lyfter att risken med minskade kontroller är en ökning av felaktiga utbetalningar.[106] ESF-rådet uppger att myndigheten vidtagit ett antal åtgärder för ökad effektivitet, däribland förenklingar inom redovisningen samt att ärendehanteringssystemet EBS2020 har utvecklats i syfte att minska antalet manuella handläggningsmoment.[107]

Att löpande jobba med effektiviseringar i linje med det som ESF-rådet ger exempel på ligger inom varje myndighets ansvar. Ett minskat förvaltningsanslag kan åstadkomma ett tryck på effektivisering. Det kan dock också leda till åtgärder som i Tillväxtverkets fall beskrivs som en minskad ambitionsnivå för verksamhetens olika delar med risk för exempelvis ökad felprocent. Detta ser inte utredningen som en effektivisering om det samtidigt riskerar verksamhetens kvalitet och rättssäkerhet.

Sammanfattningsvis kan utredningen inte med bas i tillgängliga data dra slutsatsen att förvaltningen av fonderna är ineffektiv i termer av att större besparingar är möjliga inom ramen för respektive myndighets nuvarande eller planerade verksamhet.[108] Däremot ser utredningen att verksamheterna uppvisar likheter vad gäller uppdrag och uppgifter samt behov av förvaltnings- och stödkompetens vilket kan ge förutsättningar för skalfördelar vid en samordning av hanteringen av berörda EU-stöd.

[105] Budgetpropositionen för 2020, prop. 2019/20:1, utgiftsområde 14, s. 57 samt utgiftsområde 24, s. 60.
[106] Årsredovisning 2020, Tillväxtverket, s. 82–83.
[107] Årsredovisning 2020, ESF-rådet, s. 18.
[108] Jfr Svenska ESF-rådet, Målbemanning, dnr 2023/00269. Mot bakgrund av cirka 10 procent minskade disponibla fondmedel programperioden 2021–2027 jämfört med föregående programperioden har ESF-rådet fattat beslut om en ny minskad målbemanning som ska nås 1 januari 2025.

6.4.5 Utmaningar med samordning och synergi mellan fonderna

Under den föregående programperioden uttrycktes det både förväntningar och krav från kommissionen och regeringen om att Eruf, ESF+, Ejflu och EHFF (de så kallade ESI-fonderna) skulle samordnas i högre utsträckning än under programperioden 2007–2013. I partnerskapsöverenskommelsen för 2014–2020 anges att de förvaltande myndigheterna Tillväxtverket, ESF-rådet och Jordbruksverket så långt möjligt ska skapa samordning och samarbete mellan fonderna och mellan ansvariga myndigheter.[109] Regeringen gav myndigheterna i uppdrag att etablera fondöverskridande samverkan inom ramen för partnerskapsöverenskommelsen och de operativa programmen för respektive fond. Som skäl till uppdraget angavs att vikten av samordning mellan fonderna och mellan myndigheterna varit en av grundbultarna under arbetet med framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen samt att detta betonats i dialogen med lokala och regionala företrädare. Det övergripande syftet med ett fördjupat samarbete var att uppnå de mål som partnerskapsöverenskommelsen syftar till. Uppdraget skulle återrapporteras årligen i en gemensam rapport och myndigheterna uppdrogs att bilda en fondsamordningsgrupp.[110]

Uppföljning och effekter av fondsamordningen för programperioden 2014–2020

Myndigheterna skapade en generaldirektörsgrupp, en styrgrupp och ett antal arbetsgrupper. I den sista årliga rapporten[111] uppgav myndigheterna att deras arbete på nationell nivå har fokuserat på att hitta synergierna mellan fonderna. Exempel på aktiviteter är gemensamma presentationer om programteori och inriktning vid seminarier med regioner och myndigheter, gemensamma lärpass om utvärdering och resultat samt rundabordssamtal om nyttiggörande av fonderas resultat tillsammans med andra myndigheter. Sammantaget gör myndigheterna bedömningen att samverkansinsatserna har lett till en ökad förståelse och kunskap hos regioner och andra intressenter vad gäller

[109] Partnerskapsöverenskommelse Sverige 2014–2020, s. 109.
[110] Uppdrag att etablera fondöverskidande samverkan inom ramen för partnerskapsöverenskommelsen och ESI-fonderna 2014–2020, N2013/5563/RT.
[111] Fondöverskridande samverkan, Rapport verksamhetsår 2020. Tillväxtverket dnr Ä 2016-000034, ESF-rådet dnr 2020/00173, Statens Jordbruksverk dnr 3.2.17-04765/2021.

fondernas olika förutsättningar samt hur programmen kompletterar varandra. Myndigheterna lyfter i sammanhanget också gemensamma kommunikationsinsatser via den fondgemensamma hemsidan eufonder.se och den årliga veckolånga kampanjen Mitt Europa.

Myndigheterna framhåller i rapporten att den huvudsakliga fondöverskridande samverkan sker mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå som ett led i det operativa genomförandet av fonderna. Samordningen uppges omfatta utlysningar eller andra strategiska beslut mellan regionalt utvecklingsansvarig, strukturfondspartnerskap och förvaltande myndigheter. I vilken utsträckning någon sådan samordning faktiskt har skett och vilka resultat den i så fall har lett till framgår inte av återrapporteringen från myndigheterna.

Fondsamordningen utvärderades på uppdrag av förvaltande myndigheter halvvägs in i programperioden i en rapport framtagen på uppdrag av Jordbruksverket, ESF-rådet och Tillväxtverket. Rapportförfattarna menar att det redan under programskrivningsfasen vidtogs steg för att samordna styrdokument och program och att fonderna är samordnade i bemärkelsen att de fanns en gemensam analys av vilka mål som fonderna tillsammans skulle uppnå och vilken fond som skulle bidra till vad.[112] Samtidigt menar de att förväntningarna på vad som skulle samordnas är otydliga. De arbetsgrupper som myndigheterna tillsatte för att operationalisera samordningen har otydliga mandat och uppdrag. Rapporten anger att ”Det finns inte någon samsyn inom eller mellan de förvaltande myndigheternas olika delar om hur ’fondsamordning’ ska tolkas […] eller hur fondsamordningen kan stödja programmens genomförande och måluppfyllelse”. Författarna menar att den enskilt största förklaringen till att fondsamordningen uteblir är ”vag styrning” och ”otydliga förväntningar”.[113]

I en myndighetsgemensam internrevisionsrapport som följt upp regeringens samordningsuppdrag anges att samverkan fungerar bra men att den inte har gett så mycket resultat i själva programgenomförandet utan främst vad gäller kommunikation och utvärdering. En illustration av detta är att det de första åren fanns sex olika arbetsgrupper men att det 2019 endast var aktivitet i två av arbetsgrupperna: ”Kommunikation” och ”Uppföljning och utvärdering”.

[112] Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer, Slutrapport, Oxford research AB, 2017, s. 31.
[113] Ibid, s. 30 och 38 f.

Regionala kontorens samlokalisering

Som nämndes i avsnitt 6.4.2 delar Tillväxtverket och ESF-rådet lokaler på alla åtta orter med regional verksamhet avseende Eruf och ESF.[114] Samlokaliseringen av ESF-rådet och dåvarande Nutek startade 2007 i samband med ett regeringsbeslut 2006, där uppdraget att samordna och samlokalisera verksamheterna framgick. Tanken var att myndigheterna genom samverkan skulle dra nytta av synergier. Samlokaliseringen var föremål för internrevisionens granskning 2020 och granskningen visade på primärt stora nyttor av samlokaliseringen. Den bedöms innebära kostnadsbesparingar eftersom många resurser delas. Rapporten lyfter positiva administrativa effekter såsom minskad arbetsbörda till följd av att ESF-rådet och Tillväxtverket inte behöver ha olika uppsättningar av upphandlingar/avtal per ort. Även positiva verksamhetseffekter lyfts såsom att samlokaliseringen underlättar ömsesidigt lärande och informationsutbyte samt skapar ett större sammanhang i synnerhet för mindre kontor.[115]

Förutsättningar för samordning och synergi mellan fonderna programperioden 2021–2027

Enligt bestämmelser i CPR ska Eruf, ESF+ samt FRO bidra till unionens åtgärder för att stärka dess ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning.[116] Medlemsländerna och kommissionen ska främja samordning, komplementaritet och samstämmighet mellan fonderna. De ska optimera samordningsmekanismerna för de ansvariga för att undvika dubbelarbete under programplanering och vid genomförande.[117] Samordning, avgränsning och komplementaritet mellan fonderna och, i förekommande fall, samordning mellan nationella och regionala program ska anges i partnerskapsöverenskommelsen.[118]

[114] Förutom Arjeplog där Tillväxtverket, men inte ESF-rådet, har kontor.
[115] Internrevisionsrapport: Granskning av Svenska ESF-rådets och Tillväxtverkets samlokalisering och samverkan, 2020, ESF-rådet dnr 2020/00479, Tillväxtverket dnr 2020-693.
[116] Artikel 5.2 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[117] Artikel 5.3 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Artikeln omfattar även EHFVF.
[118] Artikel 1.1.b i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Artikeln omfattar även EHFVF.

Remissynpunkter på Partnerskapsöverenskommelse 2021–2027

Under hösten 2020 remitterade regeringen delar av ett utkast på partnerskapsöverenskommelse för perioden 2021–2027. Ett antal remissinstanser pekar på en strategisk fondsamverkan och fondsamordning som en nyckel för ett effektivt genomförande och nyttjande av program och medel.[119] Remissinstanser från nationellt såväl som regionalt håll riktar kritik mot partnerskapsöverenskommelsen för en brist på just strategisk inriktning och styrning mot att få till komplementaritet mellan programmen inom sammanhållningspolitiken. Tillväxtverket anger att partnerskapsöverenskommelsen i större utsträckning bör lyfta hur fonderna ska komplettera varandra. Jordbruksverket lyfter komplementaritet utifrån behovet av att undvika överlapp och dubbelfinansiering.[120] Länsstyrelsen i Skåne efterfrågar bland annat att det tydliggörs hur de olika organisationerna förväntas samverka i genomförandet och vilka förväntningar departementet har för fondsamverkan på nationell och regional nivå. Länsstyrelsen lyfter specifikt att ökad samverkan och samordning kring utlysningar behövs. Tydliga incitament och nyttor kopplat till samordning och samverkan uppges kunna vara en god väg framåt för att främja just detta.[121]

Länsstyrelsen i Stockholm ser möjligheter till samordningsvinster mellan Eruf och ESF+ och lyfter att det i ljuset av utmaningarna på arbetsmarknaden är positivt att Eruf ges förbättrade möjligheter till insatser inom kompetensförsörjning.[122] Landsorganisationen i Sverige (LO) efterlyser tydligare skrivningar om att medel från ESF+ ska användas tillsammans med medel från andra fonder såsom Eruf och FRO för att lyckas med de mål och prioriteringar som finns uppställda i utkastet till partnerskapsöverenskommelse. Förbundet menar att ett mer samlat grepp skulle förbättra möjligheterna att få en väl fungerande samanhållningspolitik i Sverige och därmed undvika otydligheter mellan programmen och få en ökad effektivitet. Finland lyfts i sammanhanget som ett exempel på ett land där de olika fonderna används på ett mer sammanhållet och effektivt sätt, vilket LO menar skapar ökad transparens och förståelse.[123]

[119] TCO, LO, Länsstyrelsen i Skåne dnr 44908-2020-1.
[120] Jordbruksverket dnr 3.2.17 19189/2020 och Tillväxtverket dnr Ä 2020-5799:01.
[121] Yttrande Länsstyrelsen i Skåne dnr. 44908-2020-1.
[122] Yttrande Länsstyrelsen i Stockholm, beteckning 70754-2020.
[123] LO, dnr 20200348.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) menar att den fortsatta uppdelningen av fondernas förvaltningsansvar på olika departement och myndigheter samt bristen på samordnad programmering mellan regional- och socialfonden försvårar samordningen och möjligheten till synergier i genomförandet. Skillnaderna motverkar i SKR:s mening möjligheten att kunna använda fonderna effektivt.[124]

Flertalet regioner ställer sig bakom SKR:s yttrande. Region Stockholm lyfter att det finns ett behov av en tydligare nationell samordning, överblick och uppföljning för att stärka förutsättningarna för ett effektivt arbete med fonderna, bland annat att samordna mekanismer och söksystem för att hitta möjlig finansiering i fonderna för att nå målen.[125] Europaforum Norra Sverige (EFNS[126]) menar att Eruf och ESF+ är två sidor av samma mynt. EFNS ser positivt på att Eruf öppnats upp för att kunna arbeta mer med kompetensförsörjning. Det uppges dock förutsätta tydligare riktlinjer kring hur regionalfonden och socialfonden ska komplettera varandra för att uppnå störst effekt.[127] En återkommande synpunkt från regionerna är vikten av interaktion med regionalt utvecklingsansvariga aktörer för att samordningen ska ge effekt för regional utveckling och tillväxt.[128] Bland annat SKR och LO riktar kritik mot att processen med partnerskapsöverenskommelsen inleddes för sent och att den därmed inte har kunnat vara vägledande för utformningen av program.[129]

Sveriges partnerskapsöverenskommelse för programperioden 2021–2027 godkändes av kommissionen i maj 2022.[130] I regeringens proposition 2021/22:48 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar inom sammanhållningspolitiken hänvisas till partnerskapsöverenskommelsens skrivningar om komplementaritet och synergier mellan fonderna och bedömningen görs att ingen ytterligare reglering behövs i den frågan.[131]

Utredningen konstaterar att många av remissinstanserna som svarat på utkastet till partnerskapsöverenskommelse 2021–2027 lyfter be-

[124] Yttrande över partnerskapsöverenskommelse 2021–2027, SKR 2020. Dnr (N2020/02875).
[125] Region Stockholm, dnr RS 2020-0916.
[126] Europaforum för norra Sverige (EFNS) är ett nätverk för politiker på lokal och regional. nivå från Norrbotten, Västerbotten, Jämtland Härjedalen och Västernorrland.
[127] Europaforum Norra Sveriges synpunkter på utkastet till Partnerskapsöverenskommelsen för programperioden 2021–2027, 2021-01-29.
[128] Region Jönköping dnr RJL2020/2630, Region Stockholm dnr RS 2020-0916.
[129] LO, dnr 20200348 och Yttrande över partnerskapsöverenskommelse 2021–2027, SKR 2020. Dnr (N2020/02875).
[130] Partnerskapsöverenskommelse – Sverige, C(2022)3317.
[131] Prop. 2021/22:48, s. 19.

hovet av en ökad styrning och tydlighet vad gäller samordningen av fonderna under sammanhållningspolitiken. Remissinstanserna vill också se en ökad samverkan mellan de statliga aktörerna å ena sidan och de regionala aktörerna å andra sidan. Det finns en uppfattning att de aktuella fonderna inte nyttjas optimalt och att en viktig faktor är bristande förutsättningar för samordning i form av otydlig styrning och organiseringen av hanteringen på statlig nivå.

Samordning och samverkan på myndighetsnivå

I ESF-rådets och Tillväxtverkets instruktioner anges att respektive myndighet ska verka för samordning av ESF+ och Eruf.[132] Utöver detta och ovan beskrivna styrning mot samordning och synergi mellan fonderna har Tillväxtverket och ESF-rådet på eget initiativ ingått en överenskommelse om samverkan som pekar ut ett antal områden där myndigheterna ska samverka. Dessa områden är utlysning, utvärdering, kommunikation, förenklade kostnadsalternativ samt lokalsamverkan. Vad gäller utlysning anges att myndigheterna ska dela information med varandra kring utlysningsplaner och processer, samt specifikt kring utlysningar inom kompetensförsörjningsområdet för att hitta synergier och samarbeten. Samverkan kring utvärdering ska också ske med syftet att förstärka, förbättra och förändra det utvärderingsarbete som myndigheterna bedriver kopplat till respektive fond. En utpekad kontaktperson per område utses för att styra upp och genomföra samverkan.[133] ESF-rådet är sammankallande för myndighetsövergripande[134] nätverk rörande förenklade kostnadsalternativ och upptäckt av dubbelfinansiering. Tillväxtverket är utpekad ansvarig för att samordna kommunikations- och synlighetsarbete för fonderna under det gemensamma regelverket.[135]

Olika företrädare för Tillväxtverket och ESF-rådet anger i intervjuer med utredningen att samverkan mellan myndigheterna fungerar

[132] 2 § andra punkten förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige samt 6 § första punkten förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket. Tillväxtverket ska enligt samma paragraf även verka för samordning av det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden, de Interreg-program som förvaltas av en svensk myndighet och det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning.
[133] Överenskommelse om samverkan mellan Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet, dnr Tillväxtverket Ä 2022-5967, dnr ESF-rådet 2022/00854.
[134] Avser förvaltning av samtliga fonder som lyder under CPR.
[135] 16 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

bra men att dagens organisation och styrning inte fullt ut ger dem förutsättningar att samordna fondhanteringen på ett sätt som kan skapa komplementaritet och synergier mellan fonderna. De uppger att samordningen mellan fonderna i stor utsträckning är beroende av vilja och intresse i den regionala myndighetsorganisationen.

Den samverkan och samordning mellan fonderna och förvaltande myndigheter som efterfrågades av kommissionen och regeringen under föregående programperiod har fått ett visst genomslag. Exempelvis genom ett antal gemensamma informationsaktiviteter och arbetet i gemensamma arbetsgrupper kring kommunikation och utvärdering. Myndigheterna uttrycker själva att samverkan fungerat bra samtidigt som de i likhet med företrädare från regionalt håll riktar kritik mot förutsättningarna för att samordna fonderna på ett sätt som skapar synergier och komplementaritet. Motsvarande synpunkter kommer till uttryck i den tidigare nämnda deltidsutvärderingen av genomförandeorganisationen i Sverige för programperioden 2014–2020. Där anges att det finns goda exempel på fondsamordning på regional nivå, men att det skiljer sig mellan regionerna och att förväntningarna är otydliga. Högsta prioritet är att förvalta och genomföra det egna programmet. Fondernas utlysning samordnas sällan tematiskt eller tidsmässigt, enligt utvärderingen.[136]

Företrädare för myndigheterna anger i den tidigare nämnda internrevisionsrapporten att en försvårande omständighet för att få till en reell samordning är att de förberedande uppdragen från regeringen till ESF-rådet respektive Tillväxtverket om framtagande av program inför programperioden 2021–2027 kom med ett års mellanrum.[137] Tillväxtverket fick sitt regeringsuppdrag om förberedelser inför den nya programperioden dagen efter att ESF-rådet lämnat in sitt programförslag. Detta har försämrat möjligheterna att synkronisera förberedelsearbetet uppger myndigheterna.[138] Programmen beslutades ungefär samtidigt under 2022.

[136] Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer, Slutrapport, Oxford research AB, 2017, s. 33 f.
[137] Uppdraget till ESF-rådet bestod av två delar där ESF-rådet under hösten 2019 redovisade en omvärldsanalys med preliminära prioriteringar samt ett programförslag den 1 april 2020. Tillväxtverket fick sitt regeringsuppdrag om förberedelser inför den nya programperioden den 2 april 2020. Den 9 april 2020 fick ESF-rådet ett nytt regeringsuppdrag med innebörden att förbereda för att vara förvaltande myndighet och redovisningstjänst för ett nationellt socialfondsprogram för perioden 2021–2027.
[138] Internrevisionsrapport: Granskning av Svenska ESF-rådets och Tillväxtverkets samlokalisering och samverkan, 2020, ESF dnr 2020/00479, Tillväxtverket dnr 2020-693.

I rapporten anges det vidare finnas behov av mer samverkan inför och under programperioden 2021–2027 inom ett antal områden. Bland annat uppges kompetensinslagen i Eruf komma att kräva en ökad samordning om fonderna ska kunna komplettera varandra och dubbelfinansiering undvikas. Vidare vill man se samverkan av gemensamma förenklingsåtgärder, regeltolkningar, och framtagande av föreskrifter.[139]

Programmens inriktning med avseende på synergi och komplementaritet

ESF+, Eruf och FRO ska stödja det övergripande målet med sammanhållningspolitiken. Utöver detta styr de fondspecifika förordningarna samt investeringsriktlinjer i landrapporterna inriktningen för programmen. Det finns vidare krav på särskild öronmärkning av medel inom respektive fond (avsnitt 3.3.2). Programmens utformning styrs därmed av stor mängd olika krav vad gäller inriktning och fördelning av medel på olika områden. På grund av detta finns det programområden där samordning mellan fonderna är nödvändig och synergier möjliga, medan andra områden och insatser inte förutsätter detta eller erbjuder sådana möjligheter. Exempelvis finansieras inom Eruf insatser för bredbandsutbyggnad vilket inte har några direkta kopplingar till finansiering från ESF+ av insatser för att minska risken för ekonomisk utsatthet för barn och vuxna.

I det svenska programmet för ESF+ anges komplementaritet och synergier kunna finnas mellan ESF+, Eruf och FRO inom programområdet A1 som inbegriper kompetensutvecklingsinsatser för yrkesverksamma individer samt programområdet D som finansierar insatser för att öka kapaciteten i den glesa geografin.[140] Dessa insatsområden omfattar cirka 33 procent[141] av de budgeterade fondmedlen för ESF+ under programperioden. I det svenska programmet för FRO anges kopplingar finnas mellan ESF+ och FRO-finansierade insatser för ökad kompetens och omskolning mot bakgrund av industrins omställning till klimatneutralitet.[142] I de regionala Eruf-programmen

[139] Ibid, s. 10.
[140] C(2022)5827 Nationellt program för ESF+ 2021–2027, s. 25 och 49.
[141] Område A1 omfattar 27 procent och område D omfattar 6,5 procent av fondbudgeten 2021–2027. SV – Nationellt program för ESF+ 2021–2027, version 3.0.
[142] C(2022)6315, Nationellt program för Fonden för en rättvis omställning 2021–2027. Insatser inom FRO omfattar enbart tre NUTS-regioner, Gotland, Västerbotten och Norrbottens

anges beröringspunkter med ESF+ och insatser inom mål 1 Ett smartare Europa. I exempelvis Västsveriges program lyfts att programmen för ESF+ och Eruf skiljer sig åt genom att Eruf adresserar kompetensförsörjningsfrågorna ur perspektivet att företagens konkurrenskraft ska stärkas medan utgångspunkten i ESF+ är att stärka individernas kompetens och ställning på arbetsmarknaden. För att fonderna ska komplettera varandra på bästa sätt krävs en löpande dialog i genomförandet av programmen.[143]

Slutsatser samordning och synergi

Förvaltningen av ESF+ respektive Eruf och FRO verkar under gemensamma men också skilda förordningar och Sverige har valt att ha separata program för fonderna. Den största direkta skillnaden mellan Eruf, FRO och ESF+ är de två förstnämndas inriktning mot regional utveckling och omställning genom organisations- och strukturomvandlande insatser och den sistnämndas inriktning mot individer (avsnitt 4.4.3–4.4.4) och större delen av fondbudgeten har olika inriktningar utifrån hur programmen är utformade. Detta skapar naturliga begränsningar i förutsättningarna för synergier och behov av samordning vid genomförandet av programmen.

Samtidigt förutsätts att fonderna samordnas och kompletterar varandra såväl som avgränsas där det finns förutsättningar respektive risker. Detta förutsätter i sin tur en utvecklad samordning och samverkan mellan ansvariga myndigheter. Förvaltande myndigheter, stödmottagare och andra intressenter bedömer att förutsättningarna för och behovet av samverkan och samordning har stärkts under programperioden 2021–2027. Detta som en följd av Eruf:s och FRO:s möjlighet att finansiera kompetenshöjande och omskolande insatser med koppling till kompetensutveckling. På lokal och regional nivå uttrycks frustration över att Eruf och ESF+ inte ges förutsättningar att användas tillsammans. Utveckling av organisation och individ ses av dessa aktörer inte som separata perspektiv utan som två sidor av samman mynt där insatser kan komplettera varandra.

---

län. Vad gäller kompetenshöjande insatser inom ramen för FRO omfattar dessa enbart insatser kopplat till klimatomställningen för stålindustrin i Norrbottens län och metallindustrin Västerbotten.

[143] C(2022)7813, Program för Europeiska regionala utvecklingsfonden för Västsverige 2021–2027, s. 35.

En stor andel av stödmottagarna är aktörer som kommer i kontakt med båda fonderna (se avsnitt 4.4.3–4.4.5). I dialogen med företrädare för regioner och företag[144] och i utvärderingar[145] har det framförts en uppfattning att myndigheternas bedömningar rörande förutsättningar som anges i CPR såväl som andra regelverk såsom statsstödsregelverket skiljer sig åt mellan fonderna såväl som mellan de regionala programområdena. Om tolkningen av regelverket skiljer sig åt inom och mellan olika myndigheter utgör detta en risk för rättssäkerheten. Utredningen anser vidare att det är en central aspekt för ändamålsenligheten och effektiviteten i vilken mån dagens förvaltningsstruktur förmår att fullt ut skapa enhetliga förutsättningar avseende regler och villkor liksom för ansökan och uppföljning. De aktörer som primärt kommer i kontakt med enbart en av fonderna ser naturligt inget behov av ökad samordning mellan fonderna i genomförande eller förvaltningen.

De aktuella förvaltande myndigheterna har som återgivits ovan genom olika former av samverkan arbetat för att minska risken för skillnader i tolkning av gemensamma regelverk, öka upptäckten av regelöverträdelser samt omotiverade skillnader i utformningen av stödvillkor. Utifrån redogörelsen ovan gör utredningen bedömningen att det finns vissa grundläggande begränsningar avseende detta som är svår att överbrygga i den nuvarande förvaltningsstrukturen.

6.4.6 Låg nyttjandegrad

Utredningen ska enligt direktiven överväga hur förslagen kan utformas så att Sveriges möjligheter att ta emot medel i form av utbetalningar från EU-budgeten värnas och stärks. Utnyttjar inte Sverige de fondmedel som vi har möjlighet att besluta om, kan detta ses som en indikation på bristande effektivitet i systemet.

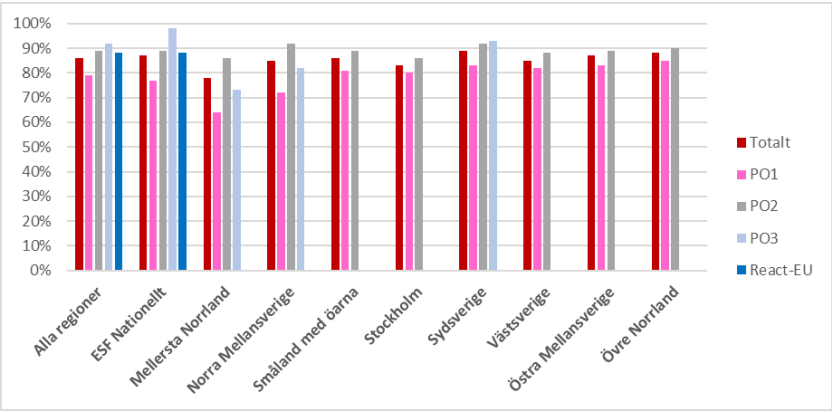
[144] Intervju med Företagarna 2023-09-07.
[145] Effektutvärdering av det nationella socialfondsprogrammet programperioden 2014–2020, Sweco, 2021, s. 34

Socialfonden

Bokslut har ännu inte gjorts för den föregående programperioden. Den sista utbetalningen kommer att ske under 2024. Till och med september 2023 har ESF-rådet i genomsnitt för samtliga regioner och programområden beslutat om cirka 88 procent av total programbudget (figur 6.12) och betalt ut cirka 75 procent.

Figur 6.12 Andel beslutade ESF-medel av total ram 2014–2020

Till och med september 2023



Källa: ESF-rådet.

I en utvärdering av ESF-programmets effekter som togs fram 2020 konstateras att det är skillnader mellan beslutade respektive andelen godkänt och utbetalat stöd. Det vill säga att ESF-rådet har beslutat om projekt med budgetar till en högre nivå än vad som sedan upparbetats och godkänts och utbetalats. Budgeterade kostnader godkänns och betalas löpande på basis av projektens ansökningar om utbetalningar som skickas till ESF-rådet. Utan dessa ansökningar kan stöd inte godkännas och betalas ut till projekten. Enligt rapporten har ESF-rådets ledning angivit att flödet av ansökningar om utbetalningar varit lägre än myndigheten har räknat med och den låga andelen godkänt och utbetalat stöd per oktober 2020 är en källa till oro för myndigheten. Myndigheten anger vidare att det inte enbart är flödet som orsakar ett lägre fond- och anslagsutnyttjande än planerat

utan att projekten de facto inte visat sig upparbeta de kostnader som de budgeterat för, vilket har lett till återföringar till ESF-rådet.[146]

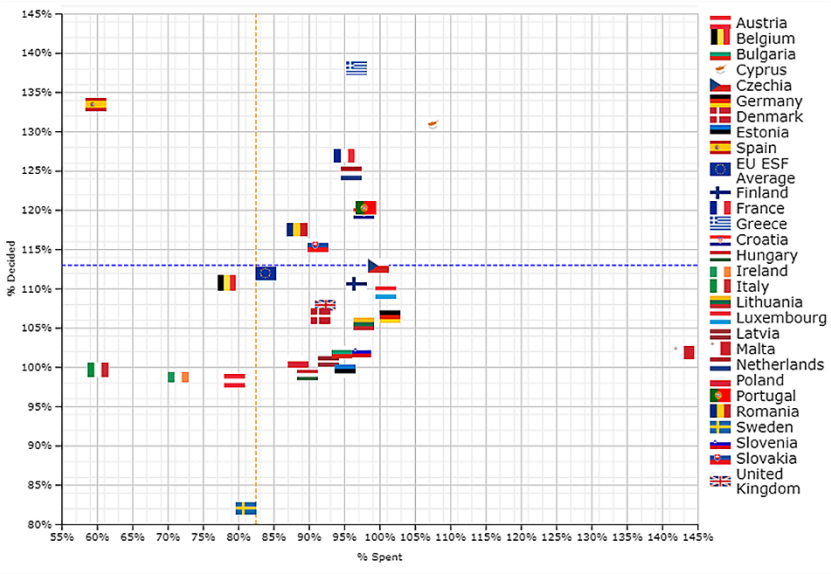
Myndigheten gör i budgetunderlaget för 2023–2025 bedömningen att den inte kommer att använda alla medel som finns till förfogande inom socialfonden 2014–2020. Skälen till detta anges vara att valutakursen höjdes sent i programperioden, vilket medförde att mer medel i svenska kronor tillfördes fonden i ett sent skede. ESF-rådets bemyndiganderam för att inteckna framtida medel har inte medgivit överutnyttjande av programmet vilket är en möjlighet andra länder använder. Dessutom tillkom 2,9 miljarder kronor i och med insatserna för React-EU, ett tillskott som motsvarade en ökning av EU-medlen med mer än en tredjedel. Vidare uppger myndigheten att genomförandet av fonden har påverkats av Arbetsförmedlingens reformering och av Arbetsförmedlingens anvisning av deltagare till projekten.[147] Flytten av huvudkontoret till Gävle under 2019 uppges också ha lett till behov av nyrekrytering av personer till den nationella enheten, vilket påverkat effektiviteten i handläggningen negativt under en period. Enligt en uppskattning från ESF-rådet i oktober 2023 bedöms nyttjandegraden för ESF-programmet landa på knappt 90 procent av total programbudget. Utöver detta kan vissa återflöden förekomma genom att en viss andel beslutade medel inte kommer att godkännas och utbetalas i slutändan. En prognos på 88 procent innebär att drygt 1 miljard kronor av de budgeterade EU-medlen från ESF-fonden 2014–2020 inte kommer att nyttjas.[148] För programperioden 2007–2013 låg nyttjandegraden på 99,9 procent mätt i svenska kronor.[149]

ESF-fondens nyttjandegrad i Sverige vad gäller beslutade medel i relation till planerad programbudget låg i september 2023 under EU-snittet. Utbetalade medel som andel av beslutad programbudget låg något under EU-snittet, se figur 6.13.

[146] Utvecklingen i det nationella socialfondsprogrammet för investering för tillväxt och sysselsättning, Svenska ESF-rådet, 2020:3 samt årsredovisning Svenska ESF-rådet 2020, s. 12.
[147] Budgetunderlag för perioden 2023–2025, ESF-rådet.
[148] Sveriges budget för ESF var 2014–2020 cirka 1,8 miljarder EUR eller 16,7miljarder kronor räknat på växelkursen 9.30 SEK /EUR. Av detta är cirka 10 miljarder kronor EU-medel.
[149] Socialfonden i Sverige 2007–2013, Slutrapport, ESF-rådet 2016, dnr 2016/00602, s. 5.

Figur 6.13 Andel beslutat respektive utbetalt av respektive lands ESF-programbudget

Till och med September 2023



Källa: Open Data Portal for the European Structural Investment Funds.

Att andra länder i större utsträckning än Sverige fram till nu har beslutat och betalt ut mer fondmedel som andel av sin beslutade programbudget är ett faktum som delvis förklaras av växelkursen. Ytterligare en förklaring är att många länder överallokerar medel till projekt utifrån antaganden att inte alla beslutade medel kommer att upparbetas och utbetalas. Den typen av risktagande kan svenska förvaltande myndigheter inte göra på samma sätt, bland annat på grund av regelverket för beställningsbemyndiganden. I de fall som medlemsstaternas utbetalningar är högre än 100 procent av programbudgeten förblir det tillgängliga EU-beloppet oförändrat.

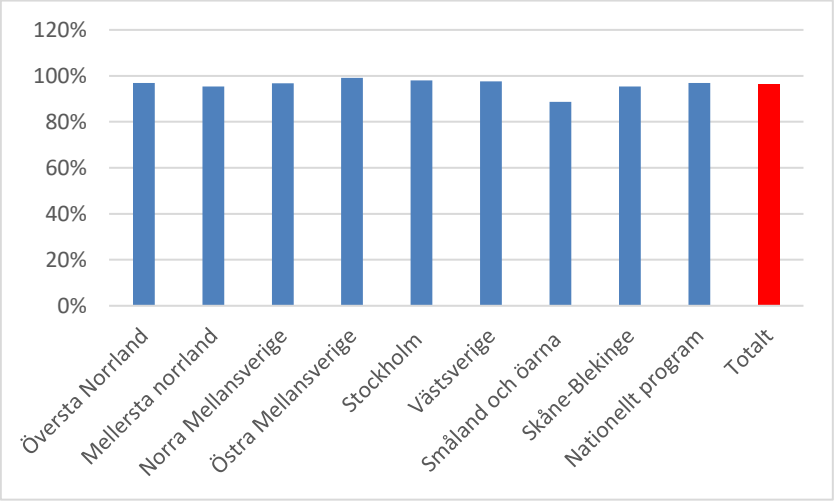
Regionalfonden

Utnyttjandet av medel från regionalfonden i termer av andel beslutade medel som andel av total budgetram ligger på cirka 96 procent i genomsnitt för de olika programmen, fram till december 2023 (figur 6.14). Av dessa har drygt 90 procent betalts ut. Sista datum för

projekten att lämna in sina slutredovisningar är oktober 2023 och den sista utbetalningen kommer att ske i första kvartalet 2024.

Figur 6.14 Andel beslutade Eruf-medel av total ram 2014–2020

Till och med december 2023



Källa: Tillväxtverket.

Myndigheten bedömer att den slutgiltiga nyttjandegraden kommer att ligga på cirka 95–96 procent. Om utfallet motsvarar 95–96 procent innebär det att cirka 350–450 miljoner kronor av den totala budgeten för Eruf-medel inte kommer att nyttjas.[150] Förvaltande myndighet uppger att det primära skälet till att cirka 10 procent av fondmedlen ännu inte betalats ut och att hela tilldelningen troligtvis inte kommer att nyttjas, är att regionalfonden tillfördes medel sent i programperioden, via React-EU. Dessa medel, drygt 730 miljoner kronor[151], tillfördes det nationella regionalfondsprogrammet under 2021. Även den förändrade valutakursen anges som skäl till att hela budgeten för Eruf inte bedöms gå åt. Vidare kom programperioden 2014–2020 i gång sent, det vill säga beslut om medel har legat relativt sent i programperioden. Förutsättningarna för att hantera eventuella återföringar påverkas av detta. Programperioden 2007–2013 uppgick

[150] Beräkning baserad på en budgetram för EU-medel 9 148 miljoner kronor. Räknat på växelkurs 9,30 kronor, enligt förordningen (1999:710) om valutakurs vid stöd från EU:s struktur- och investeringsfonder.
[151] Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 19, s. 23.

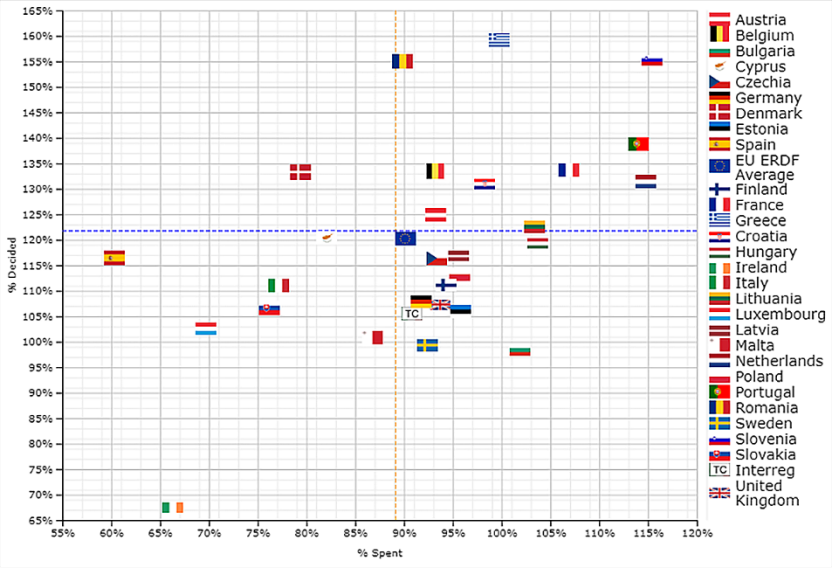
den slutliga nyttjandegraden till 98–99 procent. Skälen till att nyttjandegraden var högre för den programperioden anges vara att medelsbesluten låg tidigare i programperioden. Eventuella återföringar kunde därmed ingå i en kommande utlysning.

Myndigheten konstaterar att arbetet med programperioden 2021–2027 kommit i gång relativt sent, delvis som en följd av att fyra av de nio regionalfondsprogrammen godkändes av kommissionen först i november 2022. Det faktum att mycket medel tillfördes sent i den föregående programperioden har också lett till att Tillväxtverket upplever en viss mättnad och att söktrycket inom vissa programområden i de första utlysningarna inom ramen för programperioden 2021–2027 varit relativt låga.

I jämförelse med andra medlemsländer hade Eruf fram till september 2023 nått en lägre nyttjandegrad vad gäller beslutade medel men en högre nyttjandegrad vad gäller utbetalningar än genomsnittet i EU, se figur 6.15.

Figur 6.15 Andel beslutat respektive utbetalt av respektive lands Eruf-programbudget

Till och med September 2023



Källa: Open Data Portal for the European Structural Investment Funds.

Slutsatser låg nyttjandegrad

Datan som redogörs för ovan visar att Sverige har en lägre nyttjandegrad för ESF-medlen relativt andra länder och fonder. Skälen till detta uppger ESF-rådet vara ett resultat av ett antal faktorer som ligger utanför myndighetens kontroll. Utredningen har ingen information som motsäger de skäl som uppges, men anser att nyttjandegraden för ESF-medlen bör ses som indikator på att det behövs åtgärder för att värna utbetalningarna av EU-medel till Sverige. Motsvarande utmaningar med valutakursförändringar och medel sent i programperioden är också aktuella för Eruf där nyttjandegraden enligt nuvarande prognoser ligger högre.

Att notera är de relativt stora skillnaderna mellan regioner såväl som programområden vad gäller intecknade respektive beslutade medel. Skillnaderna mellan regionerna är inte lika framträdande för Eruf som för ESF, men de finns där. Av datan som presenteras i avsnitt 6.4.8 om de regionala strukturfondspartnerskapen går det också att dra slutsatsen att söktrycket är olika högt i olika regioner och för olika programområden. Det visar sammantaget på behovet av flexibilitet, dels vad gäller förutsättningar att kunna flytta medel mellan regioner, dels mellan programområden. Dessa förutsättningar är i dag bristfälliga bland annat på grund av hur EU- förordningarna är utformade men vissa delar, som antalet program, är något som Sverige som medlemsland själva har förutsättningar att bestämma över.

Exemplet med tillkommande medel under programperioden som genom React-EU, RRF och Brexitjusteringsreserven, visar även det på behovet av flexibilitet. Då det inte med säkerhet går att förutse hur kraven på eventuellt nya instrument och program kommer att se ut behöver flexibilitet finnas i förvaltningsorganisationen samt programmens utformning. Att med kort varsel kunna lysa ut medel, mobilisera sökanden och besluta om medel utan att tumma på rättssäkerhet och effektivitet kräver en organisation som kan växla upp snabbt och en programmering som möjliggör att medel kan fördelas dit de bäst behövs och till projekt med hög kvalitet.

6.4.7 Vissa utmaningar med många regionalfondsprogram

För programperioden 2014–2020 hade Sverige åtta regionala och ett nationellt program för Eruf inom målet för investeringar för sysselsättning och tillväxt samt ett nationellt program för ESF. För innevarande programperiod har Sverige samma mängd program som föregående programperiod för Eruf och ESF+ samt ett tillkommande program för FRO.

EU-regelverken ställer en rad krav på de program som medlemsstaternas inrättar. Det svenska upplägget med förhållandevis många regionalfondsprogram medför följaktligen merarbete i förhållande till de enklare upplägg som finns i exempelvis Danmark och Finland,[152] eller i relation till ESF+. Det handlar dels om utarbetande och godkännande av programmen, som renderar mycket arbete för regionerna såväl som förvaltande myndighet, dels om vilka funktioner som krävs för att uppfylla unionens förvaltnings- och kontrollsystem. Detta gäller exempelvis de EU-rättsliga kraven på årlig prestationsöversyn, slutlig prestationsrapport och utvärdering av programmen.[153] När det gäller systemutveckling behöver det finnas en modul för varje program. Som anges i avsnitt 6.4.4. finns det indikationer på att programmeringen av Eruf är mer kostsam än programmeringen av ESF under den föregående programperioden. Då antalet Eruf-program är oförändrat ser utredningen ingen anledning att anta att förhållandet är annorlunda denna programperiod. Utöver kostnader kopplat till programmering och hantering av nio program skapar systemet utmaningar för ändamålsenligheten. Helhetssynen på vad regionalfonden ska åstadkomma liksom förutsättningarna för att få en samlad uppföljning av resultaten av fonden försvåras. Även i de delar där olika regionala program har samma mål, utmaningar och indikatorer för uppföljning av resultaten, kan sättet att räkna skilja sig åt. Detta försvårarar jämförbarheten mellan programmen.

Flexibiliteten i dagens system med nio regionalfondsprogram är begränsad och de nio programmen skapar vissa inlåsningseffekter. Det finns viss möjlighet till samfinansiering av projekt mellan de olika programområdena förutsatt att nyttan kan styrkas för det program som finansierar projektet och att strukturfondspartnerskapen väljer

[152] Här kan nämnas att Danmark har totalt tre program för Eruf, ESF+ och FRO, alltså ett program per fond, medan Finland – med undantag för Åland – har ett gemensamt program för samtliga tre fonder.
[153] Se bland annat artiklarna 41–44 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

att prioritera satsningen. Att omfördela medel mellan programområden kräver omförhandling och godkännande av kommissionen. Under programperioden 2014–2020 skedde inga omfördelningar eller försök till omfördelning. Om programbudgeten i ett programområde närmar sig fullt utnyttjande kan man därför behöva säga nej till projekt som hade kunnat finansieras inom ramen för ett enda nationellt program. Enligt utfallet av ärenden som redogörs för i figur 6.14 ser vi att vissa regionala program har en lägre sökandegrad. För den innevarande programperioden finns utbetalningsmål under programperiodens gång, mål som är satta per program. Uppnås inte dessa går programmet miste om medel. Givet ett förhållandevis lågt söktryck för vissa regionala program (se avsnitt 6.4.6) bör detta ses som en utmaning som skulle kunna undvikas om utbetalningsmålen var satta på ett program i stället för nio olika.

I kontakter med företrädare för regionerna har det framkommit att dessa föredrar strukturen med regionala program före ESF-modellen med regionala handlingsplaner. De anger att inflytandet över inriktningen blir svagare med handlingsplaner och att matchningen av insatser mot de regionala och lokala utmaningarna därmed uppfattas som sämre. En utmaning med både regionala program och handlingsplaner som lyfts är att dessa inte längre är helt aktuella när de ska implementeras. Det är över sju år mellan det att programmen och handlingsplanerna skrivs och programperiodens slut. Detta faktum förutsätter att program och handlingsplaner är flexibla då förutsättningarna förändras under programtidens gång.

Utredningen bedömer att programstrukturen för Eruf leder till direkta såväl som indirekta kostnader för hanteringen av fonden. Dessutom blir systemet svårt att överblicka och följa upp. Programmen behöver skapa utrymme för anpassning till förändrade förutsättningar under programtidens gång. Det är centralt med ett regionalt och lokalt inflytande över hur Eruf såväl som ESF+ medel ska riktas för att motsvara de regionala och lokala behoven och utmaningarna. Det gäller oaktat om metoden för att åstadkomma ett sådant inflytande är handlingsplan eller program.

6.4.8 De regionala strukturfondspartnerskapens roll och konstruktion

Strukturfondspartnerskapen ska bidra till en regional förankring för användningen av EU-medel. Den rättsliga konstruktionen med strukturfondspartnerskap följer inte direkt av EU-rättsliga krav. Upplägget får snarast ses som Sveriges sätt att genomföra EU-rätten i en nationell kontext. Systemet har dock varit föremål för kritik såväl nationellt som från EU. I april 2020 publicerade Riksrevisionen en rapport som behandlar systemet med strukturfondspartnerskap och frågan om det ger förutsättningar för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogram i Sverige[154]. Riksrevisionens granskning visar att det finns problem med det nuvarande systemet och att dessa problem sammantaget medför att förutsättningarna för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogrammen brister.[155] Riksrevisionens rapport föranledde ett tillkännagivande från riksdagen.[156] Sedan dess har en rad åtgärder som har bäring på kritiken vidtagits. Bland annat innehåller den nya förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder vissa förtydligande bestämmelser angående strukturfondspartnerskapen. Även den del av utredningens uppdrag som avser frågan om de regionala strukturfondspartnerskapen utgör en del i arbetet med att åtgärda de utmaningar och problem som har identifierats med systemet.[157]

Det bör också nämnas att även kommissionens revisorer uttryckt kritik mot systemet med strukturfondspartnerskap. Den mest långtgående kritiken framfördes så sent som i december 2023 i samband med regelefterlevnadsrevisionen av ESV:s granskning av Eruf:s nationella och regionala program för programperioden 2014–2021.[158] Kommissionens revisorer anförde då att omständigheten att den förvaltande myndigheten är bunden av strukturfondspartnerskapens prioriteringar inte är förenligt med det EU-rättsliga regelverk avseende förvaltande myndighets roll och ansvar samt att detta behöver åtgärdas.

---

[154] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10.
[155] Ibid s. 5 ff. Det bör nämnas att bland annat SKR har invänt mot en del av den kritik som framfördes i Riksrevisionens rapport. Även SKR välkomnade dock en utredning av alternativa system för hanteringen av strukturfondsmedel, se SKR:s skrivelse ”Riksrevisionens granskning av de regionala strukturfondspartnerskapen” 2020-09-18, ärende nr 20/00872.
[156] Se rskr. 2020/21:173 samt bet. 2020/21:NU12.
[157] Dir 2021:109.
[158] EPM Review of the work of audit authorities/Compliance Audits (2014–2020) – Final Audit Report, *(2023)8797805 – 21/12/2023*, European Commission.

Nedan redogörs för huvudpunkterna i den kritik som har riktats mot systemet med strukturfondspartnerskap och de problem med konstruktionen som utredningen i övrigt har identifierat.

Oklar roll- och ansvarsfördelning

Systemet för fördelning av EU-medel är komplext och innefattar ett stort antal aktörer. Detta gäller även den del som rör strukturfondspartnerskapen. Konstruktionen med strukturfondspartnerskap är ovanlig eftersom beslutsprocessen är uppdelad mellan partnerskapen och de förvaltande myndigheterna. Systemets utformning ökar enligt Riksrevisionens rapport risken för samordningssvårigheter och oklarheter kring ansvarsfördelning.[159]

En central fråga är vilken roll strukturfondspartnerskapen ska ha i systemet. Bland strukturfondspartnerskapen finns olika uppfattningar om hur projektens budgetar och budgetramar ska hanteras, men också i synen på hur själva utlysnings- och handläggningsprocessen ska genomföras. Flera sekreterare för strukturfondspartnerskapen är av uppfattningen att partnerskapen har en viktig roll vid mobilisering av sökanden inför och efter utlysningarna.[160] Detta är dock inte uppgifter som enligt lagen om strukturfondspartnerskap ska utföras av strukturfondspartnerskapen. I Riksrevisionens rapport påpekas också att partnerskapen i vissa fall har förväntningar på det egna uppdraget som inte svarar mot den uppgift de har enligt lagstiftningen.[161]

Otydligheterna avseende roll- och ansvarsfördelning innebär att det ibland är oklart i vilken egenskap en viss person agerar. Detta gäller främst förhållandet mellan regionerna och partnerskapen. Som exempel kan nämnas framtagande av underlag för partnerskapens bedömning. I vissa partnerskap är det presidiet eller utskottet och sekreteraren som tar fram ett förslag till prioritering. Många av partnerskapens ordförande och sekreterare har emellertid befattningar eller förtroendeuppdrag inom regionerna. Det gör att det ibland är oklart i vil-

[159] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 34 ff.
[160] Uppgifter till utredningen i möten under hösten 2022 med enskilda sekreterare för strukturfondspartnerskapen.
[161] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 36.

ken egenskap de har varit med och tagit fram det aktuella förslaget.[162] Bortsett från att ett komplext system kan upplevas som svårförståeligt, och i förlängningen mindre legitimt, riskerar detta att skapa oklarheter kring ansvarsfördelningen.

Strukturfondspartnerskapens juridiska konstruktion

I samband med införandet av det nuvarande systemet invände flera remissinstanser att den bakomliggande förordningen, EU:s förordning (EG) nr 1083/2006[163], inte tillät att den förvaltande myndighetens uppgifter begränsas genom att strukturfondspartnerskapen får fatta bindande beslut om prioriteringar.[164] I propositionen anfördes emellertid att en sådan konstruktion var tillåten eftersom det enbart var de förvaltande myndigheterna som skulle ansvara för beslutsfattandet.[165]

Upplägget att låta andra organ än de förvaltande myndigheterna avgöra vilka sökanden som ska tilldelas medel avviker från EU-förordningens formulering om att de förvaltande myndigheterna ska välja ut insatser. Förordningstexten är dock i denna del kortfattad. När de EU-rättsliga reglerna, som i det här fallet bygger på att medlemsstaterna själva kan organisera sin förvaltning utifrån sina förutsättningar och traditioner, brukar man tala om en princip om institutionell autonomi. Det innebär att medlemsstaterna som utgångspunkt kan använda sig av sina ordinarie förvaltningsorganisationer och organisera sin förvaltning utifrån sina förutsättningar och traditioner vid genomförandet av EU-rättens institutionella regleringar.[166] Mot bakgrund av detta skulle regleringen i den aktuella EU-förordningen kunna anses ge utrymme för nationella variationer när det gäller beredningen av de förvaltande myndigheternas beslut.[167] Frågan har emellertid varit föremål för diskussion. Upplägget har tidigare godtagits av kommissionen, trots att det varit föremål för regelbundna och omfattande granskningar. I regelefterlevnadsrevisionen av ESV:s granskning av Eruf:s nationella och regionala program för program-

[162] Ibid s. 42.
[163] Förordningen 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden.
[164] Prop. 2006/07:92, s. 7 f.
[165] Ibid, s. 8 f.
[166] Reichel, J. och Wenander, H., Europeisk förvaltningsrätt i Sverige, Stockholm 2021, s. 58 ff.
[167] Se även Wenanders rättsutlåtande avseende frågan, se bilaga 4 till betänkandet.

perioden 2014–2021[168], daterad i slutet av december 2023, framförde kommissionens revisorer emellertid kritik mot det faktum att den förvaltande myndigheten är bunden av strukturfondspartnerskapens prioriteringar och att det reella beslutsfattandet följaktligen sker hos de fristående strukturfondspartnerskapen och inte hos den förvaltande myndigheten. Revisorerna rekommenderar i revisionsrapporten ESV att uppmana de förvaltande myndigheterna att vidta åtgärder för att säkerställa att de svarar för det faktiska beslutsfattandet under innevarande programperiod. Revisorerna nämner bland annat att en potentiell lösning hade varit att strukturfondspartnerskapen blir förmedlande organ.[169]

Det bör vidare framhållas att strukturfondspartnerskapens struktur framstår som ovanlig och svårhanterlig även ur ett nationellt perspektiv. Anledningen till detta är bland annat att strukturfondspartnerskapen enligt förarbetena är privaträttsliga organ, men trots det har stora likheter med förvaltningsmyndigheter.[170] Propositionen till regleringen utgår från att konstruktionen inbegriper överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. För överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till annan än en kommun krävs enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen stöd i lag.[171] Förarbetena utgår alltså från att strukturfondspartnerskapen är privata organ där krav på lagstöd föreligger. Strukturfondspartnerskapen har genom sin roll och konstruktion stora likheter med förvaltningsmyndigheter, men propositionsuttalanden brukar vanligtvis tillmätas stor betydelse. Det finns därför anledning att utgå från kategoriseringen i förarbetena.

Konstruktionen med regionala strukturfondspartnerskap innebär således att ett privaträttsligt organ fattar beslut som har bindande verkan för två förvaltningsmyndigheter, Tillväxtverket och ESF-rådet. Detta är en ovanlig lösning i svensk rätt, bland annat eftersom ett privaträttsligt organ inte omfattas av samma kontroll och granskning som en förvaltningsmyndighet. Som exempel kan nämnas att reglerna om handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och övriga bestämmelser i förvaltningslagen samt myndighetsförordningen (2007:515) inte är tillämpliga för privaträttsliga organ.

---

[168] EPM Review of the work of audit authorities/Compliance Audits (2014-2020) – Final Audit Report, *(2023)8797805 - 21/12/2023*, European Commission.
[169] Ibid, s. 26–28.
[170] Se även Wenanders rättsutlåtande avseende frågan, se bilaga 3 till betänkandet.
[171] Prop. 2006/07:92 s. 8.

Strukturfondspartnerskapens prioriteringsarbete utgör en central del av en handläggningsprocess som i övrigt hanteras av två förvaltningsmyndigheter. Konstruktionen innebär att dessa myndigheter får stora svårigheter att garantera kvaliteten i den egna beslutsprocessen samt att möjligheterna till insyn och granskning av hanteringen av fondmedel begränsas. Detta påverkar rättssäkerheten i systemet negativt och kan få betydelse för möjligheterna att uppnå programmålen.

Jävsfrågor och opartiskhet

Regionernas och regionpolitikernas nära koppling till många av de projekt som partnerskapen ska prioritera medför att jävsproblematiken riskerar att bli omfattande. I Riksrevisionens rapport framfördes kritik mot hanteringen av jäv och intressekonflikter i partnerskapen. Det framkom bland annat att reglerna om jäv i förvaltningslagen inte följdes[172], att partnerskapen inte hade reviderat sina arbetsordningar till följd av de skärpa jävsbestämmelser som infördes 2018 samt att det förekom att arbetsordningar hänvisade till den obsoleta kommunallagen (1991:900)[173].[174] Som en följd av rapporten har flera strukturfondspartnerskap vidtagit åtgärder och exempelvis reviderat sina arbetsordningar.[175] ESF-rådet och Tillväxtverket upplever dock fortfarande att problemen med jäv och intressekonflikter är omfattande och att de åtgärder som har vidtagits har varit otillräckliga. Myndigheterna framhåller också att den starka kopplingen mellan partnerskapens ledamöter och vissa av projekten gör det svårt, för att inte säga omöjligt, att fullt ut beakta reglerna om jäv.[176]

Under senare år har även kommissionens revisorer uppmärksammat frågan om hur strukturfondspartnerskapen hanterar potentiella intressekonflikter och framfört kritik mot den nuvarande ordningen.[177] Bland annat framhölls i den senaste regelefterlevnadsrevisionen be-

[172] Se 4 § lagen om strukturfondspartnerskap med hänvisning till 16–18 §§ förvaltningslagen beträffande vilka jävsregler som gäller för de regionala strukturfondspartnerskapen.
[173] Den äldre lagstiftningen, kommunallagen (1991:900), upphörde att gälla den 1 januari 2018 när kommunallagen (2017:725) trädde i kraft.
[174] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 49 f.
[175] Även regeringen har med anledning av denna kritik vidtagit åtgärder, bland annat i form av förtydligande av regleringen i den ovan nämnda förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[176] Uppgifter lämnade vid möte med ESF-rådet och Tillväxtverket under oktober 2022.
[177] EPM Granskning av revisionsmyndigheternas arbete/Regelefterlevnadsrevision 2014–2020, slutlig rapport, ares (2022)5682095 10/08/2022, Europeiska kommissionen.

träffande ESV:s granskning av ESF för programperioden 2014–2021 att man instämde i den kritik som Riksrevisionen framfört om partnerskapens hantering av jävsfrågor. Revisorerna anförde vidare att revisionsmyndigheten, alltså ESV, borde kräva att den förvaltande myndigheten inför ett förfarande som säkerställer att ledamöter i urvalskommittéer – det vill säga partnerskapen – i samband med bland annat projekturval lämnar förklaringar om eventuella intressekonflikter. Därutöver uppmanades den förvaltande myndigheten att vidta åtgärder för att införa en systematisk riksbedömningsprocess med avseende på intressekonflikter.[178]

Likabehandling och bristande transparens

Långt ifrån alla strukturfondspartnerskap har riktlinjer för hur prioriteringen av projekt ska gå till och ett återkommande problem har varit att prioriteringen många gånger förefaller styras av en önskan att åstadkomma en jämn geografisk fördelning av stöd inom regionen.[179] Detta riskerar att leda till att det inte är de projekt som har bäst förutsättningar eller mest potential som prioriteras, utan att det i stället är vem som är sökande eller var projektet ska bedrivas som är avgörande. Som Riksrevisionen påpekat leder detta till en försämring av möjligheterna att uppfylla målen och syftet med strukturfondsprogrammen.[180]

Att det saknas riktlinjer för utifrån vilka kriterier partnerskapen ska prioritera innebär att allmänhetens möjligheter till insyn i partnerskapens beslutprocess begränsas. Dessutom ger partnerskapens motiveringar till prioriteringarna sällan någon egentlig information om på vilka grunder de gjort sin bedömning. I 2 kap. 16 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder stadgas att strukturfondspartnerskapens yttrande ska innehålla en prioritering av de ansökningar som valts ut av den förvaltande myndigheten, att prioriteringen ska avse varje ansökan i dess helhet samt att det ska lämnas en motivering för varje prioritering. Av bestämmelsen fram-

[178] Ibid, s. 16 f.
[179] Utredningen har fått information om detta både i samband med intervjuer av sekreterare i strukturfondspartnerskapen under hösten 2022 och vid samtal med ledamöter i SKR:s beredning om regional tillväxt under våren 2023.
[180] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 61. För en allmän diskussion om förhållandet mellan bestämmelserna om jäv och intressekonflikter i förvaltningslagen respektive 2018 års budgetförordning, se sista delen av Henrik Wenanders rättsutredning, bilaga 4 till betänkandet.

går även att motiveringen för varje enskild prioritering ska innehålla en redogörelse för det samråd som skett med berörda regioner och en bedömning av hur ansökan uppfyller de mål som ställts upp i de riktlinjer för prioritering som framgår av strukturfondspartnerskapets arbetsordning.[181]

Riksrevisionen kritiserade i sin rapport de bristfälliga motiveringarna och framhöll att detta inte bara är negativt för systemets transparens, utan också för lärandet i systemet.[182] Även kommissionens revisorer har uppmärksammat problematiken och framhöll i ovan nämnda regelefterlevnadsrevision att partnerskapens utvärderingsprotokoll inte innehåller tillräckligt detaljerad information om hur partnerskapet bedömt de aktuella projekten samt att detta medförde att dokumentationen av urvalet inte var transparent. Detta var en av de åtgärder som kommissionen uppmärksammade särskilt i rapporten och det framhölls att det var av stor betydelse att detta åtgärdades.[183] Tidsfristen för detta sattes till två månader, men trots det menar både ESF-rådet och Tillväxtverket att motiveringarna fortfarande är undermåliga.[184] Eftersom myndigheterna styrs av partnerskapens prioriteringar använder de sig av partnerskapens motiveringar i sina beslut. Att även myndighetsbesluten får bristande motiveringar kan ge upphov till tvivel angående huruvida de är väl underbyggda, vilket påverkar rättssäkerheten negativt.[185]

Reellt inflytande och regional förankring

Många regioner har inrättat egna forum för regional förankring av sitt yttrande över ansökningarna om EU-medel. Dessa sammanslutningar kan likna strukturfondspartnerskapen, men omfattar ofta endast aktörer inom det egna länet.[186] Exempel på sådana forum finns i bland annat Region Jämtland Härjedalen, Region Västernorrland, Småland och öarna samt Skåne-Blekinge. Dessa forum ger regionala aktörer möjlighet att komma med synpunkter redan innan strukturfondspart-

[181] Det bör noteras att regleringen förtydligades genom antagandet av förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder som trädde i kraft i september 2022.
[182] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 61.
[183] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 13.
[184] Uppgifter lämnade av ESF-rådet och Tillväxtverket under oktober 2022.
[185] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 62.
[186] Ibid, s. 38.

nerskapen har haft sammanträde. Partnerskapen är således inte den enda möjligheten för regionerna att påverka hur EU-medlen ska användas.

När det gäller stödet från Eruf, och i vissa fall även ESF+, är regionernas medfinansiering i de flesta fall avgörande för vilka projekt som de facto blir av. Regionerna är därför ofta involverade i projekten och dess utformning redan innan de når partnerskapen. Detta innebär att prioriteringarna i många fall indirekt redan är gjorda när partnerskapen har sina sammanträden. Det är också vanligt att regionerna driver egna projekt med stöd från fonderna under sammanhållningspolitiken. Det innebär att de är väl insatta i många av de projekt som ansöker om stöd långt innan ansökan behandlas formellt i strukturfondspartnerskapen. Övriga regionala aktörer, såsom representanter från civilsamhället, arbetsmarknadens parter och olika intresseorganisationer, har vanligtvis inte samma tidiga koppling till projekten som de regionalpolitiker som ingår i partnerskapen. Att regionerna har ett starkt inflytande över hur EU-medlen ska användas innebär således att andra aktörers inflytande blir mindre.[187]

Vidare kan de projektansökningar som partnerskapen ska bedöma i vissa fall ställa höga krav på sakkunskap inom aktuellt område. Det är inte alltid som den kompetensen finns inom partnerskapet. I vissa fall hanteras detta genom att den tjänstemannen inom regionen som har hand om frågan som rör regionalt utvecklingsansvar (regionalt utvecklingsansvarig, även kallad RUA) förser partnerskapet eller sekretariatet med sakkunniga eller på annat sätt bidrar med extern kompetens, men här förefaller finnas stora regionala skillnader.[188]

Partnerskapens möjligheter att välja mellan olika projekt skiljer sig markant, både mellan olika delar av landet och olika delar av fondprogrammen. Detta är inget som nödvändigtvis beror på hur partnerskapen arbetar, men det har betydelse för hur de kan utföra sin uppgift och i vilken utsträckning EU-medlen används på ett ändamålsenligt sätt. Därutöver varierar söktrycket ofta under programperioden.[189] I tabellerna 6.8 och 6.9 anges antalet ansökningar, antalet avslag vid förvaltande myndighets laglighetsprövning samt utfallet vid strukturfondspartnerskapens prioritering av regionala ESF-medel respektive Eruf-medel för programperioden 20214–2020.

[187] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 60.
[188] Intervjuer med ESF-rådet och Tillväxtverket under oktober 2022.
[189] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 2020:10, s. 60.

Tabell 6.8 Antal ansökningar samt andel avslag och bifall avseende regionala ESF-medel för programperioden 2014–2020

Budget-ansvarig region	Totalt antal ansökningar	Andel av-slag vid laglighets-prövning	Antal ansök-ningar som prövas av SFP	Andel avslag vid SFP:s prioritering[1]	Andel bifall av tot. antal ansökningar	Andel avslag av tot. antal ansökningar
Mellersta Norrland	51	10 % (5)	46	22 % (10)	71 % (36)	29 % (15)
Norra Mellansverige	91	15 % (14)	77	26 % (20)	63 % (57)	37 % (34)
Skåne-Blekinge	226	20 % (45)	181	29 % (52)	57 % (129)	43 % (97
Småland och öarna	156	26 % (40)	116	30 % (35)	52 % (81)	48 % (75)
Stockholm	161	26 % (42)	119	15 % (18)	63 % (101)	37 % (60)
Västsverige	322	29 % (92)	230	37 % (84)	45 % (146)	55 % (176)
Östra Mellansverige	181	30 % (54)	127	16 % (20)	59 % (107)	41 % (74)
Övre Norrland	127	26 % (33)	94	29 % (27)	53 % (67)	47 % (60)
Totalt:	**1 315**	**25 % (325)**	**990**	**27 % (266)**	**55 % (724)**	**45 % (591)**

Källa: Egen bearbetning av statistik från ESF-rådet.

Anmärkning: I tabellen förkortas strukturfondspartnerskapen med beteckningen ”SFP”.

[1] Kolumnen anger andelen avslag av det antalet ansökningar som överlämnats till strukturfonds-partnerskapen för prioritering, alltså inte andelen avslag av det totala antalet inkomna ansökningar.

Tabell 6.9 Antal ansökningar samt andel avslag och bifall avseende regionala Eruf-medel för programperioden 2014–2020

Budget-ansvarig region	Totalt antal ansökningar	Andel avslag vid laglighets-prövning	Antal an-sökningar som prövas av SFP	Andel avslag vis SFP:s prioritering[1]	Andel bifall av tot. antal ansökningar	Andel avslag av tot. antal ansökningar
Mellersta Norrland	334	11 % (38)	296	34 % (102)	58 % (194)	42 % (140)
Norra Mellan-sverige	242	3 % (89	234	3 % (8)	93 % (226)	7 % (16)
Skåne-Blekinge	148	14 % (21)	127	3 % (4)	83 % (123)	17 % (25)
Småland och öarna	176	4 % (7)	169	0	96 % (169)	4 % (7)
Stockholm	72	25 % (18)	54	7 % (4)	69 % (50)	31 % (22)
Västsverige	133	20 % (26)	107	1 % (1)	80 % (106)	20 % (27)
Östra Mellansverige	161	12 % (19)	142	11 % (15)	79 % (127)	21 % (34)
Övre Norrland	318	9 % (30)	288	14 % (41)	78 % (247)	22 % (71)
Totalt:	**1 584**	**11 % (167)**	**1 417**	**12 % (175)**	**78 % (1 242)**	**22 % (342)**

Källa: Egen bearbetning av statistik från Tillväxtverket.

Anmärkning: I tabellen förkortas strukturfondspartnerskapen med beteckningen ”SFP”.

[1] Kolumnen anger andelen avslag av det antalet ansökningar som överlämnats till strukturfonds-partnerskapen för prioritering, alltså inte andelen avslag av det totala antalet inkomna ansökningar.

Det finns anledning att framhålla att Riksrevisionen i sin rapport gör bedömningen att genomförande av programmen präglas av en stark regional förankring i den bemärkelse att landets regioner har en stor roll i genomförandet. Det är dock inte strukturfondspartnerskapen som bedöms vara det främsta skälet till det. I stället är det den omständigheten att regionerna i dag har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i sina respektive län som framhålls som mest betydelsefullt i sammanhanget.[190] Strukturfondspartnerskapens betydelse för det regionala inflytandet i dessa frågor kan även på denna grund ifrågasättas.

Engagemang, handläggningstider och kostnader

Graden av engagemang bland partnerskapens ledamöter varierar enligt ESF-rådet och Tillväxtverket, vilket gör att förutsättningarna för partnerskapens arbete blir mycket personberoende.[191] Det faktum att många av besluten i praktiken redan är tagna när partnerskapen ska prioritera har på sina håll medfört att ledamöternas engagemang har minskat.[192] Detta leder till att flera partnerskap har haft svårt att samla tillräckligt många ledamöter för att vara beslutsföra. Det har förekommit att man har behövt ringa upp ledamöter som fått delta per telefon, eller till och med behövt ställa in möten.[193] Allt detta bidrar ytterligare till att de regionala strukturfondspartnerskapens betydelse och inflytande minskar.

Eftersom partnerskapen ska vara delaktiga i hanteringen förlängs ESF-rådets och Tillväxtverkets handläggningsprocesser. Enligt myndigheterna medför strukturfondspartnerskapens prioriteringsarbete en förlängning på omkring sex veckor. Detta innebär dels att projekt som skulle kunna komma i gång tidigare senareläggs, dels att handläggningsprocessen fördyras. Enligt uppgifter från myndigheterna kostar partnerskapen cirka 70 miljoner kronor per programperiod. De bekostas delvis av tekniskt stöd, så kallade TA-medel, men även av anslag från myndigheterna.[194]

[190] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 202:10, s. 59.
[191] Dessa uppgifter har bekräftats från flera håll, bland annat vid utredningens medverkan vid SKR:s beredning för regional tillväxt under våren 2023.
[192] Uppgifter lämnade vid möte med ESF-rådet och Tillväxtverket under oktober 2022.
[193] Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?, Riksrevisionen, RIR 202010, s. 47 f.
[194] E-post från Tillväxtverket 2022-11-25.

6.4.9 Interregprogrammens hantering

Dagens rollfördelning

I likhet med hanteringen av övriga program med finansiering från Eruf har Interregprogram en förvaltande myndighet som ansvarar för att genomförandet av programmet sker effektivt och korrekt. Förvaltande myndighet fattar det formella beslutet om stöd till projekt. Till skillnad från hanteringen av Eruf:s nationella och regionala program är det programmets styrkommitté eller övervakningskommitté som står för urvalet av insatser utifrån de projektansökning som kommer in.[195] Det är den förvaltande myndigheten som skriver kontrakt, innehållande stödvillkor och skyldigheter, med godkända projekt och som sedan betalar ut stöd till dem. Ett gemensamt sekretariat hanterar mycket av det praktiska, dagliga genomförandet av programmen. Det är framför allt sekretariatet som har direkt kontakt med projekten. Sekretariatet informerar om de finansieringsmöjligheter som finns inom programmet samt bereder projektansökningar inför beslut av förvaltande myndighet. Sekretariaten fungerar som projektrådgivare och stödjer även projekten i genomförandet. I de flesta av de program som Sverige omfattas av finns det utpekade kontaktpunkter. Dessa finns exempelvis vid regionerna. Tillväxtverket är särskilt utpekad kontaktpunkt för ett antal program.[196] Kontaktpunkterna har till uppgift att sprida information samt ge stöd till och utveckling av projekt gentemot svenska intressenter.

Samtliga program har en övervakningskommitté som tillsammans med förvaltande myndighet ska säkerställa kvaliteten och effektiviteten i genomförandet och i redovisningen av genomförandet. Kommittén har till uppgift att följa genomförandet av programmen och förvissa sig om att det görs effektivt och med en tillfredsställande kvalitet samt att se till att programmet uppnår sina mål. Kommitténs roll varierar mellan programmen. I vissa program prioriterar till exempel övervakningskommittén vilka projekt som ska beviljas stöd, medan prioriteringen delegerats till en eller flera styrkommittéer i andra program.

Av ovan redogörelser följer att ansvaret för urvals- och prioriteringsprocessen skiljer sig åt mellan Eruf:s nationella och regionala

[195] Artikel 22 i förordningen 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg).
[196] 1 kap. 13 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.

program respektive Interregprogram med avseende på förvaltande myndigheters såväl som övervakningskommitténs roll.[197]

Det regionala utvecklingsansvarets påverkan på ansvarsfördelningen

För fyra av de 12 program som Sverige deltar i ligger förvaltande myndighet i Sverige (se avsnitt 4.4.3.). Dessa fyra förvaltande myndigheter har haft denna uppgift sedan en lång tid tillbaka.[198] Tillväxtverket bildades 2009 av tidigare Nutek. Nutek förvaltade då ÖKS och ansvaret fördes över till det nystartade Tillväxtverket tillsammans med hanteringen av regionalfonden i övrigt. Ansvaret för förvaltningen av övriga Interregprogram låg då på aktuella länsstyrelser och ingen grundläggande förändring har gjorts sedan 2009.[199]

Det regionala utvecklingsansvaret är sedan 2019 överfört från länsstyrelserna till regionerna i samtliga län samt till Gotlands kommun (se avsnitt 4.5.11). Detta innebär förändringar i relation till tidigare organisation och ansvarssystem vad avser kopplingar till verksamheten i övrigt på länsstyrelsen och synergier mellan verksamhetsgrenar. Det faktum att länsstyrelserna inte längre har uppdrag att vara regionalt utvecklingsansvariga och därmed inte hanterar medlen för regional utveckling uppger förvaltande myndigheterna inte vara någon större utmaning eller en förlorad möjlighet för synergi med regionala satsningar. De förklarar detta med att Interreg handlar om gränsöverskridande utveckling och svenska regionala aktörers samspel med regionala aktörer i andra länder, varför regionalt utvecklingsansvariga i Sverige bara är en av många aktörer som förvaltningen behöver ha kontakt med och relatera program och verksamhet till. Kontakterna med regionen uppges vidare vara goda.

Det förändrade uppdraget för länsstyrelserna i relation till regionalt utvecklingsansvar ser inte utredningen som en avgörande ut-

[197] Jfr artikel 73 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser och artikel 22 i förordningen 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg).

[198] Programmet Aurora förvaltas som tidigare angivits av länsstyrelsen i Norrbotten som var förvaltande myndighet till ett av de två program som slogs samman inför programperioden 2021–2027.

[199] Under programperioden 2014–2020 fanns programmen Interreg Nord och Interreg Botnia som förvaltades av länsstyrelsen i Norrbotten respektive Västerbotten. Dessa två program slogs inför programperioden 2021–2027 ihop till Interreg Aurora. Programmet förvaltas av länsstyrelsen i Norrbotten.

maning, men bedömer att det är en faktor som bör beaktas i övervägandena kring en framtida organisations- och ansvarsfördelning.

Förutsättningar för samordning och synergier

Som angivits i avsnitt 4.4.3. har Tillväxtverket ett uppdrag att samordna, förvalta och utveckla genomförandet av Eruf. I uppdraget ryms att myndigheten ska ge stöd till förvaltande myndigheter för Interreg exempelvis i bedömningar kring EU-regelverket, statsstödsfrågor, uppföljning och utvärdering. Det finns ett antal samordningsgrupperingar för erfarenhetsutbyte mellan de förvaltande myndigheterna för Interreg. Tillväxtverket är sammankallande och leder dessa grupperingar. Inom de övriga deltagande länderna finns ytterligare strukturer för erfarenhetsutbyte och dialog. Utöver dessa återkommande möten uppger förvaltande myndigheter att de har en tät och löpande kontakt med varandra. De lyfter också vikten av erfarenhetsutbytet med Interregprogram och dess förvaltande myndigheter i andra länder, då utmaningar gällande regelverk såväl som genomförande av gränsöverskridande projekt är liknande för många Interregprogram.

Det framkommer i dialogen med dagens förvaltande myndigheter att de nätverk som finns för samordning och erfarenhetsutbyte mellan förvaltande myndigheter upplevs fungera väl och att de bidrar i såväl tolkning av regelverk som i programgenomförandet. De flesta myndigheter uppger att de utöver varandra har ett bra stöd i Tillväxtverkets samlade kompetens kring hanteringen av Eruf. En förvaltande myndighet uttrycker dock att verkets samordningsuppdrag inte fullt ut skapar det mervärde som det skulle kunna göra. Exempelvis uppfattar myndigheten att man ibland ”glöms bort” vid upphandlingar för statsstödsutbildningar eller uppföljning och utvärdering av programmen och i stället får göra egna upphandlingar och kompetenshöjande insatser om EU-regelverket och dess tillämpning.

De tre förvaltande myndigheter som ligger på länsstyrelsen uppger att de känner en samhörighet med länsstyrelsen och har väl upparbetade rutiner och samarbete med myndigheten i övrigt. Avsaknaden av expertkunskap avseende det gemensamma såväl som fondspecifika regelverket hos ”värdmyndigheten” länsstyrelsen har förvaltande myndigheter hanterat dels genom kontakter med varandra och med Tillväxtverket, dels genom att förvaltande myndighet och sekretariaten

sett till att bredda och fördjupa sin kunskap om det bakomliggande regelverket och själva bygga upp viss expertkompetens. Samtidigt uppger myndigheterna att organisationens litenhet förutsätter att personalen kan jobba med olika frågor och uppgifter. Enligt EU-regelverket ska medlemsstaten fastställa en person eller organ som ska ansvara för kontroller inom medlemsstatens territorium.[200] Det är respektive förvaltande myndighet som ansvarar för dessa förvaltningskontroller. Tillväxtverket ansvarar även för kontrollerna i de program som Sverige deltar i men inte förvaltar.[201] Ansvaret för kontrollerna av Interregprogrammen är således fördelat mellan fyra olika aktörer i det svenska förvaltningssystemet.

Samtliga förvaltande myndigheter lyfter att Interreg kan uppfattas som en ”främmande fågel” i svensk förvaltning. Denna bild tecknas även i relation till Tillväxtverkets förvaltning, trots dess ansvar som förvaltande myndighet för de övriga programmen med finansiering från Eruf. Skälet till detta uppges vara Interregs syfte, det vill säga det gränsöverskridande samarbetet. Förvaltande myndigheter för Interreg menar att detta syfte skapar en annorlunda logik för såväl organisation, rutiner som genomförande än för de nationella och regionala EU-programmen. Interregprogrammen ska inte bara relatera till Sveriges behov utan till samarbetsregionernas gemensamma behov. Exempelvis ska de handböcker och riktlinjer som tas fram för stödsökande såväl som för förvaltningen av programmet inte bara relatera till svenska regelverk och system utan också ta hänsyn till förutsättningarna i Danmark, Norge, Finland med flera. Stödsystemen[202] för hantering av ansökningar behöver också beakta den flerspråkighet som flera av Interregprogrammen bygger på liksom att medfinansieringen kommer från länder utanför EU med andra valutor. Det senare låg bakom NPA:s val att nyttja ett EU-gemensamt systemstöd (Jems) i stället för Tillväxtverkets NYPS som uppgavs ha svårt att inlemma detta tekniskt.

Förutsättningar för synergier i genomförandet av Interregprogram och de nationella programmen uppges vara begränsade framför allt på grund av att programgeografin skiljer sig åt. NUTS2-fördelningen för Eruf:s regionala program motsvarar inte programgeografin för

[200] Artikel 74.1a i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[201] 1 kap. 9 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[202] Tre av fyra program använder det av Tillväxtverket administrerade stödsystemet NYPS 2020 medan ett program, NPA, valt det av INTERACT utvecklade systemet Jems.

Interreg vilket uppges försvåra synkronisering av exempelvis utlysningar mellan programmen.

Förvaltningskostnaderna är svåra att påverka

Budgeten för förvaltningskostnader för programperioden 2021–2027 uppgår i enlighet med regelverket för tekniskt stöd till 7–8 procent av fondbudgeten. Då TA-medel för denna programperiod betalas ut som en schablon i relation till utbetalade medel skapas incitament att upparbeta hela fonden vilket i grunden är positivt, givet att projekten som genomförs leder till hög måluppfyllelse.

Samtliga i programmen deltagande länder medfinansierar såväl program som den förvaltande organisationen. Det finns därmed för samtliga deltagande länder ett intresse såväl som ansvar för den samlade förvaltningen. Finansieringsmodellen med fler bidragande länder som följer upp medelsutnyttjandet löpande i övervakningskommittén skapar ett tryck på förvaltande myndighet att hantera kostnader inom ramen för budgeten. Det finns ingen annan finansiering att tillgå utöver TA-medlen från EU och den avsatta medfinansieringen från respektive medlemsland.

Medlen till de förvaltande myndigheterna på länsstyrelsen är öronmärkta för just dessa. Eventuella överskott får sparas som en del av länsstyrelsens förvaltningsanslag men medel från övriga delar av länsstyrelsens verksamhet får inte finansiera kostnader för förvaltande myndighet för Interreg. Detta skapar en transparens kring kostnaderna avseende Interreg och incitament att hålla sig inom budget. Samtidigt skapar procentsatsen för TA-medel ett golv för förvaltningskostnader som det finns få incitament att gå under. I sammanhanget ska beaktas att samtliga deltagande länder fattar beslut gemensamt om budgeten.

Utredningen bedömer sammantaget inte att förvaltningskostnaderna kan anses utgör ett problem i dagens hantering eller att en förändring skulle skapa förutsättningar för väsentligt minskade kostnader för den totala förvaltningen av Interreg. För de mindre programmen, NPA och Sverige-Norge, är organisationen så pass liten att utredningen har svårt att se att en minskad omfattning skulle vara ändamålsenlig och ge förutsättningar för ett effektivt genomförande av programmet. Till detta kommer de särskilda regler som ger de mindre

programmen tillgång till högre TA än de större, något som ytterligare minskar incitamenten för att dra ner på kostnaderna.

Begränsningar i rådigheten över ansvarsfördelningen

Beslut om vilket land som ska vara värd för den förvaltande myndigheten är ett gemensamt beslut för deltagande programländer.[203] I praktiken kan även kommissionen ha synpunkter på valet av förvaltande myndighet. Bland annat brukar kommissionen vilja att förvaltande myndighet är belägen i programgeografin. Det är alltså inte upp till *ett* medlemsland att besluta om förvaltande myndighets placering för ett Interregprogram. Sverige kan påverka valet av förvaltande myndighet genom att förorda ett alternativ, men det är ett gemensamt beslut för berörda länder i aktuella program. Detta skiljer sig från medlemsländernas mandat enligt CPR i övrigt där medlemsstaten själva utser förvaltande myndighet.[204] Vad gäller sekretariatet ska den förvaltande myndigheten inrätta ett gemensamt sekretariat efter samråd med medlemsstaterna och i tillämpliga fall de tredjeländer, partnerländer eller utomeuropeiska länder och territorier som deltar i Interregprogrammet.[205]

6.5 Iakttagelser om förvaltningen av inrikesfonderna

I detta avsnitt redogör vi för utredningens iakttagelser och analys om förvaltningen av inrikesfonderna, det vill säga Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif), Fonden för inre säkerhet (ISF) samt Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och visering (BMVI). Avsnittet inleds med en kort översikt över tidigare granskningar som vi beaktat i vårt arbete (6.5.1). Därefter beskrivs våra iakttagelser vad gäller bland annat intressekonflikter, kostnader och förutsättningar för samordning (6.5.2–6.5.4).

[203] Artikel 45.1 i förordningen 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg).
[204] Artikel 71 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[205] Artikel 46.2 i förordningen 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg).

6.5.1 Tidigare genomförda granskningar och utredningar

Riksrevisionens granskning av Migrationsverkets årsredovisning 2011

Vid Riksrevisionens granskning av Migrationsverkets årsredovisning för 2011 framfördes kritik mot det faktum att myndigheten enligt då gällande regelverk hade tre roller (ansvarig myndighet, attesterande myndighet samt mottagare av stöd från fonderna) vid hantering av EU-medel från de dåvarande Europeiska flyktingfonden (ERF) III och Europeiska Återvändandefonden (RF).[206] Att vara ansvarig myndighet enligt den vid tidpunkten aktuella EU-regleringen innebar att Migrationsverket ansvarade för förvaltningen och därigenom förmedlade utbetalningar till slutmottagare och valde ut projekt som skulle beviljas stöd. Uppdraget som attesterande myndighet innebar att verket sedan fick intyga att Migrationsverket själv – i egenskap av ansvarig myndighet – tagit fram tillräckliga uppgifter för att ha spårbarhet och följde de regler som fanns för att utgifter skulle vara stödberättigade.

Riksrevisionen konstaterade i sin rapport att Migrationsverket agerade utifrån gällande regelverk och att systemet hade godkänts av EU-kommissionen. Enligt Riksrevisionen ställde dock systemet mycket höga krav på administrationen för att Migrationsverket skulle uppnå en tillräcklig transparens i hela kedjan. I rapporten hänvisades bland annat till de problem som uppkom i samband med avslut av programåret 2008 då de två myndigheterna inom Migrationsverket (förvaltande och attesterande myndighet) kommit till olika slutsatser vid tolkning av regelverket, vilket resulterat i stor osäkerhet för verket och oklarheter om slutbetalningen från EU skulle komma att justeras. Mot bakgrund av detta rekommenderade Riksrevisionen Migrationsverket att ta upp frågan om det var lämpligt att myndigheten innehade tre roller i den dåvarande ansvarsfördelningen inom hanteringen av ERF och RF med regeringen.

Efter att ha genomfört en egen analys gav Migrationsverket i februari 2013 in en hemställan till Justitiedepartementet. I hemställan framställdes en begäran om ändring av myndighetens uppdrag avseende hantering av EU-medel, bland annat om att uppdraget att ansvara för dåvarande Asyl- och migrationsfonden (AMF) för perioden 2014–2020 skulle placeras hos annan part, förslagsvis ESF-rådet.

[206] Dnr 32-2011-0646, daterad 2012-05-03, Riksrevisionen.

Verket påpekade också att departementet i samband med detta borde överväga om en verksamhetsövergång borde ske även beträffande ERF (både del II och III) och RF. Utöver de påpekanden som Riksrevisionen lämnat anförde Migrationsverket att det i förvaltande myndighets arbete ingår att kräva tillbaka felaktigt utbetalade medel och polisanmäla misstänkta bedrägerier. Myndigheten uppgav att det förekommit att fondmedel återkrävts i projekt bedrivna av Migrationsverket samt att det i praktiken skulle kunna uppkomma situationer där förvaltande myndighet kan komma att behöva polisanmäla även ”värdmyndigheten” Migrationsverket. Därutöver framhölls att systemet skapade otydligheter avseende generaldirektörens chefsroll, intern styrning och kontroll samt att kraven på opartiskhet för förvaltande myndighet gav upphov till mycket arbete.

Hemställan föranledde emellertid inte någon förändring vad gäller hanteringen av EU-fonder från regeringens sida.

6.5.2 Intressekonflikter och principen om separata funktioner

Bland de förvaltande myndigheter som beviljar EU-medel till den egna myndigheten skiljer sig Migrationsverket och Polismyndigheten på så vis att de är de enskilt största stödmottagarna för de fonder som de förvaltar. Det finns, som konstaterats i avsnitt 6.1.3 inga EU-rättsliga hinder mot att en förvaltande myndighet beviljar medel till den egna myndigheten. Det krävs dock att principen om separata funktioner upprätthålls och att övriga delar av regelverket följs.

Vad gäller Migrationsverket har myndigheten sedan den ovan nämnda hemställan gavs in vidtagit ett antal åtgärder i syfte att säkerställa hanteringen av fondmedel och upprätthållandet av principen om separata funktioner. Bland annat separerades fondenheterna från den övriga verksamheten på ett tydligare sätt. Vidare inrättades både en separat beslutsordning för förvaltande myndighet och en särskild externfinansieringsenheten (som ansvarar för att söka medel) med placering på Planeringsavdelningen. Den separata beslutsordningen innebär att generaldirektören för Migrationsverket inte fattar beslut om tilldelning av fondmedlen, utan att detta är delegerat till verkets överdirektör. Samma ordning gäller för övrigt inom Polismyndigheten.

Enligt utredningens uppfattning medför kravet på separata funktioner alltjämt vissa grundläggande utmaningar för Migrationsverket

och Polismyndigheten. Den separata beslutsordningen ska tillförsäkra objektivitet i beslutsfattandet. Samtidigt innebär ordningen med ”en myndighet i myndigheten” att myndighetschefen, som är den som ansvarar för den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten, kan anses ha svårt att fullgöra sin uppgift och garantera att myndighetens verksamhet, inklusive fondverksamheten, hanteras på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Även om regelverket har förändrats sedan Migrationsverket 2013 lämnade in sin hemställan kvarstår en del av de svårigheter som lyftes i denna. Detta gäller inte bara problemen för myndighetschefen att fullgöra sitt uppdrag, utan också de organisatoriska och principiella utmaningar som organisationen medför. Att upprätthålla separationen av funktionerna inom myndigheten förefaller alltjämt medföra visst administrativt merarbete i form av särlösningar för den eller de enheter som hanterar EU-fonderna, bland annat i form av separata beslutsordningar. Samtidigt ställer förvaltningen av EU-medel stora krav på opartiskhet. Som påpekades i hemställan innebär förvaltande myndighets roll att myndigheten, om oegentligheter eller fel upptäcks, kan komma att kräva tillbaka medel även från den egna värdmyndigheten. Dessutom kan det rent faktiskt uppkomma situationer då förvaltande myndighet kan behöva polisanmäla den egna värdmyndigheten.

Vidare kan förutsättningarna för myndighetens grundverksamhet få betydelse för fondhanteringen. Som exempel kan nämnas att Polismyndighetens digitala säkerhetsrutiner försvårar hantering av fonderna, bland annat eftersom man inte kan använda sig av digitala signaturer. Även regeringens styrning av myndighetens grundverksamhet kan i vissa fall få konsekvenser för fondhanteringen. Ett exempel är att regeringen under 2018 begränsade Migrationsverkets bemyndiganderam, vilket resulterade i att förvaltande myndighet fick återkalla en utlysning och saknade möjlighet att godkänna några nya projekt under året.

Utöver de svårigheter som den nuvarande konstruktionen medför för Migrationsverket och Polismyndigheten finns risk att myndigheternas dubbla roller kan leda till att fondverksamheten inte uppfattas som opartisk och att verksamhetens legitimitet ifrågasätts. Myndigheterna måste inte bara tillgodose de krav som EU ställer, utan också de nationella krav på saklighet och opartiskhet som finns

i det nationella regelverket.[207] Även om den nuvarande konstruktionen inte innebär direkta avsteg från dessa krav skulle upplägget kunna ifrågasättas ur legitimitetshänseende, i synnerhet eftersom Migrationsverket och Polismyndigheten är de största stödmottagarna för medel från Amif respektive ISF/BMVI. Samtidigt skiljer sig i synnerhet ISF och BMVI, men till viss del även Amif, från övriga fonder för delad förvaltning. Detta eftersom en stor eller mycket stor del av utlysningarna inte är konkurrensutsatta. Anledningen till det är att medlen ofta används för att genomföra förordningar eller andra rättsakter där EU beslutat att detta ska bekostas av medel från de aktuella fonderna. Förvaltande myndighet och samverkansgruppen för ISF/BMVI beslutar således i många fall inte vad stödet ska gå till, utan snarare i vilken ordning de av EU beslutade projekten ska genomföras. Detta är väl känt för de aktörer som kan komma i fråga som projektägare inom ISF och BMVI. Bedömningen av huruvida fondförvaltningen kan uppfattas som opartisk bör följaktligen ses i ljuset av detta.

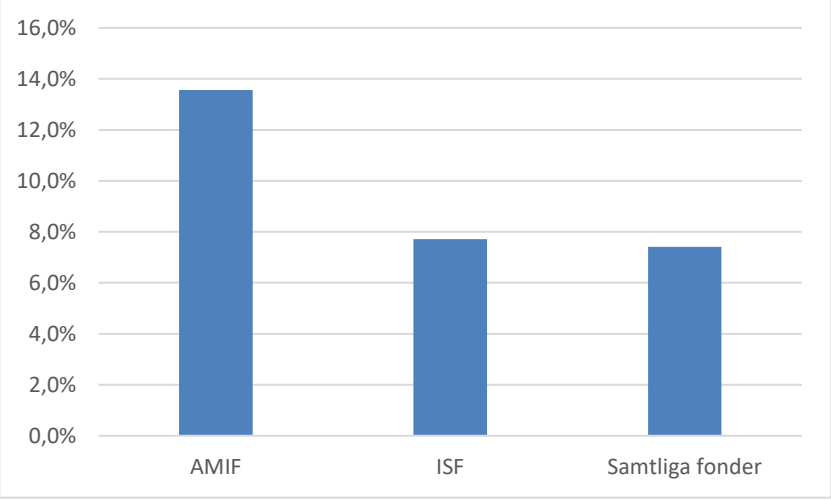
6.5.3 Höga förvaltningskostnader

Som vi tidigare konstaterat (avsnitt 6.1.1) är förvaltningskostnaderna för hanteringen av EU-stöd på en sammantagen nivå inte anmärkningsvärt hög. Däremot sticker Amif ut med en kostnad per stödkrona som är närmare dubbelt så hög som genomsnittet och även mycket högre än hanteringen av ISF, se figur 6.16.

[207] Som exempel kan nämnas objektivitetsprincipens krav på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen och kraven i 5 § andra stycket förvaltningslagen.

Figur 6.16 Kostnad per stödkrona 2015–2022[208]

Procent av totala programmedel



Källa: Underlag från berörda myndigheter. Kostnadsmåttet inkluderar ESV:s kostnader för revision.

Det nationella programmet för Amif godkändes av kommissionen i augusti 2015. Därefter krävdes ett godkännande av Migrationsverket som ansvarig myndighet. Det var först 2016 som medel lystes ut i programmet och enbart 13 miljoner kronor betalades ut, samtidigt som förvaltningskostnaderna uppgick till över 40 miljoner kronor. Utvecklingskostnader stod för cirka 50 procent av förvaltningskostnaderna 2016–2017.[209] Under dessa år var it-kostnaderna höga som en konsekvens av att förvaltande myndighet övergick till att använda ärendehanteringssystemet NYPS i ett samarbete med Tillväxtverket. Förvaltningskostnaderna låg 2018–2022 på i genomsnitt cirka 25 miljoner kronor per år. Migrationsverket uppger att TA-medel om 7,5 miljoner euro har delfinansierat kostnaderna. Det motsvarar cirka 40 procent av kostnaderna för förvaltningen av fonden 2016–2021.[210]

Utredningen konstaterar att det under den föregående programperioden fanns vissa utmaningar i att nyttja fondens medel till Migrationsverkets projekt i egen regi. En stor utbetalning om 60 mil-

[208] Migrationsverkets och Polismyndighetens kostnader och utbetalningar för programperioden 2014–2020 avser perioden 2016–2021. Myndigheterna uppger att de inte har några bokförda kostnader för aktuell fondperiod förrän 2016.
[209] Kostnadsuppgifter från Migrationsverket via e-post 2022-08-19. Efter 2017 har it-kostnaden gått ner och består i dag av driftkostnader om cirka 800 000 kronor per år.
[210] Beräknat på en växelkurs om 9,30 kronor/euro.

joner euro gjordes under 2021 för ett projekt inom ramen för målet vidarebosättning. Migrationsverket var projektägare och mottagare av medlen.[211] Genom projektet ökade nyttjandegraden för programperioden väsentligt, och kompenserade därmed för tidigare nämnda utmaningar såsom en sen programstart och begränsade bemyndiganderamar. Utredningen konstaterar att kostnaden per utbetalad stödkrona hade varit än högre utan detta projekt.

Förvaltningskostnaden per stödkrona för ISF låg, som framgår av figur 6.16, i nivå med genomsnittet för övriga EU-fonder under samma period. Även Polismyndigheten[212] gick under perioden över till att använda NYPS. Detta har enligt uppgift från myndigheten dock inte påverkat förvaltningskostnaderna på samma sätt som för Migrationsverkets förvaltning av Amif. Enligt uppgift från Polismyndigheten finansieras fondförvaltningen till fullo av TA-medel. Hur tillkomsten av BMVI under den innevarande programperioden påverkar kostnaderna är för tidigt att säga. Myndigheten uppger dock att förutsättningarna har förändrats genom förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser och att man preliminärt bedömer ett behov av tillkommande anslagsmedel motsvarande en årsarbetskraft från och med 2026.[213]

6.5.4 Flexibilitet och förutsättningar för samordning och synergier

Inrikesfonderna, i synnerhet ISF och BMVI, är monetärt sett betydligt mindre än fonderna inom sammanhållnings- och jordbrukspolitiken. De svenska förvaltande myndigheterna för dessa fonder har följaktligen också betydligt färre anställda än de verksamheter som hanterar de större fonderna. För hanteringen av Amif uppgick antalet årsarbetskrafter under föregående programperiod till i genomsnitt 26. Fondmedlen inom Amif har nästan dubblerats mellan den föregående och innevarande programperioden, men detta har enligt Migrationsverket inte föranlett något behov av förändrad bemanning.[214]

[211] https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/EU-fonder/Programperiod-2014-2020/Beviljade-projekt/Flikar/Asyl/KRAFT.html, besökt 2023-05-24.
[212] Avser Polismyndighetens fondenhet, inte Polismyndigheten som helhet.
[213] Samtal med Polismyndigheten 2023-05-04.
[214] Samtal med Migrationsverket 2023-05-02.

Antalet årsarbetskrafter som hanterar ISF och BMVI ligger för innevarande programperiod på omkring nio.[215] Under föregående programperiod uppgick antalet årsarbetskrafter till i genomsnitt fyra.[216] Polismyndigheten uppger att bemanningen av fondkansliet har behövt förstärkas mellan den föregående och den innevarande programperioden då mer fondmedel tillkommit i och med tillkomsten av BMVI. En annan faktor som har haft betydelse är de ökade krav som förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser ställer, bland annat vad gäller synlighet och kommunikation.

Fondernas och därmed organisationen omfattning är en faktor som påverkar förutsättningarna för verksamhetens kompetensförsörjning. Utredningen uppfattar visserligen att de förvaltande myndigheterna för Amif och ISF/BMVI i nuläget förmår upprätthålla kompetensen inom verksamheten. Det förhållandevis begränsade antalet anställda, framför allt vad gäller hanteringen av ISF och BMVI, gör dock att verksamheten blir sårbar. Då förvaltande myndighets hantering av fonderna ska vara separerad från värdmyndigheten finns begränsade möjligheter att dra nytta av värdmyndighetens stödfunktioner, såsom kommunikation eller rättslig och granskande expertis. I och med att verksamheterna inte ska integreras, utan snarare tydligt separeras, får förvaltande myndighet inte heller någon automatisk tillgång till specifik sakkompetens som exempelvis Migrationsverket besitter. Dessutom ställs samma krav vad gäller regeltolkning, synlighet och kommunikation på de monetärt mindre fonderna som på övriga fonder som omfattas av det gemensamma EU-regelverket. Det framstår i vissa delar som betungande för myndigheterna att upprätthålla kompetensen inom alla områden. Det saknas dessutom formella nätverk där de förvaltande myndigheterna kan samråda kring exempelvis tolkning av regelverket eller arbetet med att synliggöra och kommunicera kring fonderna. Även detta påverkar förutsättningarna för de mindre fondernas möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet.

Precis som inom sammanhållningspolitiken finns det för inrikesfonderna områden som tangerar andra fondområden, inte minst vad gäller de integrationsrelaterade delarna av Amif som har kopplingar till delar av ESF+. Amif kan exempelvis komplettera ESF+ när det gäller integrationsåtgärder som språkutbildning, samhällsorientering och arbetsförberedande åtgärder. Amif kan även genomföra insatser

[215] Samtal med Polismyndigheten 2023-05-04.
[216] Samtal med Polismyndigheten 2022-08-19.

tidigt i integrationsprocessen för utrikes födda medan ESF+ har ett mer långsiktigt perspektiv.[217] I praktiken uppger dock berörda myndigheter att det är svårt att skapa komplementaritet mellan dessa fonder Ett system som tar större hänsyn till samordning och kumulativa satsningar skulle möjligtvis kunna öka förutsättningarna för detta.

[217] C(2022)3317, Partnerskapsöverenskommelse Sverige 2021–2027, s. 25.

7 Förslag för en effektiv, ändamålsenlig och rättssäker förvaltningsorganisation

7.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktivet lämna förslag på hur hanteringen av EU-medel bör organiseras för att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning och kontroll, som ger myndigheterna och andra aktörer med ett formellt ansvar bättre förutsättningar att fullgöra sina uppdrag. En utgångspunkt för utredningens förslag om en framtida organisation och ansvarsfördelning är att dessa ska svara mot identifierade utmaningar med dagens hantering. Förslagen ska också vila på vägledande principer för en framtida organisering. I detta kapitel redogör vi för dessa principer (avsnitt 7.2) samt för de förslag som rör organisationen och ansvarsfördelningen av hanteringen av fonderna med delad förvaltning (avsnitt 7.3–7.9). Som stöd i vårt arbete med att ta fram och analysera möjliga organisationsförslag har vi tagit fram och använt en analysmodell (bilaga 3) som tar hänsyn till såväl kvantitativa effekter som kvalitativa perspektiv av betydelse för analysen. Avslutningsvis (avsnitt 7.10) redogör vi för de alternativa lösningar som analyserats men som inte ingår i våra förslag.

7.2 Vägledande principer för en ny organisation

Utredningens direktiv anger att vägledande principer för en framtida organisering ska tas fram. Givet utredningens utgångspunkt att förslagen ska skapa en effektiv, ändamålsenlig och rättssäker organisation bör dessa värden utgöra grunden för de vägledande principerna.

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen angett att arbetet med att utveckla en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsorganisation kommer att drivas vidare. Viktiga utgångspunkter är att organiseringen av den statliga förvaltningen ska bidra till ökad rättssäkerhet och effektivitet där en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndigheter ger bättre förutsättningar för samverkan och helhetsperspektiv. En mer överskådlig förvaltning förenklar kontakterna och förbättrar servicen för medborgare, kommuner och företag.[1]

Utifrån dessa övergripande utgångspunkter ser utredningen att följande principer bör vara vägledande för en framtida organisering:

- **Ändamålsenlighet**
  - Förvaltningsform: Myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet.
  - Partnerskap och flernivåstyre: Den EU-rättsliga partnerskapsprincipen och kravet på flernivåstyre ska beaktas och inrymmas i en svensk förvaltningsmodell. Det innebär bland annat att det ska finnas samverkan mellan EU-, nationell, regional och lokal nivå samt offentliga såväl som privata aktörer och intresseorganisationer.
  - Tydlig ansvarskedja: Ansvar och befogenhet behöver följas åt för att möjliggöra ledning, styrning och uppföljning av verksamhetens resultat och säkerställa måluppfyllelse.
  - Flexibilitet: Den samlade organisationen behöver skapa förutsättningar för flexibilitet och minskade inlåsningseffekter för att hantera tillkommande uppgifter och förändringar under och mellan programperioderna. Detta är centralt för att uppnå en god nyttjandegrad av EU-medlen och en kostnadseffektiv hantering.
  - Överskådlighet och enkelhet: Stödmottagarnas behov av en lättöverskådlig förvaltningsstruktur med så få olika kontaktytor som möjligt bör beaktas. Enkelhet innebär att stödmottagaren ska kunna förvänta sig både löpande förenkling och låga administrativa kostnader vid ansökan om stöd.

[1] Prop. 2009/10:175.

- **Effektivitet**
  - Synergier: Förutsättningar för synergier mellan fonderna samt mellan förvaltningen av EU-fonderna och myndigheternas verksamhet i övrigt bör beaktas.
  - Skalfördelar: En samordning, centralisering eller koncentration av uppgifter och verksamheter bör övervägas där det finns skalfördelar för ett effektivt resursutnyttjande och användning av ny teknik.
  - Kostnads-nyttoanalys: Vid utformning och införande av fondprogram och finansieringslösningar behöver en bedömning göras av om nyttan av stödet överväger kostnaderna för hanteringen.

- **Rättssäkerhet**
  - Transparens: Stödmottagarna ska kunna följa och förstå vem som har fattat ett beslut om stöd och varför.
  - Likvärdighet och objektivitet: Stödmottagarna ska kunna förvänta sig att en stödansökan hanteras och bedöms på ett likvärdigt sätt, oaktat var i landet som ansökan görs eller vilken myndighet som hanterar ansökan.
  - Opartiskhet och legitimitet: Risker för intressekonflikter och bristande saklighet i beslutsfattandet ska beaktas vid val av organisation och ansvarsfördelning.

De förslag och bedömningar avseende en framtida organisation som utredningen lämnar i de följande avsnitten ska ge förutsättningar för att lösa de utmaningar som vi identifierat (kapitel 6) samt vila på angivna principer för en framtida organisering.

7.3 Förslag om förvaltningen av jordbruksfonderna

Vi konstaterade i avsnitt 6.1 att den svenska förvaltningen av jordbruksfonderna är kostsam, att det finns skillnader i styckkostnader för ärendehantering mellan länsstyrelserna och att brister i Jordbruksverkets it-system och regeltolkningar har resulterat i omfattande så kallade finansiella korrigeringar som belastat statens budget. Utred-

ningen bedömer att orsakerna till problemen står att finna i gränssnittet mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna.

Jordbruksverket har det fulla ansvaret för en korrekt hantering av medel från EU:s jordbruksfonder i Sverige samtidigt som det operativa utförandet har delegerats till stödmyndigheterna. Styrningen av dessa sker indirekt genom avtal, föreskrifter och ett stort antal skriftliga rutiner. Styrningen har försvårats av ett komplicerat och mellan programperioderna föränderligt regelverk. Det stora antalet inblandade aktörer har även inneburit utmaningar för verksamhetsutvecklingen, för genomförandet av gemensamma arbetssätt och likvärdig rättstillämpning.

För att åstadkomma en mer effektiv, ändamålsenlig och rättssäker förvaltning av jordbruksfonderna behöver ansvar och befogenheter enligt vår uppfattning följas åt och möjliga synergier tas tillvara. Utredningens förslag syftar därför till att ge det ackrediterade utbetalande organet Jordbruksverket bättre förutsättningar för ledning, styrning och uppföljning av verksamheten. Detta åstadkoms genom att lämpliga delar av de uppgifter som länsstyrelserna i dag ansvarar för centraliseras till Jordbruksverket, och genom att andra uppgifter koncentreras till färre länsstyrelser. Vi föreslår även förenklad hantering genom att EU-stöden som i dag hanteras av Skogsstyrelsen och Sametinget ses över (avsnitt 7.3.6).

Vi har prövat kombinationer av ansvarsfördelning för de olika stöden och funnit att en uppdelning i areal- och djurbaserade stöd respektive projekt- och investeringsstöd är mest ändamålsenlig utifrån såväl ansvariga myndigheters verksamhetslogik som stödmottagarperspektivet.

Vi vill betona att Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) alltjämt innehåller ett stort antal åtgärder med små budgetar och komplicerade stödvillkor. Våra förslag till effektivisering av förvaltningsorganisationen behöver därför kompletteras med fortsatt förenkling av stöd och ersättningar i samband med framtida beslut kring GJP, så att det kan säkerställas att nyttan med olika stödformer överväger kostnaderna för hanteringen.

7.3.1 Hantering av areal- och djurbaserade stöd centraliseras till Jordbruksverket

Utredningens förslag: Handläggning och prövning av areal- och djurbaserade stöd centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

Utredningens bedömning: Förslaget innebär förbättrade möjligheter till styrning, samordning och verksamhetsutveckling kopplat till stödhanteringen. Detta bör kunna leda till att det utbetalande organet får bättre förutsättningar för en korrekt stödhantering, med minskad risk för finansiella korrigeringar som följd. Tidpunkten för förändringen bedöms vara gynnsam då den tekniska utvecklingen har möjliggjort en effektivare stödprocess.

Uppföljningen av jordbruksmark med digital teknik, så kallad digital markuppföljning, har börjat användas för merparten av de arealbaserade stöden i Sverige och implementeras under kommande år för fler arealbaserade stöd och stödvillkor. Med den digitala tekniken möjliggörs en effektivare stödprocess där de administrativa kontrollerna i stor utsträckning automatiseras. Med den nya tekniken minskar behovet av kännedom om lokala förhållanden i stödhandläggningen. Likaså väntas behovet av tidskrävande kontrollbesök i fält minska i betydelse.

Digital markuppföljning är den svenska benämningen på det obligatoriska arealövervakningssystem som är en del av de integrerade administrations- och kontrollsystem (IAKS) som enligt GJP-regelverket ska tillämpas på areal- och djurbaserade stöd.[2] Medlemsstaternas arealövervakningssystem ska enligt regelverket vara i drift 2023 och införas succesivt under innevarande programperiod.

Det tekniska systemet bygger på data från Copernicusprogrammets Sentinelsatelliter eller andra data med minst samma informationsvärde. Införandet av digital markuppföljning har krävt och kommer fortsatt att kräva stora resurser för it-utveckling hos Jordbruksverket. I den mån den automatiska analysen av satellitbilder visar på avvikelser jämfört med informationen som angetts i stödansökan be-

[2] Avdelning IV, kapitel II i förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

höver lantbrukaren ändra sin ansökan eller dokumentera att villkoren för stödet är uppfyllda via en mobilapplikation[3].

De stöd som betalas ut per hektar jordbruksmark framgår av tabell 7.1.

Tabell 7.1 Arealbaserade stöd i Sveriges strategiska plan (SP) 2023–2027

Miljarder kronor och procent

Stöd	SP-budget 2023–2027, mdkr	Andel av SP-budget, procent
Grundläggande inkomststöd för hållbarhet	20,4	33,2
Kompletterande omfördelningsstöd	1,7	2,8
Kompletterande inkomststöd till unga jordbrukare	1,0	1,6
Stöd för ekologisk produktion	3,5	5,7
Stöd för odling av mellangröda och fånggröda och för vår bearbetning	1,7	2,8
Stöd för precisionsjordbruk	1,6	2,6
Ersättning för skötsel av betesmarker och slåtterängar	6,4	10,4
Ersättning för fäbodar	0,1	0,2
Ersättning för skötsel av våtmarker och dammar	0,3	0,5
Ersättning för skyddszoner mot vattenområden och anpassade skyddszoner	0,3	0,4
Kompensationsstöd för bergsområden och områden med naturliga begränsningar	8,1	13,2
Summa:	**45,0**	**73,4**

Källa: Jordbruksverket.
Anmärkning: Tabellen tar inte hänsyn till ändringar i den strategiska planen efter 2023.

De olika stöden har olika villkor med varierande förutsättningar för digital uppföljning. För det grundläggande inkomststödet och omfördelningsstödet (vilka ofta benämns gårdsstöd) är villkoren okomplicerade och innebär något förenklat att marken ska skötas aktivt och att den som ansöker har rätt att bruka marken. Gårdsstödets aktivitetskrav kan redan i dag kontrolleras med digital markuppföljning via satellit. De arealbaserade villkoren för kompensationsstödet är också relativt enkla och kommer enligt Jordbruksverket att kunna följas upp helt digitalt under 2025. Andra ersättningar såsom ersätt-

[3] Applikationen bygger på att den ger jordbrukaren instruktioner att från en bestämd plats fotografera den areal som ska kontrolleras. Resultatet, så kallade geotaggade foton, skickas sedan in för granskning.

ning för skötsel av betesmark är svårare att följa upp digitalt, dels eftersom stödvillkoren är komplicerade, dels eftersom traditionella svenska betesmarker innehåller inslag av trädbestånd vilket försvårar tolkning av satellitbilder.

För stöd där samtliga villkor går att följa upp med digital markuppföljning, alltså med satellitövervakningsdata eller likvärdig information, kommer det att bli möjligt att helt slopa kontroller i fält. För stöd som delvis är möjliga att följa upp digitalt, bedömer Jordbruksverket att den så kallade grundkontrollfrekvensen på fem procent kan minskas till tre procent under innevarande programperiod. Utveckling av markuppföljning samt ändrade svenska stödvillkor är enligt Jordbruksverket en förutsättning för minskade kontroller i fält.[4]

Även när det gäller stöd som betalas ut per djur finns det vissa förutsättningar för ökad automatisering av stödhandläggningen eftersom de administrativa kontrollerna kan kopplas till befintliga registerdata. De djurbaserade stöden i Sveriges strategiska plan för 2023–2027 och deras omfattning framgår av tabell 7.2.

Tabell 7.2 Stöd som baseras på antal djurenheter i Sveriges strategiska plan (SP) 2023–2027

Miljarder kronor och procent

Stöd	SP-budget 2023–2027, mdkr	Andel av SP-budget, procent
Nötkreaturstöd	4,5	7,3
Djurvälfärdsersättning för får	0,3	0,5
Djurvälfärdsersättning för kor	0,3	0,6
Djurvälfärdsersättning för suggor	0,6	1,0
Ersättning för hotade husdjursraser	0,1	0,1
Summa:	**5,8**	**9,4**

Källa: Jordbruksverket.
Anmärkning: Tabellen tar inte hänsyn till ändringar i den strategiska planen efter 2023.

Som framgår ovan innebär införandet av den obligatoriska tekniken för arealövervakning tillsammans med användandet av registerdata en effektiviseringspotential samtidigt som det finns många osäkerheter när det gäller stöd med komplicerade villkor. En sådan osäkerhet är att det kan vara svårt att förenkla villkor utan att samtidigt riskera

[4] Strategi för uppföljning av jordbruksmark med digital teknik, Jordbruksverket, dnr 3.1.17-05262/2023. Den minskade kontrollfrekvensen gäller inte besök på plats i samband med revision.

ett sämre utfall när det gäller EU-gemensamma miljömål. Utredningen bedömer likväl att teknikutvecklingen är ett tungt vägande skäl för att centralisera handläggning och prövning av areal- och djurbaserade stöd från länsstyrelserna till den myndighet som har huvudansvaret för stöden, det vill säga Jordbruksverket. Ur ett stödmottagarperspektiv bedömer vi också att det är mest ändamålsenligt att hålla ihop hanteringen av samtliga areal- och djurbaserade stöd hos en och samma myndighet, även om vissa stöd lämpar sig bättre för centralisering än andra.

Förutsättningarna för att genomföra och få genomslag för verksamhetsutveckling och teknisk utveckling kan sannolikt förbättras om både utveckling och handläggning samlas hos en enda myndighet. Exempelvis skulle kostnader och nyttor för it-utveckling huvudsakligen uppstå inom Jordbruksverket. Detta leder till förbättrade möjligheter att bedöma projekten samlat utifrån den egna myndighetens perspektiv vilket skulle förenkla prioriteringen mellan olika utvecklingsprojekt. Även arbetet med att fånga behov och kravställning gällande it-systemen skulle underlättas. Möjligheten att tidigt koppla utformningen av stöden i samband med programarbetet till it-arbetet skulle också förbättras med en samlad hantering.

Vidare skulle beslutsvägarna för de aktuella stöden kortas ned och förutsättningarna att dela information skulle förbättras. Även behovet av styrning genom föreskrifter och riktlinjer bedöms minska avsevärt till följd av en centralisering. Genom att hela processen sköts inom en myndighet minskar de risker för informationsförluster och svårigheten att etablera gemensamma arbetssätt som dagens uppdelning på 20 länsstyrelser innebär.

Enligt utredningens bedömning får digitaliseringen av de areal- och djurbaserade stöden till följd att kunskap om lokala och regionala förhållanden inte längre är ett argument för decentraliserad handläggning och att den geografiska närheten till stödmottagare minskar i betydelse.

Teknikutvecklingen talar också för ytterligare renodling av programstrukturen under kommande programperioder med en utveckling mot färre stöd och stödvillkor som kan dra nytta av den nya tekniken. En enklare stödkatalog kan i sin tur förstärka de skalfördelar som har konstaterats. Tillgängliga kostnadsdata som avser den föregående programperioden visar att det finns skalfördelar i handläggningen av areal- och djurbaserade stöd, i meningen att det finns

ett negativt samband mellan länsstyrelsernas ärendevolymer och styckkostnader för stödhanteringen.[5] De rådande skillnaderna i styckkostnader mellan stödärenden i olika län bör, enligt utredningens bedömning, kunna minska om handläggningen centraliseras. När det gäller kontrollverksamheten inom areal- och djurbaserade stöd finns ingen konstaterad korrelation mellan kontrollvolymer och styckkostnader. Med den nya tekniken minskar emellertid behovet av kontroller på plats för några av de större stöden såsom inkomststöd och kompensationsstöd. Minskade kontrollvolymer innebär en betydande kostnadsminskning.

I utredningens uppdrag ingår att analysera och bedöma hur den svenska förvaltningen av EU-medel kan effektiviseras och hur kostnaderna kan sänkas, samtidigt som kvalitet och rättssäkerhet i handläggning tillförsäkras. Enligt utredningens bedömning kan en centralisering av handläggningen av areal- och djurbaserade stöd till Jordbruksverket minska risken för att handläggningsrutiner tolkas olika i delar av landet och förbättra förutsättningarna för likvärdig behandling av stödansökningar. Under länsstyrelsernas arbete med återkrav i samband med prövningen av Jordbruksverkets ackreditering som utbetalande organ 2020–2021 blev det tydligt att det funnits skillnader i bedömningar mellan län i handläggningen av areal- och djurbaserade stöd.[6] Enligt utredningens bedömning får det inte råda något tvivel om att stödansökningar hanteras och bedöms likadant oavsett var i landet de aktuella stödmottagarna finns. Villkoren för de aktuella stöden är desamma över hela landet och med några få undantag[7] finns det ingen regional komponent i handläggningen, eller andra regionala hänsyn att ta.

Därtill är rättssäkerhet och kvalitet i tillämpningen av gällande regelverk av stor betydelse för att Sverige ska kunna minska risken för brister i EU-medelshanteringen och komma till rätta med finansiella korrigeringar. Utredningen bedömer därför att centraliserad handläggning till en myndighet kan vara att föredra även ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

---

[5] Uppdrag att föreslå effektiviseringar av administration av jordbruks- och landsbygdsstöd. Länsstyrelsen 2022.

[6] Uppdrag att föreslå effektiviseringar av administration av jordbruks- och landsbygdsstöd, Länsstyrelsen 2022, s. 16. Jordbrukarstöden under föregående programperiod motsvarar i stort sett det som i detta kapitel benämns areal- och djurbaserade stöd.

[7] Ersättningar för fäbodar, skyddszoner och skötsel av våtmarker och dammar.

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

Utredningens förslag: Ansvaret för länsstyrelsernas handläggning och prövning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län. Dessa länsstyrelser föreslås få ansvaret för handläggning och prövning av projekt- och investeringsstöd inom de sex geografiska områden som regleras i förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. Förslaget gäller endast de stöd som i dag hanteras av länsstyrelserna.

Projekt- och investeringsstöd utgör engångsinsatser där varje ansökan bedöms individuellt av en handläggare. Till grund för bedömningen ligger urvalskriterier och ansökan bedöms i konkurrens med andra ansökningar inom en given budget. Förutsättningarna för automatisering är därför sämre jämfört med areal- och djurbaserade stöd vid handläggningen av stöden. Det är dock troligt att en ökande andel av de platskontroller av investeringar som fått stöd på sikt kan komma att utföras med hjälp av geotaggade foton på samma sätt som för de arealbaserade stöden.

Tabell 7.3 visar alla de projekt- och investeringsstöd och andra företagsstöd som ingår i Sveriges strategiska plan under innevarande programperiod. Stöden riktar sig huvudsakligen till lantbrukare men baseras alltså inte på hektar jordbruksmark eller antalet djurenheter. I dagsläget prövar de 21 länsstyrelserna ansökningar om stöd och utbetalning för majoriteten av stöden. Skogsstyrelsen prövar ansökningar om stöd och utbetalning av stöd till kompetensutveckling inom hållbart skogsbruk. Sametinget prövar ansökningar om stöd till rennäringsföretag och annat samiskt näringsliv. Jordbruksverket verkställer utbetalningar från fonderna och handlägger vissa stöd, till exempel sektorstöd, stöd till samarbete för innovation, vissa kompetensutvecklingsstöd samt stöd för lokalt ledd utveckling genom Leader.[8]

[8] Avser laglighetsprövning av de insatser som valts ut av de lokala aktionsgrupperna, se avsnitt 7.3.5 angående utredningens bedömning av hanteringen av Leader.

Tabell 7.3 Sektorstöd, stöd för investeringar och projekt och startstöd i Sveriges strategiska plan (SP) 2023–2027

Miljarder kronor och procent

Stöd	SP-budget 2023–2027, mdkr	Andel av SP-budget, procent
Sektorstöd:	**0,4**	**0,6**
Stöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker	0,3	0,5
Stöd till biodlingssektorn	0,1	0,1
Investeringsstöd:	**4,5**	**7,4**
Bevattningsdammar	0,2	0,3
Diversifiering till annan verksamhet än jordbruk	0,4	0,6
Kalkfilterdiken	0,1	0,1
Vattenvårdsåtgärder	0,5	0,7
Ökad konkurrenskraft	3,5	5,7
Projektstöd:	**4,4**	**7,2**
Kompetensutveckling	1,1	1,9
Lantrasföreningar	0,02	0,0
Lokalt ledd utveckling genom Leader	1,8	3,0
Samarbete	0,8	1,4
Samarbete för innovation inom Europeiska innovationspartnerskapet	0,6	0,9
Startstöd	**0,2**	**0,3**
Summa:	**9,5**	**15,5**

Källa: Jordbruksverket

Anmärkning: Delsummorna i tabellen följer stödindelningen i den nationella förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik där stöden delas in i sektorstöd, stöd för investeringar och projekt samt startstöd. Tabellen tar inte hänsyn till ändringar i den strategiska planen efter 2023.

Projekt- och investeringsstödens omfattning är liten i jämförelse med areal- och djurbaserade stöd och antalet ärenden per länsstyrelse är förhållandevis få. Medianvärdet var 130 handlagda ansökningar om projekt- och investeringsstöd år 2022. Om de areal- och djurbaserade stöden centraliseras till Jordbruksverket i enlighet med ovanstående förslag (avsnitt 7.3.1), innebär det att omfattningen av den samlade EU-stödhanteringen vid respektive länsstyrelse blir väsentligt mindre än i dagsläget. Vi bedömer emellertid inte att hanteringen av projekt- och investeringsstöden lämpar sig för centralisering på det sätt som föreslås med de areal- och djurbaserade stöden. Skälet är att verksamheten, till skillnad från de areal- och djurbaserade stöden, inte är

möjliga att automatisera på samma sätt. Handläggningen innebär ett stort mått av individuella bedömningar och några skalfördelar har inte kunnat konstateras. Samtidigt finns det stora oförklarade skillnader mellan länsstyrelserna vad gäller kostnader per ärende. Vi har därför undersökt om den kvarvarande hanteringen av projekt- och investeringsstöd som länsstyrelsernas ansvarar för kan och bör koncentreras till färre länsstyrelser.

En koncentration av handläggningen av projekt- och investeringsstöd ligger väl i linje med den översyn som regeringen har aviserat om att se över möjligheterna att koncentrera vissa verksamheter till färre länsstyrelser.[9] Prövningen bör enligt regeringen även fortsättningsvis ske med vägledning av följande kriterier:

- Det finns ett behov av förstärkt likformighet i utförande.
- Sambandet med länsstyrelsernas kärnverksamhet är begränsat.
- Verksamheten har en begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.[10]
- Behovet av externa besök är begränsat.
- Behovet av lokalkännedom är begränsat.
- Verksamheten har en liten omfattning eller hög komplexitet.
- De administrativa kostnaderna för handläggningen är höga i relation till mängden ärenden.

Vår bedömning är att kriterierna stödjer möjligheten att koncentrera hanteringen av projekt- och investeringsstöd. När det gäller kopplingen till kärnverksamheten kan vi konstatera att länsstyrelserna enligt förordningen med länsstyrelseinstruktion har uppgifter i fråga om lantbruk och landsbygd. De uppgifter som det här är fråga om utförs emellertid på delegation av Jordbruksverket.

Omfattningen av arbetet med projekt- och investeringsstöden utgör endast ett mindre antal årsarbetskrafter per länsstyrelse och kan därför inte anses ha betydelse ur detta perspektiv. Hos de 21 länsstyrel-

[9] Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 1, avsnitt 9.5.

[10] Att verka för att nationella mål får genomslag i länet, arbeta sektorsövergripande och inom sin verksamhet samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, främja länets utveckling och följa tillståndet i länet, främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer och ansvara för ålagda tillsynsuppgifter.

serna fanns 89 årsarbetskrafter som direkt hanterade projekt- och investeringsstöd under 2022. Det motsvarade drygt 13 procent av årsarbetskrafterna inom verksamhetsområdet lantbruk och landsbygd eller cirka 1 procent av det totala antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna.[11]

Lokalkännedom är enligt utredningens bedömning inte av avgörande betydelse vid handläggningen av de aktuella stöden i sig, utöver den lokala dimension som de lokala aktionsgrupperna (LAG) tillför i prioriteringen av projekt inom Leader (avsnitt 7.3.5). Däremot har den nuvarande ordningen bidragit till den kännedom om lokala förhållanden som länsstyrelserna har behov av i sitt samlade uppdrag. Förutsättningarna för kompetensförsörjning när det gäller process- och sakkunskap bedöms sammantaget väga tyngre i hanteringen av projekt- och investeringsstöd än behovet av lokalkännedom. En koncentration av handläggningen kan underlätta kompetensförsörjningen och höja kvaliteten på handläggningen hos de länsstyrelser som får större volymer. Därmed förbättras förutsättningarna för likabehandling av stödsökande och rättssäkerhet i beslutsfattandet. Även risken för fel och åtföljande finansiella korrigeringar bör kunna minska.

I tidigare utredningar[12] har en mängd generella skäl anförts för koncentration av vissa verksamheter till färre länsstyrelser. Bland dessa kan nämnas kostnadseffektivitet, ökad rättssäkerhet, förbättrad specialistkompetens och möjligheter att rekrytera kompetent personal. Dessa skäl talar alla för att en förändrad organisation för hanteringen av projekt- och investeringsstöd skulle leda till en mer ändamålsenlig och effektiv förvaltning av hanteringen av EU-medel.

Utifrån våra iakttagelser (avsnitt 6.2.4) är det även en viktig faktor att Jordbruksverket vid en koncentration till sex länsstyrelser skulle få väsentligt färre aktörer att samverka med och övervaka för att säkerställa att regelverket följs. Vår bedömning är att en koncentration bör leda till bättre förutsättningar för bland annat normering, verksamhetsutveckling, utbildning och implementering av arbetssätt inom de båda myndigheterna. Jordbruksverkets möjlighet att stödja varje enskild länsstyrelse i arbetet med stöden skulle också öka.

[11] Beräkning baserad på uppgifter från länsstyrelsernas årsredovisningar och uppgifter från Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2022, Jordbruksverket rapport RA23:10.
[12] Ds 2007:28, och SOU 2009:7.

Färre handläggande myndigheter kan också antas ge enklare och effektivare uppföljning och utvärdering. Även anpassningen till såväl nya programperioder som till förändringar inom samma programperiod i form av programändringar eller nytillkomna EU-krav torde underlättas.

En koncentration av handläggningen kan också innebära nackdelar. En aspekt som måste beaktas är stödmottagarnas behov av enkelhet och tydlighet. Det kan exempelvis uppfattas ologiskt att en länsstyrelse i ett annat län än hemlänet fattar beslut i ärenden om projekt- och investeringsstöd. Det väsentliga ur detta perspektiv är emellertid inte var beslutet fattas utan vart lantbrukaren ska vända sig för att ansöka om stöd och utbetalning. Detta görs i dag via Jordbruksverkets e-tjänster och frågor besvaras av Jordbruksverkets kundtjänst. Även utbetalningar sker genom Jordbruksverkets försorg. I samband med ansökan om stöd är det vanligt att lantbrukarna också har kontakter med handläggande länsstyrelser.

En annan tänkbar nackdel är att koncentration av verksamheten skulle kunna leda till att de länsstyrelser som inte kommer att ha kvar denna uppgift kan tappa allmän kompetens kring frågor kopplad till jordbruksfrågor. Även de aktuella länsstyrelsernas roll som statens företrädare på regional nivå skulle kunna påverkas.

Indelningen i sex geografiska områden

Enligt utredningens förslag bör koncentrationen utgå från de sex områden som framgår av förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

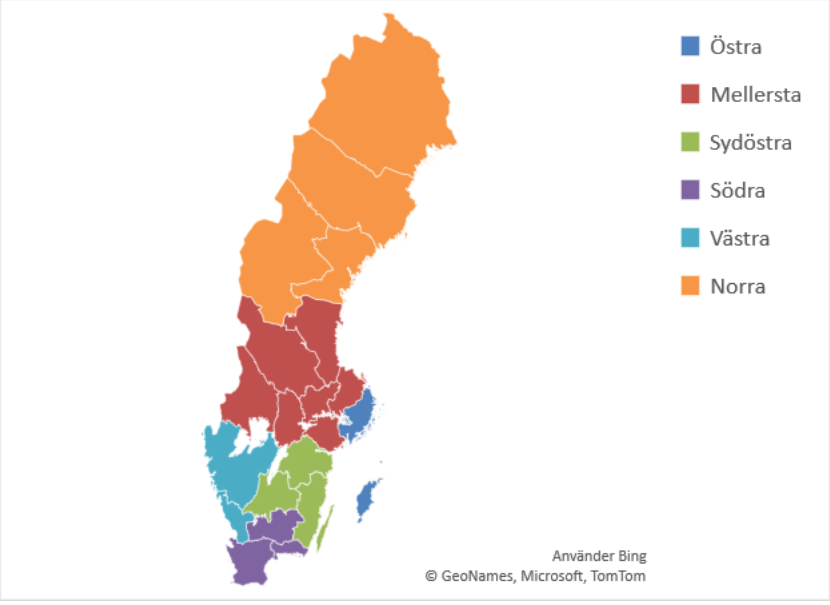
I mars 2023 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att utreda ändrad ansvarsfördelning för viss länsstyrelseverksamhet.[13] Uppdraget innebar att ta fram underlag för ändrad ansvarsfördelning för vissa koncentrerade verksamheter för att indelningen ska överensstämma med de områden som regleras i förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning. I uppdraget till Statskontoret anges att en anpassning av den geografiska indelningen kan åstadkomma en högre grad av tydlighet och enhetlighet i statens regionala indelning. I uppdraget ingick även att identifiera ytterligare verksamheter

[13] Uppdrag att utreda ändrad ansvarsfördelning för viss länsstyrelseverksamhet, Regeringsbeslut 2023-03-16, Fi2023/01067.

som kan koncentreras till vissa länsstyrelser enligt samma geografiska indelning. I avrapporteringen bedömde Statskontoret att företagarstöd och projektstöd hörde till de verksamheter som inte lämpade sig för koncentration inom ramen för det uppdrag som myndigheten hade fått.[14]

Vi har prövat om nämnda geografiska indelning kan vara ändamålsenlig även för länsstyrelsernas hantering av projekt- och investeringsstöd inom GJP. Områdesindelningen framgår av figuren nedan.

Figur 7.1 Områdesindelning enligt förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning



Källa: Förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Vår bedömning har utgått från antalet handlagda ärenden 2018–2022 vad gäller företagsstöd, miljöinvesteringar och projektstöd enligt länsstyrelsernas verksamhetskoder för redovisning. Om den faktiska fördelningen av ärenden grupperas enligt områdesindelningen med sex områden blir resultatet en förhållandevis jämn fördelning mellan fyra av områdena. Det östra området, som endast innehåller Stockholms län och Gotland, hade dock endast cirka 5 procent av ärendevolymen

[14] Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet, Statskontoret (2023:14), Bilaga 3.

i landet eller 229 ärenden i medeltal för samtliga stödformer. Det mellersta området, med flest län, hade 25 procent eller 1 058 ärenden i medeltal. Trots en viss variation av antalet ärenden bedömer vi inte att detta är ett tillräckligt tungt vägande skäl för att välja någon annan indelning än den som gäller enligt förordningen.

Vilken länsstyrelse bör hantera projekt- och investeringsstöden inom respektive område?

Enligt utredningens förslag bör ansvaret för handläggning och prövning av projekt- och investeringsstöd inom de sex geografiska områdena ges till samma länsstyrelser som är civilområdesansvariga enligt 7 a § förordningen med länsstyrelseinstruktion. Skälen för detta utvecklas nedan.

Regeringen beslutade den 19 maj 2022 om en ny struktur för det civila försvaret. Enligt den nya strukturen är länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län civilområdesansvariga länsstyrelser och har ansvar och uppgifter inom sitt område enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Civilområdena är sex till antalet och motsvarar den geografiska indelningen enligt förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning som nämnts ovan.

En ansvarsfördelning där samma länsstyrelser har ansvaret för hantering av projekt- och investeringsstöd inom GJP i de sex geografiska områdena skulle kunna ha vissa fördelar ur ett styrningsperspektiv och kan bidra till ökad tydlighet och enkelhet i statens regionala indelning.

Samtidigt kan det finnas andra skäl som talar för en annan ansvarsfördelning, exempelvis kompetens inom jordbruksområdet, hög kostnadseffektivitet, ärendevolym eller hur antalet jordbruksföretag – alltså stödens huvudsakliga målgrupp – fördelar sig inom de sex geografiska områdena. Ett exempel där sådana aspekter har bedömts väga tyngre är ansvarsfördelningen för beslut om stöd från EHFVF, där länsstyrelserna i Västra Götalands, Blekinge, Stockholms, Gävleborgs och Norrbottens län prövar stödansökningar från angränsande län (avsnitt 6.3.1).

Som utgångspunkt för utredningens bedömning i frågan om ansvaret för handläggningen av projekt- och investeringsstöd inom de sex geografiska områdena har vi analyserat följande länsvisa variabler:

- Antal projekt- och investeringsstödsärenden 2018–2022
- Antal utbetalningsärenden 2018–2022
- Kostnad per ärende 2018–2022
- Kostnad per utbetalningsärende 2018–2022
- Antal jordbruksföretag 2022
- Årsarbetskrafter i handläggningen av projekt- och investeringsstöd som andel av totala årsarbetskrafter 2022.

Tabell 7.4 visar vilka länsstyrelser som skulle kunna komma i fråga som ansvarig länsstyrelse inom sitt område baserat på faktorerna civilområdesansvar, störst ärendevolym, flest jordbruksföretag eller lägsta styckkostnader i ärendehanteringen. Bland annat går det att konstatera att länsstyrelserna med störst andel ärendevolym sammanfaller med dem som har flest jordbruksföretag inom sitt område. Vidare kan konstateras att fyra av dessa också är civilområdesansvariga länsstyrelser inom sina områden. När det gäller styckkostnader är dessa lägst vid de två största länsstyrelserna, de i Skåne och Västra Götalands län.

Tabell 7.4 Områdesansvariga länsstyrelser baserat på civilområdesansvar respektive parametrar utifrån ärendevolym, målgrupp eller kostnadseffektivitet

Område	Civilområdesansvarig länsstyrelse	Högst andel ärendevolym	Flest jordbruksföretag	Lägsta styckkostnader
Mellersta	Örebro	Värmland	Värmland	Dalarna
Norra	Norrbotten	Västerbotten	Västerbotten	Jämtland
Sydöstra	Östergötland	Östergötland	Östergötland	Kalmar
Södra	Skåne	Skåne	Skåne	Skåne
Västra	V. Götaland	V. Götaland	V. Götaland	V. Götaland
Östra	Stockholm	Stockholm	Stockholm	Gotland

Källa: Egen bedömning baserat på uppgifter i Jordbruksverkets årliga kostnadsuppföljningar av myndigheternas EU-stödhantering.

En ansvarsfördelning utifrån lägsta styckkostnad skulle kräva något mindre resurser i form av årsarbetskrafter[15] än om exempelvis de civilområdesansvariga länsstyrelserna fick ansvaret för sakområdet. Eftersom det är oklart vad befintliga skillnader i styckkostnader mellan länen faktiskt beror på förordar vi inte ett sådant alternativ. Vi bedömer i stället att en ansvarsfördelning utifrån civilområdesansvar är en mer långsiktigt hållbar lösning. En sådan inriktning skulle i stort sammanfalla med en ansvarsfördelning utifrån antalet jordbruksföretag och ärenden samt ligger därtill i linje med regeringens syn på behovet av en högre grad av tydlighet och enhetlighet i statens regionala indelning.

Ytterligare en aspekt som beaktats i bedömningen är hur mindre länsstyrelser kan komma att påverkas av ändrade ansvarsförhållanden. Handläggningen av projekt- och investeringsstöd är som tidigare nämnts en liten verksamhet och svarar inte hos någon länsstyrelse för mer än cirka 2 procent av det totala antalet årsarbetskrafter. Vi bedömer därför inte att en flytt av handläggningen av dessa stöd skulle vara verksamhetskritisk. Verksamhetskonsekvenser för berörda myndigheter behandlas vidare i avsnitt 7.3.4.

7.3.3 Ansvaret för kontroller på plats

Utredningens förslag: Kontroller på plats av areal- och djurbaserade stöd och grundvillkor inom den gemensamma jordbrukspolitiken ska utföras av Jordbruksverket.

Enligt utredningens förslag ska handläggningen av areal- och djurbaserade stöd centraliseras till Jordbruksverket och handläggningen av stöd till projekt och investeringar koncentreras till sex länsstyrelser. En aspekt av förslaget som fordrar ytterligare överväganden är var ansvaret för kontrollverksamheten bör ligga.

I 11 kap. förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns nationella bestämmelser om det kontrollsystem som medlemsstaterna ska inrätta för att säkerställa ett effektivt skydd av EU:s intressen. Bestämmelserna skiljer på administrativa kontroller, kontroller på plats och kontroller i efterhand. Administrativa kon-

[15] Uppskattningsvis 5 färre årsarbetskrafter totalt baserat på historiska styckkostnader och volymer allt annat lika.

troller är en del av själva handläggningen och utförs därför av den handläggande myndigheten. Kontroller på plats görs av ett urval av ärenden enligt bestämmelser i förordningen, vilket som huvudregel innebär ett kontrollurval om cirka fem procent av samtliga ansökningar.[16] I dagsläget utför Jordbruksverket platskontroller för projekt- och investeringsstöd medan platskontroller för alla andra stöd och för de grundvillkor som gäller inom GJP utförs av länsstyrelserna.[17] Kontroller i efterhand utförs för ett urval av de ärenden som innehåller investeringar och som omfattas av villkor som fortfarande är aktuella efter att ersättningen slututbetalats. Efterhandskontrollerna utförs av Jordbruksverket.

Jordbruksverkets platskontroller av investeringsstöd handlar om att verifiera investeringar inför utbetalningar av stöd. Kontrollerna får utföras på distans om det är möjligt, till exempel med hjälp av geotaggade foton som verifierar att överenskommen investering är på plats. Omfattningen på de kontroller som behöver göras på plats är liten och sköts i dag av 6–7 handläggare. De är baserade i Jönköping och täcker hela landets behov. Eftersom det rör sig om en liten verksamhet ser vi inget skäl att ändra på nuvarande ansvarsförhållanden. Alternativet, att placera kontrollverksamheten hos de sex länsstyrelser som enligt vårt förslag ska handlägga stöden, skulle kunna innebära problem med att upprätthålla den redovisningskompetens som behövs för uppgiften. Det skulle i så fall handla om mindre än en heltidstjänst per länsstyrelse, vilket exempelvis inte går att kombinera med handläggningen av stöden eftersom handläggning och kontroll måste hållas åtskilt enligt EU-regelverket.

Länsstyrelsernas platskontroller av areal- och djurbaserade stöd är av en helt annan omfattning. Under 2022 genomförde länsstyrelserna totalt 13 468 kontroller fördelat på 9 621 arealkontroller och 3 847 djurkontroller, till en direkt kostnad av cirka 96 miljoner kronor. Antalet kontroller motsvarar inte antalet kontrollbesök då flera olika stöd och kontroller kan genomföras vid ett och samma besök. Arealkontrollerna utförs i regel endast under växtsäsongen, vilket i den södra delen av landet innebär perioden april till december. I norra delen av landet är växtsäsongen kortare. Platskontrollerna är därför inte ett heltidsarbete, men kan kombineras med handläggande upp-

[16] Fram till 2022 detaljreglerades kontrollfrekvenser för olika stödformer i EU-förordningar.
[17] Kontroller på plats av areal- och djurbaserade stöd utförs i dag av 20 länsstyrelser, det vill säga samtliga länsstyrelser utom länsstyrelsen i Blekinge vars uppgifter på området utförs av länsstyrelsen i Skåne län.

gifter. Antalet årsarbetskrafter för areal- och djurkontroller uppgick till 99 respektive 24 årsarbetskrafter 2022.[18]

Som tidigare nämnts kommer behovet av kontroller på plats att minska avsevärt i takt med implementeringen av arealövervakning via satellit och andra digitala hjälpmedel, om stödvillkoren tillåter detta. Den nationella GJP-förordningen är redan anpassad för detta. För areal- och djurbaserade stöd gäller att procentandelen för kontroller på plats får sänkas om tidigare platskontroller visar att felfrekvensen är lägre än 2 procent för ett visst stöd eller stödgrupp.[19] Beroende på stödvillkorens utformning kommer fysiska kontroller dock alltjämt att behöva göras. Frågan uppstår då om det framtida kontrollbehovet kommer att kunna omhändertas av Jordbruksverkets regionala organisation eller om länsstyrelserna bör behålla ansvaret över platskontrollerna.

Jordbruksverket har i dag lokala kontor i Landskrona, Kalmar, Göteborg, Skara, Linköping, Uppsala och Söderhamn. Längre norrut täcks behovet av hemmakontor. Kopplat till den regionala organisationen finns ansvaret för ajourhållningen av den så kallade blockdatabasen[20] som har vissa samordningsfördelar med arealkontroller eftersom även ajourhållningen innebär fältbesök i hela landet. En tredjedel av det fyrtiotal heltidsanställda medarbetare som har uppgifter inom ajourhållning är knutna till ett regionalt kontor, en tredjedel till huvudkontoret i Jönköping och en tredjedel är spridda över landet och arbetar från hemmakontor. Några medarbetare har sina kontorsplatser hos Länsstyrelsen i Kronobergs län i Växjö. Från och med 2023 har Jordbruksverket tagit över klassningen av markkategorier från länsstyrelserna vilket inneburit att Jordbruksverkets regionala bemanningsbehov har ökat med cirka 50 procent i förhållande till tidigare bemanning i ajourhållningsverksamheten.[21]

Argumenten bakom utredningens förslag att centralisera ansvaret för handläggning och prövning av areal- och djurbaserade stöd bygger bland annat på bättre förutsättningar för styrning, samordning samt likabehandling av stödmottagare. Dessa argument är även giltiga när det gäller ansvaret för platskontroller, med skillnaden att Jord-

[18] Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2021, Jordbruksverket rapport 2022:09, Bilaga 4.
[19] 11 kap. 17 § förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
[20] Svensk benämning på det identifieringssystem för jordbruksskiften som enligt GJP-regelverket ska ingå i det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IAKS).
[21] Uppgift från Jordbruksverket 2023-08-24.

bruksverkets regionala organisation i dagsläget inte är dimensionerad för att genomföra fältkontroller i nuvarande omfattning. Enligt Jordbruksverkets bedömningar av det framtida behovet av kontroller bedöms antalet årsarbetskrafter som arbetar med arealkontroller kunna minska med cirka 30 procent jämfört med 2022 givet dagens regelverk, satellitteknik och stödutformning. En stor del av minskningen realiseras enligt prognosen redan 2023 genom digital markuppföljning av inkomstöd och genom att det tidigare förgröningsstödet har upphört. Under 2025 väntas även kompensationsstödet vara möjligt att följa upp digitalt. Möjligheten till ytterligare effektivisering beror framför allt på den framtida utformningen av stöden och den fortsatta utvecklingen när det gäller möjligheten till digitala kontroller.

Sammantaget bedömer utredningen att det ur ett myndighets- såväl som ett stödmottagarperspektiv är effektivt och ändamålsenligt att samma aktör ansvarar för och äger resurserna för handläggning och kontroll, ajourhållning, markklassning samt den årliga kvalitetsbedömningen av identifieringssystemet för jordbruksskiften. En nackdel med förslaget är att samordningen med andra typer av kontrollbesök som länsstyrelserna ansvarar för i dag kan påverkas negativt om areal- och djurkontrollerna inom GJP centraliseras. Det gäller framför allt kontroller av djurskydd och livsmedel.

7.3.4 Förutsättningar för att genomföra förslagen

Länsstyrelsernas samlade arbete med EU-stöd från jordbruksfonderna omfattar cirka 360 årsarbetskrafter för handläggning och kontroll. I medeltal står handläggning och kontroll med flera uppgifter kopplat till areal- och djurbaserade stöd för cirka 270 årsarbetskrafter medan hanteringen av projekt- och investeringsstöd omfattar cirka 90 årsarbetskrafter. Utöver detta omfattar hela verksamhetsområdet lantbruk och landsbygd ytterligare omkring 300 årsarbetskrafter.[22] En ändrad ansvarsfördelning i enlighet med utredningens förslag får med nödvändighet stora verksamhetskonsekvenser för både länsstyrelser och Jordbruksverket. Utöver att handläggning och kontroll av areal- och djurbaserade stöd övergår till Jordbruksverket, övergår även hand-

[22] Tillgänglig statistik avser jordbrukarstöd och landsbygdsstöd som är de benämningar som länsstyrelserna och Jordbruksverket använde under föregående programperiod. Stödgrupperna innehåller stöd som inte längre är aktuella men indelningen motsvarar ungefärligen de areal- och djurbaserade stöden respektive projekt- och investeringsstöden i den nya programperioden.

läggningen av projekt- och investeringsstöd hos 15 länsstyrelser till de sex länsstyrelser som får ansvaret för handläggning av projekt- och investeringsstöd inom de geografiska områden som föreslås gälla (i dag cirka 50 årsarbetskrafter hos 15 länsstyrelser).

Vi kan konstatera att länsstyrelsernas samlade uppdrag är omfattande och mångfacetterat. Det spänner i dag över i stort sett alla samhällssektorer. Frågor om det grundläggande uppdraget, tillkommande uppgifter och om koncentration av viss verksamhet till färre länsstyrelser är ständigt aktuella. Om våra förslag till förändringar genomförs minskar verksamhetens omfattning vid samtliga länsstyrelser. Detta skulle kunna påverka vissa av länsstyrelsernas förmåga att utföra det samlade uppdraget. Detta exempelvis till följd av svårigheter med rekrytering och kompetensförsörjning. Vi noterar dock samtidigt att länsstyrelserna vad gäller till exempel beredskapsfrågor och det civila försvaret under de senaste åren fått en samordnande och betydligt utökad roll. Vår sammantagna bedömning är att våra förslag inte kommer att inverka menligt på länsstyrelsernas förmåga att utföra sitt grunduppdrag.

Hos Jordbruksverket saknas i dag den handläggningskompetens som behövs för att kunna ta emot uppgiften att handlägga och kontrollera areal- och djurbaserade stöd. Uppbyggnaden av en sådan verksamhet bör dimensioneras utifrån och ske samordnat med utvecklingen av it-stöd så att så mycket som möjligt av de administrativa kontroller som ingår i handläggningen i dag kan ersättas av automatiska kontroller. Genom utredningens förslag förväntas Jordbruksverket behöva lägga betydligt mindre resurser på styrning och samordning gentemot länsstyrelserna och övriga stödmyndigheter än vad myndigheten gör i dag. Även länsstyrelsernas övergripande kostnader för samordning mellan länsstyrelser och med Jordbruksverket bör kunna minska.

En särskild fråga i sammanhanget är om tidigare konstaterade brister i Jordbruksverkets EU-medelshantering innebär en risk för nya problem om åtagandet utökas i enlighet med våra förslag. Här konstaterar vi att den tidigare prövningen av myndighetens ackreditering som utbetalande organ avslutades i november 2021 efter genomförd handlingsplan. Förändringar i Jordbruksverkets styrning och organisering har också genomförts och förvaltningsanslaget har fått en permanent förstärkning i syfte att förbättra förutsättningarna inför innevarande programperiod. Vi noterar också att regeringen i dag, till

skillnad från 2019 och 2020 bedömer att Jordbruksverkets interna styrning och kontroll avseende EU-medel är betryggande.[23] Givet denna utveckling anser vi inte att Jordbruksverkets tidigare brister innebär en förhöjd risk i förhållande till andra alternativ, det vill säga att någon annan aktör skulle utföra uppdraget. Samtidigt finns det alltid risker vid verksamhetsövergångar.

Våra förslag resulterar i en väsentlig minskning av antalet aktörer som Jordbruksverket ska förhålla sig till. Det innebär en förenkling av verkets samlade uppdrag vilket bör kunna stärka förmågan att på ett effektivt sätt lösa tillkommande uppdrag.

Däremot kan det finnas risker för förslagens genomförande av andra skäl. Exempelvis ska kostnaderna för att bygga upp en fungerade digital markuppföljning för arealbaserade stöd och utvecklade digitala verktyg för djurbaserade stöd inte underskattas. Detta är emellertid inte en konsekvens av utredningens förslag, utan följer av EU-regleringen på området. En sedvanlig konsekvensanalys av utredningens förslag ges i kapitel 11.

7.3.5 Leader

Utredningens bedömning: Stöd till lokalt ledd utveckling med Leader-metoden bör även fortsättningsvis hanteras av de lokala aktionsgrupperna och Jordbruksverket.

I den strategiska planen för 2023–2027 finns stödformen Lokalt ledd utveckling med Leader-metoden som förkortat benämns Leader. Arbetet finansieras inom Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och budgeten uppgår under perioden till 1,8 miljarder kronor.

Inför programperioden 2014–2020 centraliserades hanteringen av Leader från 21 länsstyrelser till Jordbruksverket. Bakgrunden var bland annat att medel från fyra fonder (Ejflu, Eruf, ESF och EHFVF) skulle finansiera projekt som genomfördes med Leader-metoden vilket gjorde handläggningen betydligt komplexare. I den nuvarande programperio-

[23] Årsredovisningar för staten 2019, 2020, 2021 och 2022. Regeringens nationella intygande avseende EU-medel lämnas i årsredovisningen för staten och grundar sig på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar avseende hanteringen av EU-medel, Riksrevisionens uttalande från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll samt ESV:s revisionsutlåtanden.

den finansieras stödet enbart av Ejflu. Jordbruksverket handlägger och verkställer utbetalningar av stöd till lokalt ledd utveckling. De lokala aktionsgrupperna (LAG) beslutar om urval av insatser inför Jordbruksverkets prövning av stöd.

Länsstyrelserna föreslog 2022 att handläggningen av Leader skulle flyttas tillbaka till de egna myndigheterna.[24] En överföring av handläggningen skulle enligt förslaget möjliggöra att Jordbruksverket som förvaltande och utbetalande myndighet kunde stärka sin strategiska och normgivande roll. Länsstyrelserna menade att Jordbruksverket i dag har svårt att klara denna roll eftersom den ofta prioriteras ned inom myndigheten till förmån för det mer operativa ansvaret för handläggning.

Länsstyrelserna menade också att Leader har en nära koppling till länsstyrelsens kärnverksamhet och att en handläggning av Leader i hela landet skulle vara ett viktigt verktyg att stärka länsstyrelsernas roll att främja regional utveckling och de regionala utvecklingsstrategierna. Det skulle även ge ökade möjligheter till synergier mellan insatser för livsmedelsstrategin, skogsstrategin, miljömålsarbetet och den sammanhållna landsbygdspolitiken inom GJP på regional nivå.

Länsstyrelserna handlägger i dag andra företags- och projektstöd och menar att en samordning med Leader kan bidra till ett stärkt regionalt arbete med landsbygdsutvecklingsfrågor. Upplevelsen av en statlig närvaro i svensk landsbygd skulle enligt länsstyrelserna öka och samarbetet med regionerna kring genomförandet av de regionala utvecklingsstrategierna skulle stärkas.

Jordbruksverkets ansåg att förslaget att flytta hanteringen till länsstyrelserna innebar risker för störningar i systemet och att förslaget skulle innebära stora omställningskostnader.[25] Jordbruksverket menade vidare att förutsättningarna för verkets hantering av programmet har förbättrats inför den nuvarande programperioden genom att det nu finns inarbetade it-system, fungerande e-handläggning samt att urval och prioritering görs lokalt och regionalt av LAG vilket innebär att kopplingen till länen tillgodoses. De kontroller som Jordbruksverket genomför görs endast i förhållande till regelverket vilket inte kräver lokalkännedom.

[24] Uppdrag att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd, Länsstyrelserna (N2021/02521).

[25] Kompletterande svar på länsstyrelsens regeringsuppdrag att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd, Jordbruksverket dnr 3.4.17-05884/2022.

Jordbruksverket menar vidare att man nu byggt upp kompetens inom Leader och att en flytt av verksamheten skulle innebära effektivitetsförluster. Verket framhåller kopplingen mellan den kompetens som byggs upp inom handläggningen och det strategiska arbetet med administrativ utveckling, regelutveckling och kontroller.

Vi konstaterar att en flytt till länsstyrelserna skulle innebära att dagens 30–40 tjänster skulle föras över till 21 länsstyrelser. Att återigen fördela ut dessa tjänster ter sig inte ändamålsenligt vare sig ur ett effektivitets- eller ur ett likabehandlingsperspektiv.

Vår bedömning är att de skäl som Länsstyrelsen säger talar för en förflyttning, det vill säga en ökad möjlighet att utföra det regionala främjande uppdraget, inte väger upp de nackdelar som en flytt skulle innebära. Vi bedömer inte heller att de volymer som är aktuella skulle spela någon avgörande roll för att stärka de enskilda länsstyrelsernas behov av kritisk massa i verksamheten. Den renodling mellan handläggning och normering som Länsstyrelsen anför som ett argument för flytt kan också användas för att behålla dagens ordning. Genom att Jordbruksverket har det samlade ansvaret för hela kedjan av normering, handläggning och kontroll kan den samlade processen enklare utvecklas och förbättras.

För stödmottagarna skulle en flytt tillbaka till länsstyrelserna innebära att man får förhålla sig till tre instanser i stället för dagens två, det vill säga Jordbruksverket och LAG. Detta är ytterligare ett skäl som enligt vår mening talar för att behålla dagens ordning. De senare tillförsäkrar också det lokala och regionala perspektivet som är utgångspunkten för projekten inom lokalt ledd utveckling.

7.3.6 Skogsstyrelsen och Sametinget

Utredningens bedömning: Inför nästa programperiod bör det övervägas att omvandla de nuvarande stöden inom skogsområdet och stöden till rennäringen till nationella stöd som hanteras av Skogsstyrelsen respektive Sametinget.

I den innevarande programperioden har omfattningen av de stöd som Skogsstyrelsen hanterar minskat väsentligt. Det som återstår rör stöd till kompetensutveckling inom ramen för den strategiska planen och dess åtgärder riktade mot kunskaps- och innovationssystemet inom

jordbruket.[26] För perioden 2023–2027 uppgår den samlade budgeten för stöden till 65 miljoner kronor.[27]

Som ett led i att minska antalet aktörer inom hanteringen av EU-stöd har vi prövat om stödet för kompetensutveckling skulle kunna flyttas till någon annan myndighet eller göras om till ett nationellt stöd. Den nuvarande stödhanteringen bedöms fungera väl inom ramen för det system och med de rutiner som etablerades mellan Jordbruksverket och Skogsstyrelsen under den föregående programperioden. Till följd av den avsevärt minskade volymen kan dock ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten i hanteringen ifrågasättas.

Vår samlade bedömning är att Skogsstyrelsen bör ha kvar hanteringen under innevarande programperiod eftersom en förändring under pågående programperiod skulle innebära omställningskostnader. På längre sikt bör det dock övervägas om de aktuella skogsfrågorna bör brytas ut från den strategiska planen och i stället hanteras som ett nationellt stöd inom Skogsstyrelsen.

Inför den innevarande programperioden presenterades en departementspromemoria om den framtida jordbrukspolitiken.[28] Vad gäller skogsfrågorna konstaterades i promemorian att Sveriges grundposition är att skogspolitik är nationell kompetens. En förändring där stödet ersätts med ett nationellt stöd skulle ligga i linje med denna position.

I rollen som delegerat organ för stöd från jordbruksfonden för landsbygdsutveckling prövar Sametinget i dag ansökningar om stöd till rennäringsföretag och annan verksamhet med anknytning till renskötsel eller annat samiskt näringsliv.[29] I den nuvarande programperioden 2023–2027 hanterar Sametinget en budget på 22 miljoner kronor i stöd.[30] Även i detta fall bedömer utredningen att en omvandling till nationellt stöd bör övervägas inför nästa programperiod. En nationell hantering skulle skapa flexibilitet för att utforma stöden så att de på ett bättre sätt gynnar den samlade rennäringen. Vad gäller utformningen av stöden finns det i dag inom den strategiska planen exempel på villkor som, vad gäller inriktning och storlek, innebär att

[26] Strategisk plan för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027, s. 529.
[27] Uppgift från Skogsstyrelsen, 2023-03-08.
[28] Ds 2018:10.
[29] 9 § förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
[30] Beslut om fördelning av medel till vissa stödåtgärder i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027, Jordbruksverket dnr 3.2.17-12802/2022, bilaga 1.

de inte kan appliceras på rennäringen. Det skulle också möjliggöra ett långsiktigare perspektiv på stödens nytta.

Den samlade omfattningen av stöden till skogs- och rennäringen utgör en mycket liten del av den strategiska planen. Vår bedömning är därför att det skulle vara mer ändamålsenligt med nationellt hanterade stöd. Genom att antalet aktörer som hanterar EU-medel med delad förvaltning blir färre förbättras förutsättningarna för en effektiv förvaltning där ansvar och befogenheter hänger samman. Det skulle också innebära en förenkling av den samlade administrationen och av rutinerna för att ansöka om stöd om dessa endast hanterades nationellt.

I samband med en omvandling av de båda stöden till nationella stöd skulle en prövning mot den reglering[31] kring statsstöd som finns inom respektive område behöva göras. I praktiken innebär detta att en diskussion tas upp med kommissionen om de aktuella stöden ryms inom det nuvarande mandatet för statsstöd. Om de inte ryms förs en diskussion om det är möjligt med en ändring av mandatet utifrån ett statsstödsperspektiv.

Det stöd som Skogsstyrelsen i dag hanterar inom ramen för den strategiska planen avser som nämnts ovan kompetensutvecklingsåtgärder. Vår bedömning är att det inte bör vara några problem att i förhållande till statsstödsregelverket omvandla detta stöd till ett nationellt stöd. Detta eftersom åtgärder för kompetensutveckling inte bedömts vara konkurrenssnedvridande för skogsmarknaden.

Vad gäller stöden som hanteras av Sametinget innebär gällande beslut från kommissionen[32] om nationellt stöd till de samiska näringarna att de årliga stöden[33] får uppgå till maximalt 150 miljoner kronor. För budgetåret 2024 uppgår motsvarande anslag till 135 miljoner kronor.[34] Även i detta fall är vår bedömning att en omprövning av beslutet så att det rymmer det nuvarande stödet i den strategiska planen borde vara möjligt.

[31] Kommissionens förordning 2022/2472 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och Kommissionens beslut C (2019) 6741 final om ändring av beslut C (2016) 7857 av den 7 december 2016 om tillstånd till utbetalning av nationellt stöd för produktion och saluföring av renar och renprodukter i Sverige.
[32] Kommissionens beslut C (2019) 6741 final om tillstånd till utbetalning av nationellt stöd för produktion och saluföring av renar och renprodukter i Sverige.
[33] Avser bland annat stöd för försäljning av renkött, produktion och tillskottsfoder.
[34] Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 23, Anslag 1:22 Främjande av rennäringen m.m.

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

Vad gäller hanteringen av Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) är vår bedömning att Jordbruksverket fortsatt ska vara förvaltande myndighet och att ansvaret för kontroll av projekt- och investeringsstöd flyttas från länsstyrelserna till Jordbruksverket. Vidare föreslås att ansvaret för de stöd som i dag hanteras av Havs- och vattenmyndigheten (HaV) flyttas till Jordbruksverket. De föreslagna förändringarna motiveras av bättre förutsättningar för effektivt resursutnyttjande och likabehandling.

7.4.1 Jordbruksverkets roll som förvaltande myndighet

Utredningens bedömning: Vi har noterat att det har funnits problem i hanteringen av havs- och fiskeriprogrammet under föregående programperiod. Trots detta anser vi att Jordbruksverket fortsatt bör vara förvaltande myndighet för havs-, fiskeri- och vattenbruksfondens nationella program. Grunden för denna bedömning är främst att fiske- och vattenbruksfrågorna i sak har en stark koppling till Jordbruksverkets övriga uppdrag. Någon motsvarande koppling finns inte inom de andra myndigheter som skulle kunna vara aktuella att vara förvaltande myndighet för fonden.

Mot bakgrund av de problem och de iakttagelser som beskrivits tidigare (avsnitt 6.3) vad gäller hanteringen av EHFVF har vi övervägt om rollen som förvaltande myndighet bör flyttas från Jordbruksverket till någon annan myndighet. De alternativ som har övervägts är en flytt till Tillväxtverket eller till en myndighet för hantering av samtliga fonder som omfattas av förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser (CPR). I avsnitt 7.10.2 utvecklas våra resonemang rörande en samlad CPR-myndighet. Vår slutsats är att Jordbruksverket även fortsättningsvis bör vara förvaltande myndighet för fonden. I det följande redogör vi för de överväganden som ligger till grund för vårt ställningstagande.

Synergier med övrig verksamhet inom Jordbruksverket

Fiske- och vattenbruk utgör primärproduktion och har därmed en stark koppling till Jordbruksverkets andra uppdrag inom areella näringar, landsbygd och livsmedel. Verket har i dag vid sidan av hanteringen av EHVFV ett stort antal uppgifter och uppdrag inom området fiskeri- och vattenbruk som inte är kopplade till hantering av fonden. Bland dessa kan nämnas främjande av yrkesfiske, fritidsfiske och vattenbruk, nationell statistikinsamling och rapportering för vattenbruk och fiskberedningsindustrin, marknadsbevakning inom de båda sektorerna, frågor kring EU:s gemensamma organisation av marknaderna, handelsnormer för fiskeri- och vattenbruksprodukter och fiskerifrågor inom OECD och WTO.

Det finns därutöver strukturella likheter mellan de stöd inom havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet som riktas till fiskeri- och vattenbruksföretag och de projekt- och investeringsstöd som riktas till jordbruksföretag. Likheterna innebär att stöden i dagsläget hanteras i samma it-system för ansökan och handläggning.

I havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet diskuteras kopplingen till andra program.[35] Här nämns kopplingar mellan frågor om hållbarhet inom fiskerinäringarna och insatser inom regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden. De tydligaste synergierna är dock i förhållande till den strategiska planen för GJP eftersom fiskerinäringarna också är landsbygdsnäringar. Till exempel kan fiskodling på land bedrivas i kombination med lantbruk. Även kopplingarna till livsmedelsförsörjningen lyfts fram i programmet.

Vi menar att ovanstående faktorer innebär att det i dagsläget finns synergier inom verket i form av verksamhetsnytta, sakkunskap och kompetens som behövs för att på ett effektivt sätt hantera EHFVF.

Nyligen genomförd organisationsförändring

Organisationen kring hanteringen av medel från EHFVF ändrades så sent som 2023 i det att antalet länsstyrelser som deltar i förvaltningen har minskat från 21 länsstyrelser till 5. Det faktum att organisationen så nyligen har övervägts och ändrats talar i sig i viss mån mot att i dagsläget förändra organisationen. Den korta tiden har inte gjort det möjligt att utvärdera effekterna av förändringen.

[35] Svenska havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet, C(2022)5763.

En nackdel med att behålla den nuvarande ordningen med de fem aktuella länsstyrelserna skulle kunna vara att dessa inte helt sammanfaller med de sex länsstyrelser som vi föreslår ska få ansvaret för handläggning av projekt- och investeringsstöden inom ramen för jordbrukspolitiken (avsnitt 7.3.2). Det innebär att länsstyrelserna i Blekinge och Gävleborg endast kommer att handlägga projekt- och investeringsstöd inom ramen för EHFVF. Därigenom blir det inte möjligt att samordna handläggningskompetens mellan de båda fonderna. Vår bedömning är dock att det givet den nyligen genomförda koncentrationen vad gäller de länsstyrelser som hanterar EHFVF och givet de geografiska förutsättningarna i dagsläget inte är motiverat att föreslå en förändring.

Vi har tidigare konstaterat att kostnaderna för att hantera EHFVF är höga i relation till övriga fonder. De höga förvaltningskostnaderna för EHFVF har främst utgjorts av Jordbruksverkets kostnader för samordning, utredningar, utveckling, normering och information. Vår bedömning är att dessa kostnader till viss del kan komma att minska i och med den nyligen genomförda ansvarsförändringen. Den största vinsten med den nya organisationen är dock att den förväntas minska risken för fel i samband med handläggningen av ärenden och därigenom även risken för finansiella korrigeringar.

Stödmottagarperspektivet

Inom Jordbruksverket finns ett kansli för det nationella nätverket för den gemensamma jordbrukspolitiken (avsnitt 4.3.4). I relation till EHFVF fyller nätverket en funktion med att sprida information om stödmöjligheterna i programmet. Nätverket samarbetar även med externa aktörer som arbetar med havs- och fiskeriutveckling. Nätverkets arbete är ett exempel på hur Jordbruksverkets övriga arbete med aktörer inom djurhållning och primärproduktion kan bidra till att genomföra programmet på ett bättre och mer effektivt sätt. Genom att stödmottagarna i många fall även har andra kopplingar till Jordbruksverkets verksamheter underlättas dessa kontakter.

Skillnader mellan regelverken för GJP och CPR-fonderna

Som nämnts ovan utgår regleringen av EHFVF från CPR. Jordbruksverket fick 2022 revisionskritik för att man inte följt detta regelverks krav på redovisning av stödberättigande kostnader. Jordbruksverket uppger att bakgrunden till detta var ett aktivt beslut av verkets dåvarande ledning att tillämpa det striktare GJP-regelverket även för fiskeriprogrammet i syfte att underlätta för stödmottagare, LAG-grupper och andra berörda. Detta beslut har därefter upphävts och ersatts med en korrekt tillämpning av gällande regelverk.

Att behöva hantera två olika EU-regelverk inom en och samma myndighet kan innebära svårigheter med exempelvis nyckelpersonsberoenden, onödigt komplicerade it-system och ökad risk för fel. Vi bedömer dock att sådana omständigheter bör vara hanterbara och att ovan anförda skäl för en placering vid Jordbruksverket väger tyngre i sammanhanget.

Fondens storlek i förhållande till övrig verksamhet inom Jordbruksverket

Omfattningen av stödet inom EHFVF är förhållandevis liten i förhållande till de fondmedel som Jordbruksverket hanterar riktade mot jordbrukssektorn. Mot denna bakgrund har det framförts kritik att fiskefrågorna inte prioriteras tillräckligt inom verket och att risken för fel ökar.

Vi kan konstatera att EHFVF även fortsättningsvis kommer att utgöra en liten del av Jordbruksverkets hantering av fondmedel. Givet fondens storlek skulle den dock utgöra en mindre del även av alternativen som utredningen övervägt det vill säga en myndighet som förvaltar samtliga fonder med delad förvaltning eller en myndighet som hanterar samtliga fonder reglerade av CPR (avsnitt 7.10.1 och 7.10.2). Vi anser därmed att fördelarna med att hantera frågorna inom verket överväger de eventuella risker som den begränsade omfattningen kan innebära.

7.4.2 Länsstyrelsernas roll vad gäller kontroller

Utredningens förslag: Ansvaret för kontroller på plats av projekt- och investeringsstöd med stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden flyttas från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

De fem länsstyrelser som i dag är förmedlande organ i EHFVF-programmet handlägger och fattar beslut om stödansökan samt utreder ansökan om utbetalning för projektstöd för fiskehamnar och för olika investeringsstöd. De kontrollerar också i efterhand att de aktuella projekten genomförts i enlighet med gällande regelverk. Omfattningen i fråga om antalet kontroller på plats är relativt liten. Det första kontrollurvalet, som gjordes cirka nio månader efter det nuvarande EHFVF-programmets start, resulterade i att sammanlagt 15 ärenden togs ut för kontroll.[36]

Motsvarande kontroller på plats av projekt- och investeringsstöd inom ramen för Ejflu genomförs i dagsläget centralt av Jordbruksverket. Bakgrunden till detta är att kontrollerna inte i första hand kräver lokalkännedom eller sakkompetens utan främst består av kontroll av ekonomisk dokumentation och verifiering av att investeringarna genomförts. Förutsättningarna för att ansvaret för kontrollerna på plats ska ligga hos Jordbruksverket även för stöden inom EHFVF bedöms som goda och ansvaret bör därför flyttas. De administrativa kontrollerna bör dock ligga kvar hos länsstyrelserna. Förslaget skulle innebära en ökad likvärdighet i kontrollerna inom EHFVF och en effektivisering vad gäller användningen av resurserna.

[36] Uppgift från Jordbruksverket 2023-12-27.

7.4.3 Havs- och vattenmyndighetens roll som förmedlande organ

Utredningens förslag: Ansvaret för de stöd som i dag hanteras av Havs- och vattenmyndigheten flyttas till Jordbruksverket. Det innebär att Havs- och vattenmyndighetens funktion som förmedlade organ för Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfondens nationella program upphör.

Utredningens bedömning: Dagens omfattning av Havs- och vattenmyndighetens stödhantering inom Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfondens nationella program motiverar inte de kostnader som den nuvarande ordningen ger upphov till.

Som tidigare nämnts är Jordbruksverket förvaltande myndighet för havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet. Länsstyrelsen och HaV är förmedlande organ. I sin roll som förmedlade organ prövar HaV ansökningar om stöd till insamling av data som används vid utformningen av den gemensamma fiskeripolitiken. Under perioden 2017–2022 handlade HaV mellan två och åtta stödärenden per år.[37] Varje ärende är beloppsmässigt omfattande. Stödmottagare under både den gångna och nuvarande programperioden är Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) samt i mindre omfattning HaV själva och Jordbruksverket. Av nedanstående tabell framgår utbetalda belopp till respektive stödmottagare av de fondmedel som HaV hanterat under perioden 2017–2022.

Tabell 7.5 Av HaV hanterade medel till respektive stödmottagare 2017–2022

Miljoner kronor

Stödmottagare	2022	2021	2020	2019	2018	2017	Summa
HaV		3,0	8,0	1,0	8,0	2,0	22,0
Jordbruksverket		0,3	3,5		0,5	0,2	4,5
SLU	28,0	61,0	54,0	42,0	89,0	46,0	320,0
Summa	**28,0**	**64,3**	**65,5**	**43,0**	**97,5**	**48,2**	**346,5**

Källa: www.projektbank.tillvaxtverket.se, hämtad 2023-12-21.

[37] Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2022, Jordbruksverket rapport RA23:10, s. 72.

Enligt vad utredningen erfar fungerar handläggningen och samarbetet mellan HaV och Jordbruksverket bra. I samband med analysen av hanteringen av stöden inom jordbruks- och fiskeområdet konstaterade vi emellertid att det stora antalet aktörer försvårar förutsättningarna för ledning och styrning. I linje med den analysen och utifrån utredningens principer för en ändamålsenlig och effektiv organisering av hanteringen av EU-stöd, anser vi att antalet stödmyndigheter bör begränsas. Förändringen bidrar till att ytterligare renodla rollerna så att ansvar och befogenheter följs åt.

Den nuvarande ordningen leder också till i sammanhanget små men inte försumbara kostnader för samordning mellan de bägge myndigheterna. Eftersom antalet ärenden som HaV hanterar är få och ges till ett litet antal aktörer bedömer vi att de merkostnader som dagens modell ger upphov till inte är försvarbara. Om vi utgår från beloppen som redovisas i tabellen ovan skulle förändringen också innebära att de medel som handläggande myndighet ger till den egna myndigheten skulle minska.

Den föreslagna förändringen bedöms heller inte påverka övriga relationer mellan de båda myndigheterna negativt. Jordbruksverket kommer även fortsättningsvis att vara beroende av HaV:s sakkompetens i fiskerifrågorna. Sammantaget anser vi att HaV:s funktion som förmedlade organ inom EHFVF bör upphöra och att ansvaret för de stöd som i dag hanteras av HaV bör flyttas till Jordbruksverket.

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

Utredningens förslag: Det ska införas ett förtydligande i förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden om under vilka omständigheter som stöd får lämnas till handläggande myndighet.

Omfattningen av beslutade stöd till projekt i Jordbruksverkets och stödmyndigheternas regi bör framgå av Jordbruksverkets årsredovisning.

Vi konstaterade i avsnitt 6.1.3 att myndigheter som förvaltar EU-medel även hanterar beslut om stöd till den egna myndigheten. Förutsatt att budgetförordningens reglering om intressekonflikter respekteras och att fondspecifika bestämmelser åtlyds finns det inget som hindrar att handläggande myndigheter beslutar om stöd till projekt i egen regi. Vår bedömning var vidare att organisationen av EU-fonderna noga bör analyseras för att säkerställa att placeringen av ansvaret som förvaltande myndighet är väl motiverat samt att det finns organisatoriska förutsättningar och rutiner som medför att hanteringen av fondmedel kan ske på ett rättssäkert och förtroendegivande sätt.

Jordbruksverket är utbetalande organ för jordbruksfonderna och samtidigt förvaltande myndighet för Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF). Här kan utredningen konstatera att regeringen har gjort olika bedömningar vad gäller hur frågan om stöd till projekt i egen regi ska regleras i de nationella fondförordningarna. Förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik innehåller bestämmelser om under vilka omständigheter som stöd får lämnas till handläggande myndighet, medan detta saknas i förordningen om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden. I den förstnämnda förordningen reglereras tre olika stödformer där stöd även får lämnas till en handläggande myndighet. För dessa gäller att sådant stöd får lämnas:

- efter utlysning,
- genom upphandling, eller
- om det finns särskilda skäl i egen regi.

För att öka likvärdigheten och transparensen på området anser utredningen att förordningen om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden bör innehålla motsvarande bestämmelser. Regleringen blir i och med detta tydligare och mer enhetlig.

För att öka transparensen när det gäller de fonder som Jordbruksverket ansvarar för, anser utredningen också att omfattningen av beslutade stöd till projekt i Jordbruksverkets och stödmyndigheternas regi bör framgå av återrapporteringen av hanteringen av EU-medel i Jordbruksverkets årsredovisning.

7.6 Förslag om förvaltningen av regional- och socialfonderna

Vi konstaterar i avsnitt 6.4.2. att förvaltningen av fonderna under sammanhållningspolitiken uppvisar skillnader avseende målgrupp, arbetssätt och sammanhang ur ett politikområdesperspektiv. Dock finns grundläggande likheter. Fonderna hanteras av två förvaltande myndigheter som verkar under ett gemensamt EU-regelverk (CPR) med gemensamma krav på funktioner såväl som processer. Regelverken förutsätter att medlemsstaterna främjar samordning och komplementaritet mellan fonderna och att dubbelarbete undviks. Eruf och ESF+ har en nationell såväl som regional dimension och en förvaltning som är knuten till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. Det finns kritik mot att förutsättningarna för synergier och komplementaritet mellan fonderna inte nyttjas och likvärdigheten i hanteringen ifrågasätts i vissa fall. Utredningen bedömer att det finns effektivitetsvinster att göra och förutsättningar för en ökad ändamålsenlighet i själva förvaltningen såväl som igenomförandet. Utredningens förslag för en mer effektiv och ändamålsenlig hantering av fonderna under sammanhållningspolitiken syftar till att adressera de utmaningar som identifierats samt vilar på principerna om att bättre ta tillvara synergierna mellan fonderna och skalfördelar i myndigheternas förvaltning och öka flexibiliteten i den samlade hanteringen. Förbättrade förutsättningar för likabehandling och objektivitet är också centrala utgångspunkter.

7.6.1 En förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken

Utredningens förslag: Ansvaret för hanteringen av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+ och Fonden för en rättvis omställning samlas i en förvaltande myndighet.

Utredningens bedömning: Genom att samla ansvaret som förvaltande myndighet för programmen inom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+ samt Fonden för en rättvis omställning i en myndighet bedöms de administrativa kostnaderna kunna minska, kompetensen gällande hantering av

EU-fonder öka och förutsättningarna för synergier i genomförandet förbättras. Även rättssäkerheten i termer av ökad likvärdighet bedöms stärkas.

Ökad effektivitet och ändamålsenlighet

Vi har inte funnit att förvaltande myndigheter för Eruf, FRO och ESF+ uppvisar tecken på ineffektivitet i sin respektive hantering av fonderna i dag. Utredningen bedömer däremot att det vid en sammanslagning finns goda förutsättningar för effektivisering såväl som ökad ändamålsenlighet och rättssäkerhet i hanteringen av fonderna.

Det finns som tidigare beskrivits övergripande likheter mellan uppdragen att hantera ESF+ respektive Eruf och FRO. Myndigheternas uppgifter som förvaltande myndighet styrs i stora delar av EU:s förordning 2021/1060 om gemensamma bestämmelser. Denna förordning är i en svensk förvaltningskontext detaljerad och utgör därigenom en gemensam grund för organisering och arbetssätt för de förvaltande myndigheterna. Hanteringen av medel från Eruf och ESF+ är vidare kopplade till partnerskapsprincipen samt det system med strukturfondspartnerskap som Sverige har inrättat. Av detta följer att de båda förvaltande myndigheterna, Tillväxtverket och ESF-rådet, har en förvaltningsorganisation och handläggningsprocess som i många delar liknar varandra. Vid en samling av fonderna under en gemensam förvaltande myndighet bedömer utredningen därför att effektiviteten såväl som ändamålsenligheten i förvaltningsorganisationen kan öka. Detta gäller såväl förvaltningsorganisationens administrativa funktioner det vill säga personal (HR), ekonomi och kommunikation som stödfunktioner som i dag bistår den handläggande och granskade delen av organisationen med stöd i normering och löpande bedömningar kring tolkningar av regelverket samt uppföljning och utvärdering. I detta ligger också en ökad ändamålsenlighet då vi bedömer att en samlad kompetens kring fond-, statsstöd- och upphandlingsregelverken skulle gagna såväl kvaliteten som likvärdigheten i hanteringen av de tre aktuella fonderna.

Utredningen bedömer att det samordnings- och samverkansarbete som myndigheterna dels är ålagda, dels på eget initiativ har åtagit sig att göra får bättre förutsättningar att bli en integrerad del av kärnverksamheten om förvaltningen samordnas organisatoriskt.

Kostnader för samordning bör därmed kunna minska och erfarenhets- och kompetensutbytet ske mer naturligt, exempelvis inom området uppföljning och utvärdering som särskilt pekats ut inom myndigheternas överenskommelse om samverkan.

Den regionala organisationen är samordnad på samma platser och verksamheterna delar kontor. Detta skapar förutsättningar för effektiviseringar i form av fondgemensamt chefskap i den regionala organisationen samt låga omställningskostnader.

Stödsystemen för hantering av respektive fond är centrala för en effektiv och ändamålsenlig hantering ur förvaltande myndighets såväl som de stödsökandes perspektiv. Målsättningen bör vara att verksamheterna ska använda samma stödsystem för hanteringen av samtliga fonder. Utöver behovet av att utveckla och erbjuda support för två separata stödsystem, finns det verksamhetsmässiga vinster. Förutsättningarna för en effektiv kontroll och granskning stärks genom att projekt- och stödmottagarinformation finns samlad i ett system. Därmed ökar förutsättningarna för att effektivisera granskningsarbetet och upptäcka till exempel otillåten dubbelfinansiering och överskridande av stödnivåer inom ramen för stöd av mindre betydelse, även om det senare förutsätter ytterligare information från stödmottagare för att kunna kontrolleras. Över lag bedömer utredningen att en samordning av granskningsdelen av fondernas hantering skulle vara till gagn för båda fonderna vad avser effektivitet såväl som flexibilitet, exempelvis vid arbetstoppar.

Ökad flexibilitet

En samordning av verksamheterna skapar en större flexibilitet för att hantera såväl ökade som minskade uppdrag. Under föregående programperiod tillkom stora fondmedel genom exempelvis React-EU och Brexitjusteringsreserven. Omfattningen av social- och regionalfonden för den kommande programperioden är osäker. Mellan programperioden 2014–2020 och 2021–2027 har Sveriges tilldelning från socialfonden minskat med cirka 10 procent. Tilldelningen från regionalfonden har också minskat om än i mindre utsträckning och FRO har tillkommit. En större organisation har bättre förutsättningar att omfördela resurser inom verksamheten, vilket kan minska behoven av tillskott vid tillfälliga och oförutsedda ökningar. Skulle det motsatta

ske, det vill säga att Sveriges tilldelning från fonderna under sammanhållningspolitiken fortsätter att minska under kommande programperioder, finns det en gräns för hur liten en organisation kan bli och ändå hantera sina uppgifter med kvalitet och kostnadseffektivitet. Oaktat fondernas storlek krävs ett omfattande förvaltnings- och kontrollsystem. En samordning av hanteringen av fonderna skapar förutsättningar för en mer effektiv hantering vid båda scenarierna. En förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken är således ett sätt att ta höjd för möjliga ändrade förutsättningar för de olika fonderna till nästa programperiod.

Stödmottagarnas behov av likabehandling och enkelhet

Ytterligare en konsekvens av att en myndighet hanterar fonderna under sammanhållningspolitiken är att likvärdigheten i administrationen av stöden gentemot stödmottagarna bör kunna öka. En ökad enhetlighet i hanteringen av stöden vad gäller ansökningar och olika processteg såväl som regeltolkning och administrativa krav skulle gagna stödmottagarna och ge förutsättningar att minska deras administrativ börda. Skillnader i normeringen samt ansöknings-, krav- och bedömningsförfarandet som inte motiveras av olika förutsättningar i respektive förordning och program blir tydligare och kan minska. Förutsättningar ökar därmed för en förbättrad kvalitet och rättssäkerhet i beslutsfattandet.

Synergier och komplementaritet vid genomförandet

Företrädare för regioner och företag som söker medel från både ESF+ och Eruf samt förvaltande myndigheter har pekat på behovet av ökad samordning mellan fonderna och att detta inte fullt ut kan ske i dagens system. Tidigare programperioder har visat att synergier i genomförandeledet förutsätter samordning i hela styrkedjan. Utan en sådan samordning är risken stor att kostnaderna för ett samordnat genomförande i form av exempelvis gemensamma utlysningar och projekt överstiger nyttorna.

Det är flera faktorer som inte är kända om fondernas framtid men vissa tendenser kan ses. Det finns en ambition om förenkling av regelverken. Schabloniseringen av TA-stöd och utökade möjligheter att

använda sig av förenklade kostnadsalternativ är exempel på detta. I CPR inkluderades även Inrikesfonderna 2021–2027 vilket innebär att samma grundläggande krav utökats till fler fonder. Att fonderna ska redogöras för i en gemensam partnerskapsöverenskommelse och att komplementariteten ska beskrivas indikerar att berörda aktörer på EU- såväl som medlemsstatsnivå ser ett fortsatt behov och värde av fondsamordning i genomförandet. Att kompetensfrågorna tagit en större plats inom Eruf och att FRO givits förutsättningar att stödja kompetenshöjande insatser indikerar att förutsättningarna för synergier mellan dessa två fonder samt ESF+ succesivt förbättras, men också att riskerna för överlapp och dubbelfinansiering ökar.

Kompetensfrågorna är nära kopplade till företagens liksom regionernas utmaningar och förutsättningar för tillväxt. Detta betyder inte att det finns förutsättningar för synergier inom samtliga områden som Eruf och FRO respektive ESF+ finansierar. Som vi tidigare konstaterat (avsnitt 6.4.5) finansierar stora delar av de respektive fonderna vitt skilda områden som stöd till bredbandsinvesteringar inom Eruf och social innovation och social inkludering inom ESF+.

En gemensam myndighet för hantering av sammanhållningspolitiken skapar förutsättningar för en mer samordnad styrning av fonderna. Behovet av särskilda samordningsuppdrag eller överenskommelser mellan myndigheterna försvinner. Den av dagens förvaltande myndigheter efterfrågade synkroniseringen av myndighetsuppdrag rörande framtagande av program och uppföljning skulle få bättre förutsättningar att kunna uppnås. Det skulle innebära *en* myndighetsledning som lämnar rekommendationer om programutformning vilket ger andra förutsättningar för samordning och synergier vid genomförandet av programmen.

Som den internationella utblicken visar har vissa EU-länder, exempelvis våra grannländer Finland och Danmark, valt att ha en förvaltande myndighet för ESF+, Eruf och FRO. Finland har därutöver valt att ta fram ett gemensamt program för samtliga tre fonder. Företrädare för den danska förvaltningen anger att syftet med att samla Eruf och ESF[38] under en gemensam förvaltande myndighet var att åstadkomma en ökad samordning av insatserna såväl som en mer effektiv administration genom att undvika parallella administrativa system och funktioner. Även förbättrade förutsättningar för uppföljning av samlade resultat av sammanhållningspolitiken implemen-

[38] Även FRO och Brexitjusteringsreserven förvaltas av samma förvaltande myndighet.

tering i Danmark var ett mål. Sammanslagningen av den danska förvaltningen av de två fonderna förväntades vidare vara en fördel i förhållande till dialogen med kommissionen. Genom samordningen säkerställdes ett samordnat danskt tillvägagångssätt för förvaltningen av fonderna under sammanhållningspolitiken och en omedelbar möjlighet att jämföra och reagera på generaldirektoratens uttalanden.[39]

Även om enskilda länders förutsättningar ser olika ut visar det internationella exemplen att det finns grundläggande förutsättningar samt goda erfarenheter av en ökad samordning på organisatorisk nivå såväl som på programnivå.

7.6.2 Tillväxtverket som förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken

Utredningens förslag: Ansvaret att vara förvaltande myndighet för programmen inom Europeiska socialfonden+, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning läggs på Tillväxtverket.

Utredningens bedömning: Eventuella tillkommande fonder och finansieringsinstrument under kommande programperioder med koppling till sammanhållningspolitiken bör även de hanteras av denna myndighet.

I utredningens direktiv anges att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet och att nya uppgifter i första hand ska utföras av befintliga myndigheter. Om utredningen väljer att föreslå att en ny myndighet inrättas ska skälen till detta noggrant redovisas. Utredningen har med detta som utgångspunkt övervägt vilken av de två befintliga aktörerna ESF-rådet och Tillväxtverket, alternativt en ny myndighet, som skulle vara bäst lämpad. I avsnitt 7.10.1 och 7.10.2 för vi resonemang om alternativet med en ny myndighet. Vi har övervägt för och nackdelar med att överföra ansvaret för hanteringen av Eruf och FRO från Tillväxtverket till ESF-rådet, alternativt att överföra ESF-rådets verksamhet till Tillväxtverket. Utredningen bedömer att en överföring av ESF-rådets verksamhet till Tillväxtverket

[39] Kontakt per e-post med Erhvervsstyrelsen, Danmark, 2023-11-07.

har fler fördelar och färre nackdelar än att flytta ansvaret för hanteringen av Eruf och FRO till ESF-rådet.

Synergier med övrig verksamhet hos Tillväxtverket och förutsättningar för nya uppdrag

De mål som fonderna under sammanhållningspolitiken har att nå och de insatser som genomförs berör och skär genom politikområden som arbetsmarknad, regional utveckling, näringsliv, utbildning och social utsatthet. Området inbegriper samhälleliga, organisatoriska såväl som individperspektiv. De utmaningar och den potential som uttryckts i relation till hanteringen av ESF+, Eruf och till viss del FRO pekar på behovet av strategisk och operativ samverkan mellan en mängd olika aktörer. Kompetensförsörjningsområdet lyfts av både myndigheterna och stödsökande som ett tydligt område för synergier. För Tillväxtverket, med uppdrag att främja regional tillväxt och näringslivsutveckling, har frågorna om kompetensförsörjning en naturlig relevans och kontext. Inte minst i ljuset av att företagen återkommande lyfter bristen på kompetens som det största hindret för tillväxt.[40]

En effektivt och ändamålsenlig hantering av fonderna förutsätter en utvecklad och ömsesidig samverkan med olika typer av projektägare och stödmottagare på lokal, regional såväl som nationell nivå. Utredningen bedömer mot bakgrund av Tillväxtverkets nuvarande uppdrag och arbetssätt att förutsättningarna för ett ändamålsenligt genomförande ökar om verket blir förvaltande myndighet för båda fonder. Tillväxtverket har i dag etablerade kontakter och samverkansformen med den regionala och lokala nivån som är viktiga aktörer för ESF+ såväl som Eruf och FRO. Dessa kontakter och samarbetsforum handlar inte enbart om hanteringen av Eruf utan är även en del av myndighetens samlade uppdrag. Utredningen ser utifrån ett aktörsperspektiv det som en fördel att Tillväxtverket har en kontext utöver hantering av EU-fonder att dra nytta av. Utöver principen om överskådlighet och enkelhet ökar det också förutsättningar för spridning och bredare lärande av resultaten i projekten.

Samtidigt förutsätter ett omhändertagande av ESF+ en utveckling av Tillväxtverket och dess uppdrag. Även om det finns upparbetade

[40] Företagens villkor och verklighet, Tillväxtverket, 2023.

kontakter med många av de aktörer som hanteringen av ESF+ förutsätter, innebär förslaget en breddning av Tillväxtverkets uppdrag och antalet aktörer som myndigheten behöver samverka med på nationell nivå och till vissa delar ett behov av att utveckla nya samverkansformer med aktörer på regional och lokal nivå som verket redan i dag har en samverkan med. Givet utredningens ställningstagande att fonderna bör hanteras samlat skulle behovet av ett breddat aktörsperspektiv och en utveckling av samverkansformer uppkomma oaktat vilken av de båda myndigheterna som skulle hantera fonderna.

Tillväxtverket har vidare erfarenhet av att omhänderta nya större uppdrag samt delvis nya perspektiv. Uppdraget som Tillväxtverket gavs i mars 2020 att handlägga och betala ut stödet till korttidsarbete är relevant att ta upp i sammanhanget även om uppdraget på många sätt skiljer sig från förutsättningarna att inlemma hantering av ytterligare en EU-fond i befintlig verksamhet. Skillnader som att uppdraget om korttidsstöd gavs med mycket kort varsel, stödet låg i stor utsträckning vid sidan av befintlig verksamhet och den övergripande förutsättningen att det skedde under en tid med pandemirestriktioner och med en utgångspunkt att stödet var tillfälligt. Den utvärdering som gjorts av hanteringen har visat på utmaningar, däribland att Tillväxtverket saknade personal och tillräckliga it-system hos för att handlägga den stora mängden ärenden som aktualiserades genom stödet.[41]

Exemplet med korttidsstödet visar därmed på svårigheterna med att inlemma en ny verksamhet i en befintlig. Men framför allt bedömer utredningen att det finns ett stort lärande i att ha genomgått den stora förändring som myndigheten genomgick genom uppdraget att hantera korttidsstödet, lärdomar som förbättrat förutsättningarna för att omhänderta ESF+. Det handlar dels om ett breddat perspektiv och kompetens då korttidsstödet i större utsträckning än vad Tillväxtverket haft som primärt fokus tidigare är ett individinriktat stöd. Dels om erfarenheten av att inlemma en större verksamhet i en befintlig och skala upp stödfunktioner på ett sätt som kommer hela verksamheten till gagn. Exempelvis bedömer myndigheten att arbetet

[41] Regeringen bedömde initialt att det skulle komma in omkring 380 ansökningar om stöd under 2020, men de första två dygnen efter stödets införande kom det in 15 000 ansökningar om stöd och sammantaget beviljades omkring 75 000 ansökningar enbart under 2020. Se SOU 2022:30 Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse.

med kontroll och granskning har stärkts i och med hanteringen av korttidsstödet.[42]

Även ESF-rådet har omhändertagit en för myndigheten delvis ny uppgift i och med uppdrag att hantera Brexitjusteringsreserven.[43] Den erfarenheten är att betrakta som värdefull vid ett omhändertagande av ytterligare fonder. Att omhänderta en mindre fond än den man redan förvaltar är emellertid en i sammanhanget mer begränsad uppgift än att ta över en motsvarande stor verksamhet som hanteringen av de övriga två fonderna under sammanhållningspolitiken utgör. I kombination med skälen kopplat till synergier med befintlig verksamhet bedömer utredningen att Tillväxtverket även ur perspektivet att ta emot ny verksamhet är den mer lämpade myndigheten att samlat förvalta fonderna.

Negativa konsekvenser för övrig verksamhet om EU-hanteringen flyttas från Tillväxtverket

Som konstateras i avsnitt 4.4 och 4.5 är Eruf och FRO två centrala delar i statens och regionernas finansiering för att främja regional utveckling. Fonderna medfinansieras i stor utsträckning av de regionala utvecklingsmedel som Tillväxtverket administrerar och hänger därmed tätt samman med myndighetens uppdrag att främja regional utveckling. Utredningen bedömer att risken är stor att en sådan separation av ansvaret för Eruf och ansvaret för regional tillväxt som en flytt av ansvaret för Eruf skulle innebära, skulle försämra effektiviteten i hanteringen av medlen och försämra synergierna med övriga medel som är avsatta för regional utveckling i statens budget. De vinster som görs genom att slå samman förvaltningen av de två fonderna riskerar därmed delvis att gå förlorad.

Hanteringen av Eruf och FRO är en integrerad del av Tillväxtverkets verksamhet. Baserat på tidsredovisningsdata varierar hanteringen av Eruf som andel av de olika avdelningarnas och enheternas verksamhet men den återfinns i samtliga avdelningar utom en (avdelningen Förenkling). Under avdelningen Regioner motsvarade rapporterad tid för hanteringen av Eruf cirka 60 procent av den totala tids-

[42] Intervju med Tillväxtverket 2023-09-14.
[43] Uppdrag att vara ansvarig myndighet för förvaltningen av Brexitjusteringsreserven, 2021, dnr A2021/02046.

rapporteringen under 2022.[44] För STABEN (kommunikation, ekonomi, analys, uppföljning och utvärdering) motsvarar tiden för Eruf cirka 16 procent av den rapporterade tiden för avdelningen som helhet. Granskningsenheten under Avdelningen Rätts och Kontroll lägger drygt hälften av sin tid på att granska Eruf.[45] Utredningen bedömer att en flytt av ansvaret av Eruf från Tillväxtverket skulle riskera att myndigheten som helhet tappar i kompetens och analyskraft till men för myndighetens uppdrag i övrigt. Även hanteringen av Eruf och FRO skulle riskera att få försämrade förutsättningar då kompetens om reglerna för statsstöd och kapitalförsörjning, som är en del av hanteringen av Eruf såväl som Tillväxtverkets övriga verksamhet, skulle separeras organisatoriskt. De positiva effekterna av att utveckla ett större kompetenskluster kring granskningsarbete, regeltillämpning samt kunskap kring de områden som ESF+, Eruf och FRO tillsammans med övriga nationellt finansierade insatser syftar till att utveckla, bedöms därmed bli mindre om dessa hanteras hos en myndighet som i dag enbart hanterar EU-fonder.

7.6.3 Förutsättningar för genomförande av förslagen

Utredningens förslag baseras på bedömningen att det finns samordningsvinster på administrations-, verksamhets- och genomförandenivå. Detta betyder inte att det inte finns skillnader mellan de verksamheter och uppdrag som vi föreslår ska samordnas i en gemensam förvaltande myndighet.

Att Sverige har två olika förvaltande myndigheter för ESF+ respektive Eruf och FRO är på många sätt en naturlig lösning då den utgår från uppdelningen mellan politikområden. ESF-rådet och programmet ESF+ är en del av arbetsmarknadspolitiken och ett verktyg inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Även om arbetsmarknadspolitiken har regionala perspektiv, och kommuner och regioner vill ha och har inflytande över detta politikområde, är styrningen och finansieringen till största delen nationell. Sedan 2019 är det regionala utvecklingsansvaret flyttat från länsstyrelserna till regionerna. Även om regional utveckling till största delen finansieras med statliga medel samt EU-fonder är regionalpolitiken på ett annat sätt än arbetsmark-

[44] Egen bearbetning av Tillväxtverkets tidsredovisning.
[45] Exklusive Interreg och kapitalförsörjning. Granskning av kapitalförsörjning utfördes fram till 2022 på handläggande enhet.

nadspolitiken en fråga för regionernas inflytande. Det gör att det finns skillnader mellan myndigheternas nuvarande uppdrag såväl som i vilket sammanhang man kan se detta. ESF+ kommer därmed, enligt vårt förslag, att hanteras av en myndighet som inte tidigare har haft uppdrag att jobba specifikt med arbetsmarknadspolitiska insatser eller insatser som rör social inkludering, även om regional tillväxt har uppenbara kopplingar till såväl kompetensutveckling som arbetsmarknadspolitiken i stort.

Det finns möjligheter till synergier inom kompetensområdet och smart specialisering men som konstaterats finns det också insatsområden som inte har några direkta sakområdesmässiga kopplingar. Tillväxtverket har inte heller haft en primär inriktning mot individer som målgrupp utan hanterat stöd till utveckling av olika verksamheter och organisationer.

Givet att myndigheternas huvudsakliga målgrupp skiljer sig åt har myndigheterna delvis olika kontaktytor och behov av samverkan. Som framgår av avsnitt 4.4.3–4.4.4 är regioner och kommuner stora stödmottagare och projektägare för Eruf och ESF+. Detta medför behov av upparbetade och löpande kontakter med dessa såväl som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). För ESF-rådet är Arbetsförmedlingen en central aktör för samverkan liksom Försäkringskassan, även om Försäkringskassan i mycket begränsad omfattning är projektägare.[46] Hanteringen av Eruf och FRO medför inte samma behov av kontakter med dessa två aktörer. Som en konsekvens av detta förutsätter en effektiv och ändamålsenlig hantering att Tillväxtverket utvecklar myndighetens samverkan med Arbetsförmedlingen, andra aktörer med uppdrag inom området kompetensförsörjning samt med Försäkringskassan. Tillväxtverket har sedan tidigare haft uppdrag inom området kompetensförsörjning som har inneburit behov av formaliserad samverkan med bland annat Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Skolverket[47] och arbete med en målgrupp som står långt från arbetsmarknaden[48], men Försäkringskassan är en i stort sett ny kontaktyta för Tillväxtverket, liksom Försäkringskassans

[46] Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2021 om de nationella programmen för Europeiska socialfonden (ESF) 2014–2020 och Europeiska socialfonden+ (ESF+) 2021–2027, FK 2021/019345.

[47] Se exempelvis uppdrag i Tillväxtverkets regleringsbrev 2022; Tillväxtverket ska samverka med Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) och Arbetsförmedlingen i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning.

[48] Främja utrikes födda kvinnors företagande, N2018/00213/FF (2022), dnr Ä 2018-126:12.

målgrupp. Att bibehålla och utveckla den kontakt som ESF-rådet byggt upp med dessa aktörer kommer att behöva vara en prioriterad uppgift för Tillväxtverket.

Civilsamhällets organisationer är en mottagare av stöd från ESF+ såväl som Eruf – men i större utsträckning från ESF+ än för Eruf. Gränsytan gentemot dessa aktörer kommer också att behöva utvecklas i Tillväxtverkets verksamhet.

Att genomföra en organisationsförändring innebär i de allra flesta fall vissa omställningskostnader. Även om de regionala kontoren är samlokaliserade i dag skiljer sig verksamhetens organisation åt på central nivå och myndigheterna har exempelvis valt olika organisationsmodeller för handläggning och granskning. Skillnader i kultur och osäkerheten om fondernas framtida inriktning är faktorer som kan påverka utfallet av en organisationsförändring. ESF-rådet flytt av huvudkontoret till Gävle 2019 uppges ha givit upphov till kompetenstapp och effektivitetsförluster som kommit till uttryck genom fondens lägre nyttjandegrad. En stor del av den personal som ansvarade för hanteringen av det nationella programområdet följde inte med i flytten utan ny personal behövde rekryteras. Detta behöver beaktas vid ett genomförande av förslaget.

Utredningen gör i avsnitt 7.6.1. bedömningen att de aktuella fonderna under en gemensam förvaltande myndighet bör hanteras i ett stödsystem. Tillväxtverket menar att stödsystemet NYPS i grunden är förberett för fler stödtyper och är ett system som står rustat för utveckling. Stödsystemet används i dag för handläggning och ansökan för flera olika stöd inom Tillväxtverket såväl som externa aktörer (avsnitt 9.5.3). Tekniska förutsättningar är dock inte det enda som behöver finnas. Även ett tydligt uppdrag för myndighetens inriktning, långsiktiga förvaltningsresurser, uppväxling av kompetens samt tid och framförhållning för att genomföra nödvändig utveckling anges som förutsättningar för att ett omhändertagande av ett nytt stöd ska kunna bli ändamålsenligt för stödhanteringen av ESF+ såväl som för myndigheten som helhet.[49]

Att Eruf, FRO och ESF+ genom förslaget inordnas i en förvaltande myndighet får konsekvenser för styrningen av fonderna. Som konstaterats är fonderna verktyg inom separata politikområden, även om samtliga fonder inordnas under sammanhållningspolitikens gemensamma mål. Utredningens förslag tar inte sikte på att ändra

[49] Uppgifter från Tillväxtverket 2024-01-17.

inriktning eller innehåll i någon av fonderna eller programmen. Utgångspunkten för förslaget är bibehållet ansvar för innehåll i relation till det politikområde som fonden i dag tillhör. Ur ett departementsperspektiv innebär förslaget en förändring då ESF-rådet är en myndighet som i dag ligger under Arbetsmarknadsdepartementet medan Tillväxtverket ligger under Klimat- och näringslivsdepartementet. För Eruf och FRO som i dag ligger på Infrastruktur- och landsbygdsdepartementet innebär förslaget inte någon förändring i jämförelse med dagens ansvarsfördelning då Tillväxtverket redan i dag ligger under ett annat departement.

Att myndigheter tar emot styrning från flera olika departement är inte ovanligt och på detta område förutsätter regelverkens krav på samordning mellan fonderna redan i dag en utvecklad dialog och samverkan mellan myndigheter såväl som departement. Att tillföra styrning från ytterligare ett departement kan likväl ses som en omständighet som komplicerar styrkedjan. Som en konsekvens kommer Tillväxtverket behöva utveckla sina rutiner kring omhändertagande av styrning från olika departement. Ett särskilt fokus krävs på att hålla ihop denna för att inte äventyra genomförandet av någon av fonderna såväl som att uppnå de värden som utredningen ser av att samordna hanteringen av fonderna under en förvaltande myndighet (avsnitt 7.6.1).

En sedvanlig konsekvensanalys av utredningens förslag görs i kapitel 11.

7.6.4 Antalet program inom Eruf bör minska

Utredningens bedömning: Antalet regionala program inom Europeiska regionala utvecklingsfonden bör minska under kommande programperiod. Utredningens bedömning är att ett program med regionala indikativa budgetramar är mer effektivt och ändamålsenligt.

Sverige är ett land med stora regionala skillnader med avseende på förutsättningar, utmaningar och behov. Det finns även skillnader inom en enskild region baserat på en mängd faktorer såsom stad och land, kust och inland. Att det behövs och ska finnas regional förankring och anpassning för genomförandet av Eruf under nästa pro-

gramperiod är en utgångspunkt för utredningen. Däremot är det utredningens bedömning att metoden för att åstadkomma regional anpassning och förankring genom åtta regionala och ett nationellt program får ett antal negativa konsekvenser som skulle kunna undvikas om antalet program minskas.

Utredningen bedömer att ett regionalfondsprogram ger förutsättningar att minska kostnaderna i hela styrnings- och genomförandekedjan. Detta innebär att kostnader för framtagande, stödsystem för att administrera programmen på förvaltande myndighet, rapporteringen till kommissionen, revisionen samt uppföljning av samtliga program bör kunna minska. Ett nationellt program ger också en större flexibilitet vid förändringar av behoven som regionalfonden syftar till att hantera. Förutsättningar för att kunna fokusera på särskilda behov som kan uppkomma under programperiodens gång samt att omfördela till regioner som av olika skäl bedöms ha ett större behov förbättras då förändringar i programmet kan göras utan att kommissionen behöver involveras. Med ett program minskar också risken för att inte kunna ta del av tilldelad budget vid lägre utbetalningstakt än vad programmet anger. Ett nationellt program ger också förutsättningar för att i större utsträckning än med dagens modell kraftsamla kring ett antal större projekt och utvecklingsområden. Att det är lågt söktryck inom vissa regioner ser utredningen som en risk för bristande kvalitet i projekten.

Utredningen gör inte någon bedömning av ändamålsenligheten i den regionala indelning som programmen respektive handlingsplanerna nu följer, det vill säga en indelning utifrån NUTS2. Utredningen konstaterar att det kan finnas andra sätt att dela in och avgränsa program och handlingsplaner. Att följa den indelning som vissa myndigheter sedan 2022 följer i enlighet med Indelningskommitténs förslag[50] och förordning om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning, skulle innebära ett färre antal program och handlingsplaner. Denna indelning följer dock inte NUTS2 och är därmed inte förenlig med nuvarande reglering i CPR rörande geografiskt tillämpningsområde.[51] En ny indelning skulle vidare få konsekvenser för den geografiska tilldelningen av medel och även för förvaltande myndigheters organisation. Utredningen tar inte ställning i denna fråga utan konstaterar att indelningen behöver ta hänsyn till geografisk logik,

[50] SOU 2018:10.
[51] Artikel 108 i förordningen 2021/2060 med gemensamma bestämmelser.

regionala förutsättningar och behov samt de indelningar som finns i övrigt.

7.7 Förslag om förvaltningen av Interreg

Verksamheternas totala kostnader för förvaltning av Interregprogrammen bedöms som förhållandevis små och svåra att påverka. Det innebär att den potentiella effektiviseringen av en samordning av Interregprogrammen under en förvaltande myndighet är begränsad. Däremot finns det vissa sårbarheter i den nuvarande organisationsstrukturen samt förutsättningar för en ökad ändamålsenlighet vid en förändrad ansvarsfördelning. Vi bedömer att förslaget ger förutsättningar för en ökad flexibilitet, förbättrade synergier mellan fonder och myndigheternas uppdrag och verksamhet i övrigt samt tillgodoser stödmottagarnas behov av överskådlighet och enkelhet.

7.7.1 En förvaltande myndighet för hantering av Eruf

Utredningens förslag: Ansvaret som förvaltande myndighet för Interregprogrammen Norra Periferin och Arktis, Aurora samt Sverige-Norge flyttas från länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens respektive Jämtlands län till Tillväxtverket. Sekretariatens placering omfattas inte av förslaget.

Utredningens bedömning: Att samla ansvaret för samtliga program under Europeiska regionala utvecklingsfonden som förvaltas i Sverige hos Tillväxtverket innebär en renodling av förvaltningen av fonden och bedöms stärka förutsättningarna för att kunna dra nytta av kompetens såväl som funktioner hos Tillväxtverket. Detta minskar den organisatoriska sårbarheten för de aktuella kontoren och ökar förutsättningarna för Tillväxtverket att ge ett enhetligt och effektivt stöd till respektive program som finansieras med medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Utredningen bedömer att det finns en potential för ökad ändamålsenlighet, effektivitet och rättssäkerhet vid en samlad hantering av de Interregprogram som Sverige förvaltar hos Tillväxtverket. Om en

organisation för Interregprogrammen skulle nyetableras i dag bedömer utredningen att den naturliga placeringen skulle vara vid Tillväxtverket, givet myndighetens övergripande uppdrag och ansvar i kombination med verkets regionala organisation. Tillväxtverkets existerande samordningsuppdrag vilar på denna logik.

Bättre förutsättningar för att dra nytta av Tillväxtverkets samlade kompetens och uppdrag

Tillväxtverket är i dag förvaltande myndighet för Eruf:s nationella samt regionala program samt för ett Interregprogram. Myndigheten har i uppdrag att samordna alla Interregprogram och att verka för en samordning av samtliga fonder inom sammanhållningspolitiken. Myndigheten har därutöver andra uppdrag relaterat till hantering av Interreg (avsnitt 4.4.3 samt 4.5.2). Av detta följer ett ansvar för funktioner och en upparbetad kompetens som alla förvaltande myndigheter efterfrågar och är i behov av. Det finns en skillnad mellan att formellt vara en del av en organisation under ett gemensamt huvudmannaskap respektive att vara en aktör som en myndighet har skyldighet att samordna sig med. Att Tillväxtverket blir förvaltande myndighet för samtliga Interregprogram som Sverige i dag förvaltar skapar förbättrade möjligheter till kravställning vad gäller exempelvis utveckling av systemstöd för förvaltningen av samtliga Interregprogram. En tydligare tillgång ges därmed till kompetens och funktioner såsom juridiskt stöd och en större granskning- och kontrollorganisation. En viktig del är tillgång till kompetens kring statsstöd som återkommande nämns som en utmaning i samband med beslut om stöd inom Eruf. Myndigheternas arbete med upptäckt av dubbelfinansiering och intressekonflikter bedöms också kunna effektiviseras genom en samlad organisatorisk hemvist. Ytterligare en aspekt är att stödsystemet NYPS används av två av tre förvaltande myndigheter som i dag ligger på länsstyrelserna. Det är att betrakta som en fördel för såväl användare som ägare av ett system att de är en del av samma organisation.

En förändring sedan den nuvarande organisationen beslutades är att länsstyrelsen inte längre har ansvaret för regional utveckling och därmed inte heller uppdraget att fördela medel från 1:1 anslaget under utgiftsområde 19. Det samband som tidigare fanns mellan länsstyrelsen uppdrag inom regional utveckling och hanteringen av regional-

fonden har därmed förändrats. Däremot har länsstyrelsen andra ansvarsområden, exempelvis ett regionalt ansvar för natur- och miljövård, som gör att länsstyrelserna under föregående programperiod har sökt och beviljats medel från Interreg. För programmet Sverige-Norge är det sannolikt att länsstyrelsen i Jämtland kommer söka medel från programmet även denna programperiod.[52]

Fördelarna med placeringen hos länsstyrelserna är kopplade till närheten till programmens geografi, i vissa fall kunskap kring sakområden men framför allt till väl upparbetade relationer och rutiner. Kopplingen till sakkunskapen har fördelar men skapar också en situation där förvaltande myndighet och en potentiell stödsökande ligger i samma myndighet. Förvaltande myndighet för Interreg Sverige-Norge är inordnade i en separat funktion, med eget saksansvar och avskilt från enheter på länsstyrelserna som kan vara stödmottagare, vilket ska säkerställa att granskning och kontroll av länsstyrelsens projekt genomförs på ett rättssäkert sätt. Vi noterar att Tillväxtverket för hanteringen av övriga program inom Eruf som man är förvaltande myndighet för gjort bedömningen att verket inte ska söka medel från fonden på grund av svårigheter med att garantera att intressekonflikter inte kan uppkomma. Även ESF-rådet gör samma bedömning. Utredningen konstaterar att organisationen, under förutsättning att fondförvaltningen hanteras separat från länsstyrelsen övriga verksamhet, inte strider mot EU-regelverket eller mot nationella bestämmelser om saklighet eller opartiskhet. Däremot anser utredningen att det i viss mån är riskabelt att placera ansvaret för beslut om stöd såväl som granskning och kontroll under samma organisatoriska tak som potentiella stödmottagare.

Såväl deltagande programländer som kommissionen ser det som centralt att den geografiska placeringen av förvaltande myndighets kontor relaterar till programmet geografi, oavsett vilken aktör som är förvaltande myndighet. Utredningen bedömer därmed inte en centralisering av programförvaltningen av Interregprogram som en väg framåt. Tillväxtverket har en regional organisation på de platser där aktuella förvaltande myndigheter i dag är placerade, förutom i Umeå där Interreg Norra Periferin och Arktis (NPA) förvaltningsorganisation är placerad. Programområdet för NPA omfattar geografiskt områden där Tillväxtverket har regionala kontor, exempelvis Luleå. Det finns således förutsättningar för bibehållen regional förankring,

[52] Interreg Sverige-Norge 304-931-2022.

men med viss risk för kompetenstapp i samband med en organisationsförändring.

I förvaltningen av Interregprogrammen behöver hänsyn tas till övriga deltagande länders regionala behov och förutsättningar. Det innebär att det som skulle vara mest effektivt ur en svensk förvaltningskontext, i form av samordning av funktioner, skalfördelar, enhetlig hantering i relation till det svenska regelverket samt Tillväxtverkets rutiner, inte per se kan genomföras i förvaltningen av Interregs olika program. Det finns därför en risk att potentiella samordningsvinster och skalfördelar i förvaltningen inte kan förverkligas fullt ut. Trots dessa potentiella begränsningar i att till fullo dra nytta av en samlad förvaltning av Interregprogammen hos Tillväxtverket, bedömer utredningen att de sammantagna vinsterna överväger dessa begränsningar.

Minskad sårbarhet, ökad flexibilitet och likvärdighet

En verksamhet av mindre omfattning medför sårbarheter vad gäller möjligheten till en ändamålsenlig kompetensförsörjning. En liten organisation förutsätter vidare en stor flexibilitet hos de anställda och en bred såväl som djup kunskap om tämligen skilda frågor som regional utveckling, regionala förutsättningar, kompetensutveckling, EU-regelverkens efterlevnad, granskning och kommunikation. Vissa moment i handläggningen oavsett vilket program inom Eruf det handlar om är desamma. Vid beredning av ansökningar behöver i alla program exempelvis en bedömning om de potentiella stödmottagarnas genomförandekapacitet göras samt bedömning kring budgeten i förhållande till projektets planerade verksamhet. De nätverk för erfarenhetsutbyte som finns bedöms av myndigheter såväl som utredningen fungera väl. Dessa kan dock inte fullt ut kompensera utmaningar i det löpande arbetet, exempelvis vid arbetstoppar, sjukskrivningar eller behov av fördjupad och tidskrävande granskning av projekt. En samlad förvaltning hos Tillväxtverket skulle i vissa delar, exempelvis vad avser regeltolkning och granskning minska personberoendet och därigenom sårbarheten.

Möjligheter för synergier med övriga svenska Eruf-program

Det finns förutsättningar för ökade synergier i genomförandet mellan Interreg och de övriga programmen inom Eruf. Interreg finansieras av Eruf och styrs av i grunden samma regelverk. Detta innebär att de övergripande målen såväl som inriktningen för programmen ligger nära de program som i övrigt finansieras av Eruf. Att förvaltande myndighet är densamma för alla Interregprogram ger därmed ökade förutsättningar för en utvecklad samordning av Interreg med övriga delar av Eruf i genomförandet av programmen. Detta leder i sig till förutsättningar för ökade synergier och komplementaritet mellan programmen där det är lämpligt och möjligt.

Samtidigt delar utredningen befintliga förvaltande myndigheters bedömning att det också finns grundläggande begränsningar i att uppnå synergier mellan programmen. De nationella Eruf-programmens och Interregprogrammens geografi skiljer sig åt vilket försvårar förutsättningarna för exempelvis gemensamma utlysningar. Skåne och Blekinge har ett gemensamt regionalfondsprogram, medan enbart region Skåne ingår i Interreg ÖKS. Skillnaderna mellan den nationellt regionala och den gränsöverskridande logiken gör att samordning i genomförande mellan nationella Eruf-program och Interreg inte självklart ges bättre förutsättningar i en samlad organisation. Att programmen också ska ta hänsyn till övriga medlemsländers regionala program ökar komplexiteten ytterligare. Utredningen menar att detta påverkar potentialen för synergier i genomförandet av programmen. I jämförelse med dagens ansvarsfördelning ger dock en flytt bättre förutsättning för att utveckla synergier. I flera av de regionala Eruf-programmen anges behoven av samarbeten mellan det regionala programmet och olika Interregprogram vilket indikerar att förutsättningar för synergier likväl finns.[53]

Effekter för stödmottagare

De aktörer som söker stöd från och medfinansierar projekt inom Interreg är primärt aktörer från offentlig sektor och är i stor utsträckning gemensamma med de aktörer som söker medel från övriga program som finansieras med medel från Eruf. Vi bedömer att

[53] Se exempelvis – Program för Europeiska regionala utvecklingsfonden för Övre Norrland 2021–2027.

det finns fördelar med att förvaltningsstrukturen av EU-medel är så enkel och tydlig som möjligt. Systemet som helhet ska uppfattas som naturligt i relation till hur ansvarsfördelningen i förvaltningen ser ut i övrigt. Att Tillväxtverket och inte länsstyrelsen står som förvaltande myndighet innebär enligt utredningens mening en renodling som ökar tydligheten i den svenska förvaltningen av EU-medel. Vi ser att det finns fördelar med detta i relation till vissa stödsökande. Även om de olika Interregprogrammen har programspecifika krav och inriktningar är det utredningens bedömning att en princip om förenkling och enhetlighet gentemot stödmottagare så långt möjligt behöver ligga till grund för utformning av organisation såväl som rutiner och administration.

7.7.2 Förutsättningar för att genomföra förslagen

Utredningen bedömer att det långsiktigt mest ändamålsenliga förslaget är att lyfta över ansvaret som förvaltande myndighet för samtliga Interregprogram till Tillväxtverket. Den svenska förvaltningskontexten väger tungt och stödmottagarnas intressen och deras behov av ett så enkelt och enhetligt förvaltnings- och administrativt system som möjligt behöver beaktas.

Samtidigt finns det en skillnad i förhållande till de övriga fonderna för delad förvaltning och förutsättningarna för dess hantering. Interregprogrammen är inte nationella utan interregionala och transnationella med de begränsningar för synergier och potential till samordning som detta innebär. En förändring av förvaltande myndighet för aktuella Interregprogram behöver föregås av och genomföras i nära dialog med övriga deltagande länder. En utgångspunkt i den dialogen bör vara att Sverige beaktar Interregprogrammens gränsöverskridande perspektiv och att detta ger vissa begränsningar i förutsättningarna att skapa enhetlighet och synergier i såväl förvaltningen av programmen som i genomförandet. En grundläggande aspekt i förutsättningar för val av förvaltande myndighet för Interreg är att Sverige inte har ensam rådighet över detta val. Initierar Sverige en dialog med övriga deltagande länder om att byta förvaltande myndigheter kan det resultera i en förlust av förvaltarskapet. Utredningen bedömer inte att det per definition alltid är en fördel att det är en svensk aktör som innehar ansvaret som förvaltande myndighet. Givet att det svenska

förvaltarskapet för aktuella Interregprogram bedöms fungerar väl i dag, finns det likväl risk för minskat inflytande över effektivitet och ändamålsenlighet vid en flytt till ett annat deltagande land. Det finns därför anledning att lyfta fram ett antal mindre långtgående alternativ till utredningens huvudalternativ.

Enbart förändring av förvaltande myndighet för Interreg Sverige-Norge

Ett alternativ till förslaget att samordna förvaltningen av samtliga Interregprogram som Sverige i dag förvaltar hos Tillväxtverket skulle vara att enbart verka för en förändring av förvaltarskapet för programmet Sverige-Norge. Det som skiljer Sverige-Norge från de övriga är att det enbart inkluderar ett medlemsland och ett tredjeland, Norge. Det kan därmed skapa en enklare process än för övriga program där förvaltande myndighet är placerad i Sverige. Fördelar och nackdelar med en samordning av enbart detta program motsvarar de som redogjorts för ovan. En flytt av Interreg Sverige-Norge skulle minska den aktuella förvaltande myndighetens sårbarhet och förbättra den omedelbara tillgången till expertis och erfarenhet av handläggning, granskning och juridiska tolkningar av EU-stöd. Det finns också en gränsyta vad avser geografi och stödsökande mellan ÖKS och Norge-Sverige som dels kan ge förutsättningar för ökad synergi mellan programmen dels skapa en ökad tydlighet kring ansvarsfördelningen gentemot stödsökande. Risken för intressekonflikter försvinner. Dessa delar ger förutsättningar för en ökad ändamålsenlighet och rättssäkerhet i förvaltningen och genomförandet. Effektivisering i form av minskat antal årsarbetskrafter bedöms dock vara begränsad då verksamhetens omfattning är liten.

Samordning av kontrolluppdraget

Ett ytterligare alternativ skulle vara att enbart samordna kontrollerna för de aktuella Interregprogrammen hos Tillväxtverket men behålla länsstyrelserna som förvaltande myndighet. Skälen för en sådan lösning skulle vara att samla kompetensen och därmed minska sårbarheten för en så pass central uppgift som förvaltningskontroller. Det skulle innebära en större flexibilitet att hantera arbetstoppar och even-

tuella tillfälliga bemanningsproblem. Genom att samla kontrollerna för Interreg hos en aktör byggs också en långsiktig kompetens upp. Konsekvensen för den samlade effektiviteten i termer av årsarbetskrafter är dock begränsad då det handlar om tre-fyra årsarbetskrafter totalt som utför dessa uppgifter i dag, utöver de tre som redan ligger på Tillväxtverket och som kontrollerar ÖKS. För förvaltande myndighet för Sverige-Norge som i dag har sina kontrollanter som en del av den förvaltande myndigheten skulle en sådan förändring kunna upplevas som en försämring av närheten till kontrollanterna då dessa skulle tillhöra en annan förvaltningsorganisation än den egna. Utredningen bedömer samtidigt att det finns fördelar med att separera förvaltningskontrollerna från den beredande organisationen, inte minst i ljuset av riskerna för intressekonflikter i den nuvarande organisationsmodellen.

Sammantaget bedömer utredningen att en samordning av kontrollansvaret för Interregprogrammen Aurora, NPA och Sverige-Norge hos Tillväxtverket skulle öka effektiviteten i kontrollverksamheten.

7.8 Förslag avseende systemet med regionala strukturfondspartnerskap

Utredningen föreslår att dagens regionala strukturfondspartnerskap ska ersättas med ett system med mer strategiskt orienterade partnerskap med fokus på arbetet med att utforma utlysningsplaner och utlysningstexter avseende EU-stöd. Under förutsättning att Eruf och ESF+ hanteras gemensamt av Tillväxtverket föreslår vi att partnerskapen integreras i förvaltande myndighet och att förvaltande myndighet svarar för administrationen hänförlig till partnerskapen (avsnitt 7.8.1). Ska fonderna däremot även fortsättningsvis förvaltas av två olika myndigheter förespråkar vi i stället en lösning med fristående partnerskap (avsnitt 7.8.2).

7.8.1 Förslag till förändring av systemet med regionala strukturfondspartnerskap: regionala referensgrupper

Utredningens förslag: Dagens regionala strukturfondspartnerskap ersätts av ett system med regionala referensgrupper. De regionala referensgrupperna ska tillsammans med förvaltande myndighet svara för det strategiska arbetet med att ta fram utlysningsplaner och utlysningstexter. De regionala referensgrupperna ska utgöra särskilda organ inom förvaltande myndighet. Förvaltande myndighet ansvarar för beredning och beslutsfattande, men ska samråda med berörd region inför beslut om tilldelning av medel.

Ovanstående förslag lämnas under förutsättning att fonderna under sammanhållningspolitiken hanteras av en och samma förvaltande myndighet. Om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden+ även fortsättningsvis hanteras av två olika förvaltande myndigheter föreslår utredningen en annan lösning (avsnitt 7.8.2).

Utredningens bedömning. Det finns anledning att överväga att låta även Fonden för en rättvis omställning omfattas av partnerskapens verksamhet.

Det EU-rättsliga regelverket anger att medlemsstaterna för varje program ska organisera och genomföra ett omfattande partnerskap i enlighet med sin institutionella och rättsliga ram och med beaktande av fondernas särdrag, att partnerskapen ska verka i enlighet med principen om flernivåstyre och med en nedifrån och upp-strategi samt att medlemsstaten ska samverka med partnerskapen vid utformningen, genomförandet och utvärderingen av program.[54] Det finns inga formkrav för hur partnerskapen ska organiseras eller hur deras arbete ska bedrivas i övrigt. Det står alltså medlemsstaterna fritt att utforma sina individuella lösningar för genomförandet av partnerskapsprincipen, både vad gäller formerna för hur de ska vara organiserade, hur samverkan med partnerskapen ska se ut och på vilket sätt de ska vara involverade i genomförandet av programmen.

En central utgångspunkt vid utformningen av hur partnerskapen ska vara organiserade och vilken roll de ska ha i systemet är att för-

[54] Jfr artikel 8 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

valtande myndighet enligt EU-regelverket har huvudansvaret för att fonderna genomförs ändamålsenligt och effektivt.[55] Det är därför viktigt att förvaltande myndighet får reella förutsättningar för att kunna fullgöra detta ansvar. Organisationen måste alltså både följa regelverket och skapa förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv hantering.

Partnerskapens roll behöver förändras

Vi bedömer att partnerskapens roll behöver förändras samt att roll- och ansvarsfördelningen i systemet behöver tydliggöras. Kommissionens revisorer har nyligen uttryckt kritik mot det faktum att förvaltande myndighet är bundna av strukturfondspartnerskapens prioriteringar och framhållit att detta inte är förenligt med det EU-rättsliga regelverket kring förvaltande myndighets roll och ansvar.[56] Det finns alltså redan utifrån detta skäl att se över systemet. Utredningen anser dock att det även i övrigt finns anledning att ifrågasätta upplägget och att den nuvarande konstruktionen inte framstår som lämplig.

För att organisationen ska vara förenlig med EU-rätten krävs att förvaltande myndighet, alternativt ett förmedlande organ, svarar för det reella beslutsfattandet. Vi menar vidare att det för att kunna garantera kvaliteten i hanteringen är nödvändigt att förvaltande myndigheten äger hela handläggningsprocessen, inklusive beslutsfattandet. De kontroll- och granskningsmöjligheter som detta medför är enligt vår uppfattning ett krav för att kunna garantera rättssäkerheten. Detta ligger också väl i linje med utredningens övergripande principer om att ansvar och befogenheter bör följas åt (avsnitt 7.2). Upplägget ger därutöver förvaltande myndighet förutsättningar att svara för måluppfyllelsen av programmen och tydliggör ansvarsfördelningen i systemet.

För att förvaltningen av fonderna ska bli ändamålsenlig krävs att de kunskaper om regionala förutsättningar och behov som regionerna och de aktörer som ingår i partnerskapen besitter genomsyrar hela processen. För att detta ska vara möjligt måste partnerskapen få en mer strategisk roll. Vi menar att tonvikten i partnerskapens arbete

[55] Jfr skäl 60 till ingressen till förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[56] EPM Review of the work of audit authorities/Compliance Audits (2014-2020) – Final Audit Report, European Commission 2023.

i större utsträckning bör ligga på utlysningsfasen, med fokus på utformningen av utlysningsplaner och utlysningstexter. Härigenom skapas förutsättningar för kontinuerlig dialog avseende vilken typ av projekt som fondmedlen ska användas till. Vår bedömning är att detta skulle öka partnerskapens reella inflytande över processen. Samtidigt skulle det faktum att partnerskapen inte är involverade i prioriteringen, och därmed beslutsfattandet, innebära att riskerna för jäv och intressekonflikter minskar. Detta är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.[57]

Det bör nämnas att det förekommer att dagens strukturfondspartnerskap bereds möjlighet att lämna synpunkter på utformningen av utlysningsplaner och utlysningstexter. Vårt förslag bygger emellertid på att detta inflytande formaliseras och vidareutvecklas samt att partnerskapen får en mer utpräglat strategisk roll. De ledamöter som ingår i dagens strukturfondspartnerskap har som regel just strategiska roller i sina respektive organisationer. Partnerskapens förändrade arbetsuppgifter blir därför ett mer ändamålsenligt sätt att använda sig av ledamöternas kompetens.

Vad gäller rollfördelningen i övrigt ska partnerskapens ledamöter verka för att inom den egna organisationen och till externa aktörer och nätverk informera om vilka möjligheter som finns inom Eruf och ESF+. Partnerskapens ledamöter fungerar här som ambassadörer för EU-fonderna, samtidigt som det formella ansvaret för att mobilisera och ha dialog med sökanden före och efter avslutad utlysning ligger på förvaltande myndighet och regionerna, som ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet. Förslaget innefattar därmed en förtydligad roll- och ansvarsfördelning, vilket gör det lättare att överblicka och skapar förutsättningar för en mer effektiv hantering.

Att partnerskapen enligt utredningens förslag inte längre prioriterar kan uppfattas som att deras betydelse minskar. Det finns därmed en risk att regionerna upplever att de förlorar inflytande över medel som är betydelsefulla för det regionala utvecklingsarbetet. Som utredningen konstaterat i avsnitt 6.4.8, bland annat tabell 6.8 och 6.9, talar dock erfarenheter från tidigare programperiod för att prioriteringsarbetet i sig inte är avgörande varken för regionernas eller för övriga regionala aktörers inflytande. Tvärtom visar statistiken

[57] För en allmän diskussion om förhållandet mellan bestämmelserna om jäv och intressekonflikter i förvaltningslagen respektive 2018 års budgetförordning, se sista delen av Henrik Wenanders rättsutredning, bilaga 4 till betänkandet.

att det finns ett behov av att se över partnerskapens uppgifter för att skapa förutsättningar för ett mer reellt inflytande. Den strategiska roll som utredningens förslag innebär utgör därmed en välbehövlig förändring som, om den implementeras på rätt sätt, kan leda till ett stärkt inflytande. Vi ser likväl en risk i att de regionala perspektiven i processen går förlorade och att de projekt som beviljas stöd inte är de som bäst svarar mot de regionala behoven. För att motverka detta bör förvaltande myndighet samråda med berörd region inför beslutsfattandet. Utredningen ser detta som ett sätt att säkerställa ändamålsenligheten i systemet, men också som en viktig del av flernivåstyret. Det bör också nämnas att regionerna även framgent kommer att ha ett konkret inflytande över hur Eruf-medlen används genom rollen som medfinansiär.

Även om Eruf och ESF+ har delvis olika inriktningar menar vi att ett gemensamt partnerskap där olika aktörer samlas och tar ett gemensamt ansvar för regionens utveckling främjar en effektiv hantering av fondmedlen och ger en starkare process. Detta är också viktigt för att möjliggöra synergier mellan fonderna. Under förutsättning att Eruf och ESF+, i enlighet med förslagen i avsnitt 7.6, hanteras av samma förvaltande myndighet anser vi att en konstruktion med ett partnerskap som integreras i förvaltande myndighets organisation skulle ge de största effektivitetsvinsterna och svara bäst mot behoven av ett likvärdigt, ändamålsenligt och rättssäkert system. Detta är därför utredningens primära förslag.

Om fonderna under sammanhållningspolitiken även fortsättningsvis ska hanteras av två förvaltande myndigheter skulle detta endast med viss svårighet kunna kombineras med ett gemensamt integrerat partnerskap. De organisatoriska och administrativa hindren riskerar under sådana förhållanden att bli så stora att de skulle påverka effektiviteten och ändamålsenligheten i systemet. Utredningen bedömer att den bästa lösning då skulle vara att inrätta ett system med fristående partnerskap i form av strategiska samverkansgrupper. Detta innebär att det finns möjlighet att gå vidare med utredningens förslag avseende alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap oberoende av vilket beslut som fattas avseende förslaget om en gemensam förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken. Alternativet med samverkansgrupper behandlas i avsnitt 7.8.2.

Partnerskapens organisation

Dagens strukturfondspartnerskap är fristående organ utan organisatorisk koppling till förvaltande myndighet. För att uppnå en större grad av enhetlighet och öka förutsättningar för en effektiv administration föreslår vi att partnerskapen integreras med förvaltande myndighet. Detta innebära att partnerskapen kommer att utgöra särskilda organ[58] inom förvaltande myndighet, regionala referensgrupper. De regionala referensgrupperna får en renodlad strategisk roll medan förvaltande myndighet får ett, jämfört med dagens system, större ansvar för det förberedande och administrativa arbetet runt partnerskapen. Detta innebär bland annat att förvaltande myndighet bistår med ett sekretariat. Det är sekretariatet som i samråd med referensgruppens ordförande är ansvarig för att förbereda och sammanställa underlag till gruppernas sammanträden.

Utöver de argument som nämns ovan om ökade förutsättningar för en effektiv administration finns det även andra skäl till att vi förordar en organisationslösning med särskilda organ. Ett av problemen med strukturfondspartnerskapen är de stora regionala skillnaderna i process och handhavande. Det finns därför ett behov av att öka den formella enhetligheten i systemet och att stärka styrningen.[59] Att under sådana förhållanden exempelvis föreslå att det anges i förvaltande myndighets instruktion att myndigheten inför framtagande och utformning av utlysningsplaner och utlysningstexter ska samråda med berörda intressenter skulle enligt vår uppfattning inte vara tillräckligt för att säkerställa detta. Vi bedömer inte heller att förtydligad roll och uppdragsformuleringar genom exempelvis regeringsuppdrag skulle ha den legitimerande effekt som krävs för att regionerna och övriga aktörer som ingår i partnerskapen ska känna förtroende för processen. I stället förordar vi alltså att partnerskapen formaliseras i regionala referensgrupper med status som särskilda

[58] Ett särskilt organ är en särskild enhet inom en myndighet som självständigt ger råd eller fattar beslut i avgränsade frågor. Ett särskilt organ är alltså en del av myndigheten samtidigt som det har en mer självständig roll än andra delar av myndigheten. Ett särskilt organ kan inrättas av flera skäl, bland annat för att säkerställa tillgången till expertkompetens eller för att skapa möjligheter till förankring och legitimitet. I det aktuella fallet skulle det vara frågan om rådgivande organ, vilket innebär att organen inte har någon självständig beslutanderätt, men likväl är en viktig del av förankringsarbetet. För en närmare genomgång av vad särskilda organ är, hur de kan fungera och de vanligaste motiven till att de inrättas hänvisas till Statskontorets rapport *Myndigheternas särskilda organ. Vad, hur och varför*, publicerad i december 2023.

[59] Det bör betonas att det handlar om att skapa en gemensam grundstruktur, inte om att möjligheterna till regionala anpassningar ska upphöra.

organ. Härigenom skulle partnerskapens ställning stärkas och möjligheterna till en mer aktiv styrning öka.

Det är enligt vår mening viktigt att partnerskapens betydelse i hanteringen av fonderna under sammahållningspolitiken klargörs och att detta avspeglas i såväl organisationsstruktur som i reglering. Vi ser också att en sådan lösning har flera fördelar vad gäller möjligheterna att stärka insynen, kontrollen och uppföljningen av partnerskapens verksamhet. Eftersom den externa revision som görs av en myndighets verksamhet även gäller myndighetens eventuella särskilda organ skulle en effekt av vårt förslag bli att de regionala referensgrupperna omfattas av samma revision som förvaltande myndighet. På motsvarande sätt skulle även kraven i exempelvis förvaltningslagen och myndighetsförordningen (2007:515) bli tillämpliga också för de regionala referensgrupperna. Även om de regionala referensgrupperna har en annan roll än dagens strukturfondspartnerskap bedömer vi att det är positivt att verksamheten lyder under samma regelverk som övriga delar av hanteringsprocessen.

Inrättande av särskilda organ kan i vissa fall vara förenat med utmaningar. Detta gäller i synnerhet särskilda beslutsorgan där det kan uppstå konflikter om organet fattar beslut som inte ligger i linje med myndighetens ambitioner och mål eller om det uppfattas som oklart vilken aktör som fattar de faktiska besluten. Enligt vårt förslag skulle de regionala referensgrupperna vara rådgivande. Förvaltande myndighet ska således beakta partnerskapets synpunkter, men det är myndigheten som är ansvarig för de beslut som fattas och som svarar för att dessa ligger i linje med fondprogrammens mål och inriktning.

Utöver detta framhålls ibland att särskilda organ riskerar att försvåra myndighetens möjlighet att överblicka och prioritera i den egna verksamheten. I det här fallet bedömer vi dock att den aktuella förändringen snarare förenklar förvaltande myndighets arbete och ökar möjligheterna att ta ett samlat grepp om hanteringen av EU-fonderna.

Sammanfattningsvis anser vi att det är motiverat att integrera partnerskapen i förvaltande myndighet genom att inrätta särskilda rådgivande organ och att organen ska ha ett självständigt ansvar för de rekommendationer som de lämnar. För tydlighetens skull kan tilläggas att det precis som i dag är förvaltande myndighets ledning som enligt förslaget svarar för att de regionala referensgrupperna tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet. Det är vidare ledningens ansvar att tillse att verksamheten, i enlighet med vad som

stadgas i 3 § myndighetsförordningen, bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt hushållar väl med statens medel.

Vad gäller urvalet av ledamöter som ska ingå i partnerskapet anser vi att regeringen även framöver bör utse ordförande för partnerskapen samt att den övergripande sammansättningen, som ska överensstämma med kraven i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser, bör regleras närmare i nationell förordning. Övriga ledamöter bör utses av förvaltande myndighet efter nominering från de aktörer som är representerade i partnerskapen. Av regleringen bör vidare framgå att antalet ledamöter inte bör vara fler än 15 men inte färre än 12 samt att de ledamöter som är förtroendevalda representanter för kommuner och regioner i berörda län (samt i vissa fall Sametinget) ska vara i majoritet. Anledningen till att utredningen föreslår att antalet ledamöter ska minskas något jämfört med i dag är att det har framkommit att flertalet såväl program- och regionansvariga som ledamöter och sekreterare i partnerskapen upplever att diskussionsklimatet hämmas av en alltför stor grupp. Vi bedömer dock att det finns ett behov av en viss flexibilitet vad gäller antalet ledamöter, bland annat med hänsyn till att vissa av partnerskapen omfattar ett förhållandevis stort antal regioner.

Även om det inte framgår direkt av vårt förslag till författningstext är det viktigt att de ledamöter som ingår i partnerskapen har en sådan strategisk kompetens och sådan kännedom och kunskap om lokala och regionala förhållanden att de kan bidra i arbetet på ett konstruktivt sätt.

Det är på intet sätt utredningens avsikt, men det faktum att partnerskapen integreras i förvaltande myndighet skulle kunna uppfattas som att partnerskapen förlorar sin självständighet. Det finns en risk att ledamöterna främst ser sig som representanter för sina respektive organisationer och inte som en del i en sektorsövergripande samverkan. Det skulle kunna påverka intresset för fonderna under sammanhållningspolitiken och få effekter för möjligheterna att rekrytera lämpliga personer till partnerskapen. För att motverka en sådan utveckling krävs att förvaltande myndighet arbetar aktivt för att informera och utbilda referensgruppernas ledamöter kring vilken roll och betydelse de har i processen. Vi vill understryka att förvaltande myndighet har ett stort ansvar i denna del samt att systemet ställer

stora krav på att förvaltande myndighet arbetar medvetet för att säkerställa en god och nära relation mellan partnerskapen och verksamheten i övrigt.

Vad gäller antalet särskilda organ föreslår utredningen ingen förändring i förhållande till det antal partnerskap som finns i dag. Vårt förslag innebär således att dessa ska vara åtta till antalet och att det därmed ska inrättas åtta särskilda rådgivande organ inom Tillväxtverket.

Antalet partnerskap är direkt beroende av antalet regionala program respektive handlingsplaner för de fonder som partnerskapen omfattar, vilket i nuläget är Eruf och ESF+. För det fall att antalet reduceras skulle detta alltså innebära att antalet partnerskap minskade. Ur ett effektiviseringsperspektiv skulle en sådan ordning kunna underlätta den förvaltande myndighetens arbete. Som diskuteras ovan (avsnitt 7.6.4) skulle en förändrad indelning emellertid även medföra andra konsekvenser, bland annat vad gäller den geografiska tilldelningen av medel. Det bör vidare beaktas att ett minskat antal partnerskap även påverkar förutsättningarna för exempelvis representation och regional förankring.

Utöver de strukturella förändringar som vi föreslår menar vi att det finns anledning att överväga att låta partnerskapens strategiska arbete även omfatta FRO. Precis som för övriga fonder är det i nuläget oklart hur FRO kommer att utformas under kommande programperioder, men mycket talar för att fonden kommer att finnas kvar.

FRO skiljer sig från de andra fonderna under sammanhållningspolitiken på flera sätt, bland annat eftersom fonden, som infördes 2021, enbart fokuserar på de industrier och län med mycket höga koldioxidutsläpp. Detta innebär att det i Sverige i nuläget endast är mineralindustrin på Gotland, stålindustrin i Norrbotten och metallindustrin i Västerbotten som omfattas av programmet. Vi ser dock inte att detta i sig omöjliggör en inkludering i partnerskapen. Däremot anser vi att det skulle kunna finnas ett värde i att den lokala och regionala kompetens och kunskap som partnerskapen besitter får genomslag även beträffande FRO. FRO omfattas av samma regelverk och har samma krav vad gäller partnerskapsprincipen som Eruf och ESF+, vilket gör att fonderna har en hel del gemensamt. Det bör framhållas att skälet till att utredningen menar att det finns anledning att överväga en inkludering av FRO inte är att vi anser att det finns några allvarliga brister vad gäller den regionala och lokala förankringen för FRO. Vi ser snarare att partnerskapen skulle kunna

ge ett regionalt mervärde, bidra till att systemet blir mer enhetligt samt öka förutsättningarna för synergier mellan FRO och övriga fonder, stöd och satsningar. För att detta ska fungera i praktiken krävs dock att partnerskapen har den kompetens som FRO kräver och att partnerskapens sammansättning anpassas så att den är relevant även för FRO. Utredningens förslag tillåter variationer både vad gäller vilka som ingår i partnerskapen och antalet ledamöter, vilket möjliggör en sådan flexibilitet. Det är vidare viktigt att inte förlora samordningen och erfarenhetsutbytet mellan de regioner som tar emot medel från FRO. Vi anser därför att det är betydelsefullt att partnerskapen kompletteras med en samordning mellan dessa län.

Det bör därutöver framhållas att inkluderingen av FRO bygger på att partnerskapens roll förändras och blir mer strategisk. Utredningen ser alltså inte samma värde i att FRO involveras i systemet med dagens strukturfondspartnerskap och den roll- och funktionsfördelning som det bygger på.

Det nya systemet i praktiken

Vårt förslag bygger inte på att partnerskapen enbart integreras med förvaltande myndighet, utan på att de integreras i hanteringen av EU-medel i stort. Något förenklat kan förslaget beskrivas som en process i fyra faser.

Fas 1 inleds med att förvaltande myndighet i samverkan med partnerskapen genomför en behovsanalys. I korthet innebär detta att parterna utifrån sina respektive perspektiv och kompetenser analyserar de aktuella regionernas behov och utmaningar, hur dessa ska kunna adresseras genom EU-fonderna samt gör en övergripande inventering av potentiella projektägare. Partnerskapen och dess ledamöter förväntas bidra med synpunkter och, i fråga om företrädare för regionerna, visst material för analysarbetet. Det är dock förvaltande myndighet som är huvudansvarig för att, i samråd med gruppens ordförande, sammanställa ett adekvat underlag som fungerar som utgångspunkt för arbetet. Det är alltså inte fråga om ett färdigt utkast som partnerskapet bereds tillfälle att lämna synpunkter på. Avsikten är att det huvudsakliga analysarbetet ska ske i samverkan med partnerskapen för att härigenom säkerställa att de regionala och lokala perspektiven beaktas och att den kompetens som finns i part-

nerskapen tillvaratas. De regionala referensgruppernas analys utgör underlag för förvaltande myndighets utlysningsplan och anger de strategiska grundförutsättningarna för arbetet med hanteringen av fondmedel. Därefter utformar förvaltande myndighet, alltjämt i samverkan med partnerskapen, utlysningstexter utifrån den framtagna utlysningsplanen.

För att öka träffsäkerheten bedömer utredningen att det kan finnas ett värde i att tonvikten ligger på smalare och spetsigare utlysningar som tar tydligt avstamp i den strategiska analysen. Det handlar således inte primärt om att få så många projektansökningar som möjligt, utan om att de ansökningar som kommer in ska hålla hög kvalitet och svara mot behovsbilden.

För att det territoriella perspektivet och den regionala och lokala kompetensen ska få genomslag måste samarbetet präglas av förståelse för de olika aktörernas roll och funktion i systemet. Rent formellt är det dock förvaltande myndighet som är ytterst ansvarig för framtagandet av utlysningsplaner och utformningen av utlysningstexterna. Partnerskapen har dock en central rådgivande roll.

Under *fas 2*, under pågående utlysning, ligger huvudansvaret för informations- och stödinsatser på förvaltande myndighet. Här ingår att informera aktuella branscher och potentiella projektägare om pågående och kommande utlysningar, bidra med stöd i ansökningsprocessen och främja utbytet mellan potentiella projektägare. Både förvaltande myndighet och, i egenskap av ansvarig för det regionala utvecklingsarbetet, regionerna ska svara för mobiliseringsarbetet hänförligt till utlysningarna. För att kunna komplettera varandra på ett ändamålsenligt sätt i detta krävs att de har en välfungerande dialog och en kontinuerlig kontakt. Detta gäller oavsett om det rör sig om utlysningar avseende Eruf- eller ESF+-medel. Partnerskapen har inget direkt mobiliseringsansvar, men fungerar som ambassadörer för fonderna. I detta ingår bland annat att ledamöterna i sina respektive organisationer aktivt verkar för att sprida information och kunskap om fonderna och aktuella utlysningar samt bidrar till förankringsarbetet.

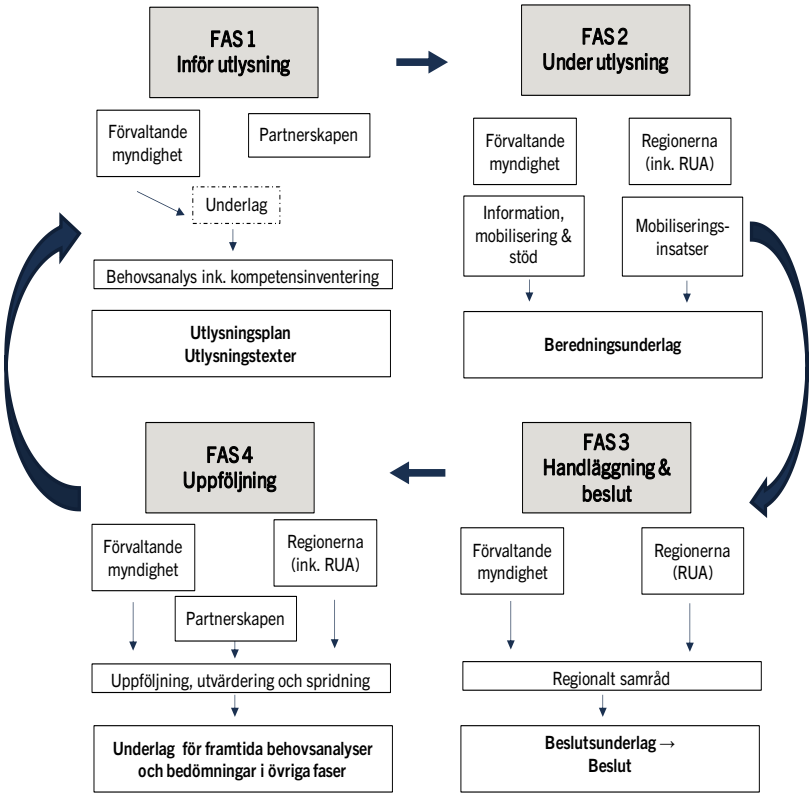
Fas 3 tar vid när utlysningen är avslutad och handläggningen av projektansökningarna inleds. Till skillnad från tidigare kommer denna del av processen i sin helhet hanteras av förvaltande myndighet. Det är följaktligen förvaltande myndighet som svarar för beredning och beslut om vilka projekt som ska beviljas medel. Inför beslutsfattan-

det ska förvaltande myndighet dock samråda med berörd region för att säkerställa att de projekt som beviljas medel ligger i linje med den regionala utvecklingsstrategin. Att det är förvaltande myndighet och inte partnerskapet som ansvarar för det regionala samrådet utgör en förändring i förhållande till det nuvarande systemet. Utredningen ser detta som ett sätt att ytterligare understryka vikten av att förvaltande myndighet har en tät dialog med regionerna. Precis som enligt nuvarande ordning är det regionala samrådet endast rådgivande och avsikten är inte att det ska innefatta en diskussion om vilka enskilda projekt som ska prioriteras.

Fas 4 är den sista fasen i processen och fokuserar på uppföljning, kontroll och utvärdering. Även här har förvaltande myndighet huvudansvaret, men inte minst i utvärderingsarbetet har både regionerna och partnerskapen en viktig roll. Även de ska vara delaktiga i att fånga upp den kunskap som genereras genom projekten och bidra till spridningen av denna. Detta ökar förutsättningarna för lärandet i systemet och främjar det fortsatta arbetet. Regionerna förväntas ta ett eget ansvar för detta, men det åligger förvaltande myndighet att återkoppla till partnerskapen samt involvera dem i analysen av träffsäkerheten i utlysningarna, kvaliteten i utförandet och vilka resultat som projekten presenterat. Denna återkoppling är en förutsättning för att partnerskapet ska kunna vara delaktigt i och få en reell kunskap om utfallet, vilket är centralt för deras roll i det strategiska arbetet inför kommande utlysningar. Resultatet av analys- och utvärderingsarbetet i fas 4 används sedan som underlag i kommande analyser.

Det övergripande arbetet under samtliga fyra faser illustreras översiktligt i nedanstående figur.

Figur 7.2 Arbetsstruktur enligt utredningens förslag



7.8.2 Alternativ till utredningens förslag: ett strategiskt partnerskap

Utredningens bedömning: Om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden+ även fortsättningsvis hanteras av två förvaltande myndigheter bör dagens regionala strukturfondspartnerskap ersättas av ett system med strategiska samverkansgrupper som är fristående från förvaltande myndighet. Även detta alternativ innebär att partnerskapen får en strategisk roll med fokus på utlysningsplaner och utlysningstexter samt att det åligger förvaltande myndighet att samråda med berörd region inför beslutsfattandet.

Författningsförslagen hänförliga till detta alternativ återfinns i bilaga 6 till betänkandet.

Vi föreslår i första hand att dagens regionala strukturfondspartnerskap ska ersättas av regionala referensgrupper som är organisatoriskt integrerade med förvaltande myndighet. Utöver att den nya formen av partnerskap bedöms skapa ett mer rättssäkert och ändamålsenligt system anser vi att den möjliggör en effektiv och likvärdig förvaltning. Hur en sådan lösning skulle fungera i praktiken är dock beroende av hur organisationen för hanteringen av fondmedel ser ut i övrigt. Om fonderna även fortsättningsvis hanteras av två förvaltande myndigheter kommer ett upplägg med regionala referensgrupper, där varje myndighet har sina egna referensgrupper, försvåra möjligheterna att skapa förutsättningar för synergier mellan fonderna samt undergräva ett effektivt arbetssätt. Rent formellt skulle det vara möjligt att ha samma ledamöter i båda myndigheternas referensgrupper för respektive region. Systemet skulle dock i grunden utgå från ett stuprörstänk och det skulle bli svårare för partnerskapen att få en helhetsbild över hur fondmedlen i den egna regionen används. En samordning mellan respektive myndighets referensgrupper skulle dessutom leda till administrativt merarbete, vilket delvis omintetgör de effektivitetsvinster som förändringen syftar till att uppnå.

En annan lösning hade varit att samordna hanteringen av de regionala referensgrupperna inom en av de förvaltande myndigheterna, exempelvis Tillväxtverket. Vi ser dock att detta skulle leda till att avståndet mellan å ena sidan partnerskapen och regionerna och å andra sidan de förvaltande myndigheterna hade ökat. I de dialoger som utredningen haft med olika aktörer som ingår i partnerskapen har det framförts tydliga önskemål om att stärka relationen till framför allt ESF-rådet. Utredningen bedömer därför att en sådan lösning inte hade främjat detta samt att det hade kunnat påverka legitimiteten i systemet negativ, i synnerhet med hänsyn till de förändringar som förslaget innebär avseende partnerskapens funktion och uppgift.

Det alternativet som vi förordar för det fall att Eruf och ESF+ inte hanteras av samma myndighet är därför en lösning med strategiska partnerskap som har samma roll i systemet som i vårt förslag angående regionala referensgrupper, men som till skillnad från det förslaget är fristående från de förvaltande myndigheterna. Den främsta skillnaden är således att partnerskapen har egna individuella sekretariat som är placerade hos regionerna i enlighet med nuvarande upplägg.

Flödesschemat i figur 7.2 ovan gäller i princip även för alternativet med fristående strategiska partnerskap. De fristående partnerskapens

sekretariat får dock en delvis annan roll än vad som är fallet i vårt förslag i avsnitt 7.8.1; utöver det administrativa och analytiska arbete som krävs blir även ansvaret för dialog med de förvaltande myndigheterna en viktig uppgift. En annan skillnad är att de förvaltande myndigheterna kommer att behöva fokusera på att samordna och ensa sin hantering av fondmedel så långt det är möjligt.

Även det här alternativet bygger på att det är förvaltande myndighet som, i samråd med partnerskapets ordförande, och sekreterare, sammanställer underlaget inför partnerskapets sammanträden. Ansvarsfördelningen mellan förvaltande myndighet, partnerskapen och regionerna är även i övrigt den samma som i utredningens huvudförslag.

Vi bedömer att konstruktionen med fristående strategiska partnerskap skulle innebära att hanteringen av EU-medel blev mer effektiv, rättssäker och ändamålsenlig än vad som möjliggörs genom dagens system. De nackdelar som vi ser i förhållande till förslaget med ett integrerat partnerskap är bland annat att ett system med åtta fristående partnerskap med egna sekretariat kommer att vara mindre kostnadseffektivt, att förutsättningarna för en enhetlig hantering försämras och att de omotiverade regionala skillnader som finns i dagens system riskerar att leva vidare.

Författningsförslagen hänförliga till detta alternativ återfinns i bilaga 6 till betänkandet.

7.9 Förslag om förvaltningen av inrikesfonderna

Som vi konstaterade i avsnitt 6.5 är förvaltningen av inrikesfonderna förhållandevis små verksamheter som i huvudsak fungerar väl. Den problembild som utredningen har identifierat handlar om att den nuvarande organisationen kan uppfattas som olämplig då en stor andel fondmedel fördelas till verksamheter inom värdmyndigheterna Migrationsverket och Polismyndigheten. Mot bakgrund av detta har vi övervägt om ansvaret för Amif, ISF och BMVI bör överföras till någon annan myndighet än de som i dag ansvarar för förvaltningen.

Som utredningens internationella kartläggning visar är det vanligt att inrikesfonderna hanteras samlat av en gemensam förvaltande myndighet, vanligtvis Justitiedepartementet eller motsvarande departement. En sådan lösning är med hänsyn till den svenska statsförvaltningens organisation inte aktuell. Det framstår inte heller som lämpligt att

samordna hanteringen av inrikesfonderna inom Migrationsverket eller Polismyndigheten eftersom en sådan lösning inte fullt ut adresserar de risker som utredningen ser med dagens organisation.

Vi har därutöver övervägt att flytta ansvaret som förvaltande myndighet till Tillväxtverket eller, för det fall att vårt förslag avseende en överföring av ESF+ till Tillväxtverket inte genomförs, till ESF-rådet. Vi har också analyserat förutsättningarna för en samlad hantering av samtliga fonder under det fondgemensamma EU-regelverket, vilket utvecklas närmare i avsnitt 7.10.2. I det följande redogör vi för vårt ställningstagande och de överväganden som ligger till grund för detta.

7.9.1 Organisatorisk hemvist

Utredningens bedömning: Den nuvarande organisationen för förvaltningen av programmen för inrikesfonderna medför en ökad risk för intressekonflikter och påverkas av den sårbarhet som en mindre organisation medför. Vi anser dock att de åtgärder som vidtagits inom Migrationsverket och Polismyndigheten är tillräckliga för att säkerställa en korrekt hantering av fondmedlen. De befintliga fondorganisationerna har därtill visat prov på sådan robusthet och flexibilitet att fördelarna med en överföring till en myndighet som saknar koppling till fondernas respektive sakområde inte kan anses överväga de negativa konsekvenser som en sådan verksamhetsövergång skulle innebära. Vi bedömer därför att ansvaret för hanteringen av programmen för Asyl-, migrations och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet och Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik även fortsättningsvis bör hanteras av Migrationsverket respektive Polismyndigheten.

Risken för intressekonflikter är förhållandevis liten

En av de principer som utredningen arbetar utifrån är att risken för intressekonflikter och bristande objektivitet i beslutsfattandet ska beaktas vid val av organisation och ansvarsfördelning (avsnitt 7.2). En del av den kritik som har riktats mot placeringen av inrikesfonderna har sin grund i de svårigheter som främst Migrationsverket

upplevt i sin fondförvaltning under tidigare programperioder. Sedan dess har Migrationsverket genomfört en rad åtgärder, inklusive organisationsförändringar och ändringar av arbetsordningen, för att skapa en separat organisation och beslutsordning för fondhanteringen. De problem som tidigare präglat förvaltningen är därför inte längre aktuella och kan inte läggas till grund för en bedömning av dagens organisation.

Utredningens uppfattning är att både Migrationsverket och Polismyndigheten har organiserat sin fondförvaltning så att det finns förutsättningar för att upprätthålla principen om separata funktioner. Förvaltningsorganisationerna, som också har godkänts av kommissionen, strider således inte mot EU-rätten. Under förutsättning att fondförvaltningen hanteras separat från värdmyndighetens övriga verksamhet ser vi inte heller att den nuvarande ordningen skulle strida mot nationella bestämmelser om saklighet och opartiskhet.

Den primära frågan är följaktligen inte huruvida dagens placering av inrikesfonderna är rättsstridig i sig, utan om det finns andra organisationslösningar som ur ett legitimitetsperspektiv framstår som lämpligare.

Hur problematisk risken för intressekonflikter är bör bedömas utifrån den enskilda fondens förutsättningar. Här skiljer sig inrikesfonderna från övriga fonder i flera avseenden, bland annat vad gäller möjligheterna att låta fondmedlen finansiera driftsstöd. För Amif föreskrivs att upp till 15 procent får användas för att finansiera driftsstöd enligt fondens specifika mål.[60] För ISF och BMVI stadgas att upp till 20 respektive 33 procent av fondmedlen får användas för att finansiera driftsstöd till de myndigheter som är ansvariga för att utföra de uppgifter och tillhandahålla de tjänster som utgör offentliga tjänster för unionen.[61] Motsvarande regleringar finns inte för fonderna under sammanhållningspolitiken eller jordbruks- och fiskeripolitiken, utan där använder man sig av andra upplägg. Detta har viss betydelse för synen på risken för intressekonflikter vid beviljande av stöd till den egna myndigheten.

Vidare är flertalet av inrikesfondernas utlysningar inte konkurrensutsatta. Det anges således ofta redan i utlysningstexten vilka aktörer som utlysningen riktar sig till samt vilken typ av projekt som kan

[60] Artikel 21.1 i förordningen 2021/1147 om inrättande av Asyl-, migrations- och integrationsfonden.

[61] Artikel 16.1 i förordningen 2021/1149 om inrättande av Fonden för inre säkerhet respektive artikel 16.1 i förordningen 2021/1148 om inrättande av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

beviljas stöd. För fonderna som förvaltas av Polismyndigheten är det också vanligt att EU anger att vissa åtgärder eller implementeringar ska finansieras av en viss fond. Redan detta begränsar det potentiella utrymmet för fondförvaltningarna att fatta beslut som inte är sakligt motiverade.

Ytterligare en omständighet som har betydelse i sammanhanget är vilken typ av stödmottagare som fonderna primärt vänder sig till. För inrikesfonderna är majoriteten av stödmottagarna myndigheter. De har som regel representanter som ingår i fondernas partnerskapsorgan. De har då tagit del av de diskussioner som har föregått utlysningsförfarandet och är därmed införstådda med de argument som ligger till grund för hur utlysningarna har utformats. Detta får betydelse för deras kunskap och förståelse för hur fondmedlen hanteras samt huruvida systemet uppfattas som legitimt. De kontakter som utredningen haft med stödsökanden tyder inte heller på att det finns någon uppfattning om att det förekommer särbehandling av värdmyndigheterna eller att det finns andra skäl att ifrågasätta huruvida förvaltningen av fonderna sker på ett sakligt och opartiskt sätt.

Även om utredningen anser att det utgör något av en riskkonstruktion att den största stödmottagaren också fungerar som värdmyndighet för den aktuella fonden bedömer vi att det nuvarande upplägget är tillräckligt för att säkerställa en saklig och opartisk hantering. Mot bakgrund av detta menar vi att enbart risken för intressekonflikter inte på egen hand kan motivera en annan placering av inrikesfonderna.

Samordningsmöjligheterna är begränsade

I synnerhet ISF och BMVI men även Amif har i dagsläget en förhållandevis liten förvaltningsorganisation. Den begränsade storleken innebär att organisationerna blir sårbara i flera avseenden. Kravet på att upprätthålla principen om separata funktioner gör också att de får karaktären av ”myndigheter i myndigheten” i sina nuvarande värdorganisationer. De får därför begränsade förutsättningar att dra nytta av Polismyndighetens och Migrationsverkets stödfunktioner. Vid en överföring av fonderna till en större fondorganisation skulle behovet av att separera fondförvaltningen från den övriga verksamheten upphöra. Detta skulle i sin tur skapa möjligheter att samordna administrativa resurser såsom personal (HR) och kommunikation,

men även funktioner som granskning, uppföljning och utvärdering. En större samlad fondförvaltning skulle också ge ISF, BMVI och Amif bättre tillgång till expertis beträffande tolkning och tillämpning av det EU-rättsliga regelverket, vilket skulle kunna öka likvärdigheten vid bedömningar utifrån denna reglering. Förenklad kravställning i utvecklingen av ärendehanteringssystemet NYPS 2020 kunna vara ytterligare en fördel. Samtidigt medför EU-fondernas olika karaktär och fokusområden att kraven på systemet kommer att variera, oavsett hur förvaltningen organiseras. Därtill kommer att både Migrationsverket och Polismyndigheten har välfungerande avtal med Tillväxtverket angående NYPS 2020.

Vi ser alltså vissa fördelar med en ökad samordning och de förutsättningar för effektivisering och flexibilitet som detta skulle kunna innebära. Potentialen beror dock på i vilken utsträckning som mål, processer, kontaktytor och samarbetsformer inom verksamheten är likartade eller har förutsättningar att samordnas på ett effektivt sätt. Här ser vi betydande skillnader mellan inrikesfonderna och fonderna under sammanhållningspolitiken. Det handlar inte bara om det stora sakpolitiska avståndet mellan fonderna, utan också om att dessa olikheter leder till stora processuella skillnader. Det innebär exempelvis att genomförandet av partnerskapsprincipen och förutsättningarna för utlysningsarbetet ser helt annorlunda ut för ISF och BMVI än för Eruf eller ESF+. Detta gör att de flexibilitetsvinster som en större organisationsförändring skulle kunna leda till är begränsade. Det bör också påpekas att inrikesfonderna under senare år har uppvisat god förmåga att anpassa sig efter nya förutsättningar. Detta märks bland annat på att Amif-programmets kraftigt ökade budget inför innevarande programperiod kunde hanteras inom ramen för den befintliga organisationen.

I en större fondförvaltningsorganisation skulle möjligheterna att flytta resurser mellan fonderna begränsas av de sakpolitiska och processuella skillnaderna mellan fonderna. Vi ser därför inte att en organisationsförändring per automatik har avgörande betydelse för graden av flexibilitet i verksamheten.

Möjligheterna till synergier med andra fonder är begränsade

Vi har tidigare framhållit vikten av att värna möjligheterna till synergier mellan förvaltningen av EU-fonder och en myndighets övriga verksamhet (avsnitt 7.2). För att det ska finnas förutsättningar för synergier krävs emellertid att det finns någon typ av koppling mellan de aktuella verksamheterna. Inrikesfonderna berör frågor hänförliga till migration och integration, inre säkerhet och gränsbevakning. Vi har kunnat identifiera beröringspunkter mellan Amif och ESF+, men i övrigt ligger inrikesfondernas respektive mål och inriktning långt ifrån de sakpolitiska områden som berör fonderna under sammanhållningspolitiken. De har inte heller någon naturlig koppling till den övriga verksamhet som de potentiella mottagarmyndigheterna bedriver.

Utredningens bedömning är att inrikesfonderna vid en eventuell flytt bör hanteras samlat och att det i dagsläget inte är aktuellt att flytta över en enskild fond till en annan förvaltande myndighet. Vi ser därför inte att en flytt av inrikesfonderna skulle öka möjligheterna till synergier eller främja förutsättningarna för komplementaritet i genomförandet. I stället anser vi att förutsättningarna för synergier främst finns i förhållande till den verksamhet som Migrationsverket respektive Polismyndigheten bedriver i övrigt. Effekterna av en flytt av inrikesfonderna skulle öka avståndet till respektive fonds sakområde och därmed snarast försämra förutsättningarna för synergier. Detta talar mot en överföring av inrikesfonderna.

Begränsade effekter på administrativa kostnader och den samlade effektiviteten

Vårt uppdrag syftar till att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig hantering av EU-medel. I detta ligger bland annat att kostnaderna för förvaltningen ska vara låga utan att äventyra rättssäkerheten i systemet. För Amif:s del har kostnaderna per stödkrona historiskt sett varit relativt hög i jämförelse med övriga fonder. Detta kan dock delvis förklaras med regeringens beslut att begränsa Migrationsverkets bemyndiganderam och de följdeffekter som detta fick för fondhanteringen. Det rör sig således till viss del om omständigheter som inte ligger inom fondförvaltningens ansvarsområde. Polismyndighetens fondförvaltning har inte stuckit ut kostnadsmässigt tidigare men

myndigheten har flaggat för att kostnaderna kan komma att öka något från och med 2026. Detta bör dock ses mot bakgrund av att ISF och BMVI hitintills kunna bekosta sin verksamhet med enbart TA-medel.[62]

Det bör också påpekas att det ställs samma legala krav på de mindre fonderna som på de större vad gäller exempelvis kommunikation, synlighet och regelefterlevnad. Det innebär att fondförvaltningen måste ha vissa funktioner, och därmed en viss organisatorisk storlek, oavsett hur liten fonden är rent monetärt. Det finns därmed en gräns för hur lågt kostnaden per stödkrona kan sjunka, oaktat effektiviteten hos den förvaltande myndigheten.

Av detta följer att det kan finnas skalfördelar och att en samordning av inrikesfonderna med större EU-fonder potentiellt skulle kunna leda till mer effektivt resursutnyttjande. Även om det alltså finns kostnadsrelaterade argument som talar för att ansvaret för inrikesfonderna bör flyttas skulle en sådan förändring också innebära betydande omställningskostnader. Det bör också vägas in att de förvaltande myndigheterna har varit framgångsrika i sin planering inför och under innevarande programperiod samt att fonderna har ett gott söktryck. Detta minskar risken för höga förvaltningskostnader framgent och visar att den nuvarande förvaltningen fungerar väl.

Sammantaget bedömer vi att de ovan nämnda omständigheterna innebär att de kostnadseffektiviseringar som en verksamhetsövergång kan innebära är begränsade.

Svårigheter att upprätthålla kompetens och risker avseende ändamålsenlighet

För att det ska vara motiverat att genomföra en förändring av hur inrikesfonderna hanteras bör bedömningen vara att detta skulle leda till en mer effektiv och ändamålsenlig organisation. Hur stora de kvalitativa effektivitetsvinsterna av en verksamhetsövergång blir på längre sikt påverkas av flera faktorer, bland annat vilket kompetenstapp som förändringen medför.

Generellt innebär en verksamhetsövergång alltid en risk för att befintlig kompetens går förlorad. Därmed påverkas också produktiviteten. En viktig faktor för att minska risken för detta är att skapa förutsättningar för befintlig personal att följa med i verksamhets-

[62] Intervju med Polismyndigheten 2023-05-04.

övergången. Här har det bland annat betydelse var i landet det berörda verksamheterna är belägna. Det varierar var de myndigheter som i vår analys utgör alternativa hemvister för inrikesfonderna är placerade. Exempelvis Tillväxtverket har sitt huvudkontor i Stockholm, men har också en regional organisation, dock inga kontor i Norrköping där en del av Amif:s fondhantering är placerad. Andra lösningar skulle innebära större svårigheter för befintlig personal att flytta med. Hur stora dessa utmaningar skulle bli i praktiken är dock beroende av exempelvis vilka möjligheter till distansarbete som skulle kunna erbjudas.

Även om förhoppningen vid en verksamhetsövergång är att en del av de anställda vid inrikesfonderna väljer att flytta med kommer den mottagande myndigheten behöva bygga upp en kompetens inom sina nya fondområden. Fördelarna med en befintlig fondförvaltningsorganisation är att det redan finns kunskaper om det gemensamma regelverket och, eventuellt, ärendehanteringssystemet. Detta underlättar, men det faktum att mottagarmyndigheterna generellt saknar erfarenhet av fondernas sakområden ökar risken för att en flytt påverkar kvaliteten och ändamålsenligheten i förvaltningen negativt. Dessa effekter bör minska i takt med att mottagarmyndigheten bygger upp en kompetens på området. Vi bedömer dock att den stora bredden i fondförvaltning riskerar att försvåra detta och kan komma att få effekter för möjligheterna att upprätthålla kompetensen även på sikt. Detta riskerar slå extra hårt mot inrikesfonderna som har svagast koppling till den mottagande myndighetens befintliga fondförvaltning och eventuella övriga verksamhet.

Parallellt med att den mottagande myndigheten bygger upp sin kompetensbas krävs också att den integrerar de tillkommande fonderna i sin befintliga verksamhet. Misslyckas detta riskerar inrikesfonderna att isoleras och marginaliseras. En sådan utveckling skulle motverka eventuella synergier mellan fonderna och de effektiviseringsmöjligheter som en samordning av förvaltnings- och handläggningsfunktioner skulle kunna innebära riskerar att utebli. Även här ser vi att utmaningarna ökar i och med att de potentiella mottagarmyndigheternas kärnverksamhet ligger långt ifrån inrikesfondernas fokusområden.

Vi bedömer att bristen på sakområdeskoppling mellan inrikesfonderna och övriga fonder skulle få effekter även för ändamålsenligheten i förvaltningen. Det ligger ett stort värde i att det finns en

organisation runt fonderna som har förmåga att omhänderta och kanalisera de erfarenheter och lärdomar som kommer ur de projekt som fonderna möjliggör. För att detta ska vara möjligt krävs att den organisatoriska kontexten är relevant för fonden och att den har en naturlig koppling till fondens sakområde. Detta är enligt vår mening svårt att uppnå i något av de organisationsalternativ som vi kan se för inrikesfonderna, även om det kan finnas vissa förutsättningar för ökad ändamålsenlighet genom förbättrade förutsättningar för synergi mellan Amif och ESF+. De alternativ som vi har analyserat tar dock inte hänsyn till inrikesfondernas och fonderna under sammanhållningspolitikens skilda karaktär vilket, i kombination med riskerna avseende bristande sakkompetens, kommer att få effekter för ändamålsenligheten i fondförvaltningen.

Stödmottagarperspektivet

Förvaltningen av fonderna ska vara överskådlig och stödmottagarnas behov av enkelhet och tydlighet bör beaktas. Mängden aktörer kan därmed vara en faktor som kan motivera en samordning av ansvaret för fonderna.

Visserligen förekommer det att inrikesfondernas stödmottagare även får stöd från Eruf, FRO eller ESF+, men då vanligtvis med en annan del av organisationen som projektägare. Vi har inte heller fått uppfattningen att stödmottagarna för inrikesfonderna efterfrågar en ökad samordning i förhållande till fonderna under sammanhållningspolitiken. En del i detta kan givetvis vara att de största stödmottagarna för Amif och ISF/BMVI är Migrationsverket och Polismyndigheten samt att de eventuellt skulle kunna anses ha ett egenintresse av att fonderna inte överförs till någon annan myndighet. Likväl kan konstateras att det inte finns något som tyder på att en annan placering av inrikesfonderna skulle innebära en förenkling för stödmottagarna.

Förändrade förutsättningar för styrning

För närvarande är ansvaret för samtliga tre inrikesfonder placerat på myndigheter under Justitiedepartementet. En samordning av inrikesfonderna hos någon av de alternativa värdmyndigheterna skulle inne-

bära att fonderna skulle styras av andra departement än de som ansvarar för myndigheten som helhet.

I vissa fall kan det vara nödvändigt med en högre grad av politikområdesövergripande styrning för att skapa förutsättningar för synergier och komplementaritet. Den här typen av upplägg förekommer också på flera håll i statsförvaltningen. Som exempel kan nämnas Eruf där ansvaret för styrningen av fonden ligger på Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, men fonden förvaltas av Tillväxtverket som ligger under Klimat- och näringslivsdepartementet (se avsnitt 7.6.3). Som konstaterats ovan ser vi dock i princip inte några sådana fördelar vad gäller exempelvis komplementaritet för inrikesfonderna. Resultaten av en överföring av dem skulle ur ett styrningsperspektiv därför snarast innebära att verksamheten försvårades, vilket talar mot en förändring av den nuvarande ordningen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att varken de effektivitets- och samordningsvinster eller den ökade flexibiliteten som en överföring av inrikesfonderna skulle innebära är tillräckligt stor för att motivera en förändring av den nuvarande placeringen av inrikesfonderna.

7.9.2 Förtydligande i Polismyndighetens instruktion

Utredningens förslag: Det ska införas ett förtydligande i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten där det framgår att myndigheten har rätt att använda medel från de EU-fonder med delad förvaltning som myndigheten förvaltar för att finansiera den egna verksamheten.

Polismyndigheten är i dag förvaltande myndighet för ISF och BMVI, vilket vi föreslår ska gälla även framgent (avsnitt 7.9.1). Myndigheten är också den enskilt största mottagaren av stöd från båda fonderna. Som vi har redogjort för ovan bedömer vi, givet hur hanteringen är organiserad, att detta inte strider mot vare sig EU-rätten eller mot det nationella regelverket. För att klargöra detta i förhållande till såväl myndigheten som allmänheten föreslår utredningen att det införs ett förtydligande i Polismyndighetens instruktion om att myndigheten får använda medel från EU-fonder för att finansiera och utveckla den egna verksamheten. Liknande skrivning finns redan

i exempelvis instruktionen för Migrationsverket, se 4 § fjärde punkten förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

7.10 Alternativ till utredningens förslag

Hanteringen av EU-medel med delad förvaltning är i dag huvudsakligen organiserad utifrån en logik om sakområdesansvar. Utifrån utredningens uppdrag att analysera samtliga fonder med delad förvaltning är lösningar med grund i en annan ansvars- och organisationslogik möjliga. I detta avsnitt redogör vi för alternativa lösningar som utredningen analyserat, men valt att inte gå vidare med. Alternativen som vi övervägt är:

- att samla hanteringen av alla fonder med delad förvaltning i en myndighet,
- att samla hanteringen av alla fonder med gemensamt regelverk (CPR) i en myndighet,
- organisatorisk samordning av vissa uppgifter och funktioner.

Utöver dessa alternativ innehåller avsnittet också en analys av alternativa lösningar till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. Övriga alternativ till utredningens organisationsförslag framgår av de avsnitt där huvudförslagen presenteras (avsnitt 7.3–7.9).

7.10.1 En myndighet för att hantera samtliga fonder med delad förvaltning

En tänkbar organisatorisk struktur är att utgå från det gemensamma uppdraget att förvalta EU-fonder med delad förvaltning snarare än från sakområdesansvar. Ett alternativ skulle då kunna vara att samla hanteringen av samtliga fonder i en ny eller i en befintlig myndighet.

Ett sådant alternativ skulle ha ett antal fördelar och vissa förutsättningar att öka effektiviteten, ändamålsenligheten och rättssäkerheten. Skalfördelar bör kunna finnas vid en samordning av administrativa funktioner som HR och ekonomi samt stödfunktioner såsom rättsliga funktioner och kontrollfunktioner. Ökad ändamålsenlighet och rättssäkerhet i form av ökad överskådlighet och lik-

värdighet bör kunna åstadkommas genom större enhetlighet i hanteringen där så är möjligt. Vidare skulle det teoretiskt sett finnas bättre förutsättningar att upptäcka otillåten dubbelfinansiering och intressekonflikter i en samlad förvaltningsorganisation där rutiner såväl som system och information om stödsökande hanteras av en och samma myndighet. En myndighet som hanterar samtliga stöd med delad förvaltning kan också stärka kompetensen kring hanteringen av EU-stöd och därmed skapa en robusthet och flexibilitet inför förändringar under och mellan programperioder.

Samtidigt bedömer vi att ett sådant alternativ har ett antal nackdelar. Dessa har framför allt sin grund i att skillnaderna är stora vad gäller regelverk, processer och sakområden mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och övriga fonder med delad förvaltning. Detta påverkar förutsättningarna för att uppnå ökad effektivitet, ändamålsenlighet och rättssäkerhet.

Som redogjorts för i kapitel 3 finns det en uppdelning mellan fondernas grundläggande regelverk inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) respektive fonderna med gemensamt regelverk (CPR). Detta påverkar utformningen av tekniska stödsystem, normering samt förvaltnings- och kontrollsystem. Regelverken påverkar också interna såväl som externa processer rörande handläggning av ärenden vilket ger olika förutsättningar för GJP-fonderna respektive CPR-fonderna med avseende på exempelvis kontrollarbete (avsnitt 8.1). Sakområdena och typen av sakkunskap som krävs skiljer sig vidare väsentligt mellan de olika fonderna på EU-nivå såväl som på nationell politisk nivå. Detta påverkar förutsättningarna för att samordna handläggningens olika delar och begränsar möjligheterna att effektivisera den nuvarande hantering av fonderna. Att lyfta ut fonder från sitt nationella förvaltningssammanhang försvårar även för synergier med myndigheternas verksamhet i övrigt, något som utgör en av utredningens vägledande principer.

Målgrupperna för stöd från GJP- respektive CPR-fonderna är inte desamma (avsnitt 4.4), vilket innebär att det ur ett stödmottagarperspektiv bedöms finnas ett begränsat värde av att kunna vända sig till *en* myndighet. Även möjligheten att åstadkomma en ökad enhetlighet i hanteringen av fonderna begränsas av detta. Om en ny myndighet skapas skulle exempelvis de jordbruksaktörer som i dag har Jordbruksverket som sin primära kontaktyta för olika ärenden avse-

ende både nationella och EU-rättsliga stöd behöva vända sig till två olika aktörer i stället för en.

Den förvaltande myndigheten skulle dessutom bli förhållandevis stor med cirka 1 300 årsarbetskrafter.[63] Den skulle också, givet skillnaderna i uppdrag för de olika fondernas förvaltning, behöva ha en regional organisation baserad på olika behov och förutsättningar. Till följd av de grundläggande skillnaderna och de begränsade möjligheterna till synergier mellan de olika fonderna i förvaltningen såväl som i genomförandet är risken stor att den nya myndighetens olika verksamhetsgrenar i allt väsentligt skulle fungera som egna myndigheter om än under ett gemensamt namn.

Ur ett styrningsperspektiv skulle en myndighet vars verksamhetsuppdrag enbart är att hantera EU-fonder behöva styras av ett stort antal departement inom en stor mängd olika politikområden. Myndigheten skulle också behöva samråda och samordna sig med ett mycket stort antal övriga myndigheter och andra aktörer. Detta finns det exempel på i den nuvarande förvaltningsstrukturen. Vår bedömning är dock att en styrning som omfattar flera politikområden inte skulle skapa några tydliga mervärden utan i stället försvåra den samlade styrningen av området. Det finns heller inga exempel från vår internationella kartläggning på medlemsstater som har valt en organisationsstruktur med en enda förvaltande myndighet för samtliga fonder med delad förvaltning.

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att en myndighet vars gemensamma nämnare för verksamheten och organisationen är att förvalta EU-fonder med delad förvaltning inte har tillräckliga grundläggande förutsättningar för att bli en effektiv och ändamålsenlig organisation. Utredningen har därför valt att inte föreslå ett sådant alternativ.

7.10.2 En myndighet som hanterar fonderna reglerade av CPR

Under de senaste programperioderna har EU haft en uttalad målsättning att förenkla och i den mån det är möjligt att samordna regleringen av fonderna med delad förvaltning. Ett resultat av detta är att fler fonder inkluderats i EU-förordningen 2021/1060 om gemen-

[63] Beräknat utifrån antal årsarbetskrafter 2022 för hantering av samtliga fonder i dag. Beräkningen inkluderar även Länsstyrelsens årsarbetskrafter för hanteringen av fonderna.

samma bestämmelser, alltså CPR. Ett möjligt organisationsalternativ som ligger i linje med denna utveckling hade varit att samordna samtliga fonder som regleras av detta regelverk, alltså ESF+, Eruf, FRO, EHFVF, Amif, ISF och BMVI, hos en och samma förvaltande myndighet.

Ett sådant alternativ har likheter med det ovanstående alternativet med en myndighet för alla EU-fonder med delad förvaltning (avsnitt 7.10.1) och har därmed motsvarande fördelar i form av bland annat minskad risk för intressekonflikter, utökade möjligheter till samordning och effektivisering av administrativa funktioner, förutsättningar för ett effektivare kontrollarbete samt bättre tillgång till en samlad juridisk kompetens. Detta kan i någon mån skapa förutsättningar för en mer effektiv resursanvändning inom myndigheten samt öka flexibiliteten i verksamheten och bidra till att stärka rättssäkerheten i systemet.

Till skillnad från alternativet med en enda myndighet delar samtliga fonder som skulle förvaltas av den aktuella myndigheten samma grundläggande regelverk. Samtidigt finns det alltjämt omständigheter som begränsar de fördelar som organisationsalternativet skulle kunna innebära. På det stora hela motsvarar dessa omständigheter de som anges för alternativet med en EU-stödmyndighet. Den grundläggande problematiken är att de aktuella fonderna, även om de utgår från samma EU-regelverk, har stora skillnader vad gäller mål, samarbetsytor, processer och sakområden. Detta begränsar förutsättningarna för samordning. Därutöver försvårar det möjligheterna att flytta personella resurser mellan fondförvaltningarna och gör att det, med undantag för fonderna inom sammanhållningspolitiken samt ESF+ och Amif, är svårt att skapa synergier i hanteringen. I likhet med alternativet med en enda myndighet för fonderna med delad förvaltning minskar detta organisationsalternativ även möjligheterna till synergier och samordning med andra typer av stöd och avstånden mellan fondförvaltningen och respektive politikområde ökar. Vi bedömer att detta skulle begränsa möjligheterna att fånga upp och sprida de erfarenheter och lärdomar som kommer ur de projekt som fonderna möjliggör. Den stora sakpolitiska bredden i en sådan fondförvaltningsorganisation riskerar vidare att göra det svårt att upprätthålla den sakkompetens som förvaltningen av de olika fonderna kräver.

Vi befarar också att en myndighet vars verksamhet uteslutande baseras på det gemensamma EU-regelverket kan bli en mindre ända-

målsenlig lösning. Detta eftersom verksamhetens övergripande fokus riskerar att handla om att säkerställa regelefterlevnad på bekostnad av syftet och effekterna av fondmedlen.

Utöver de argument som redogjorts för ovan kan också konstateras att en samordning av fonderna reglerade av CPR inte är något som har efterfrågats av stödmottagarna. Vi kan heller inte se att en sådan lösning skulle underlätta ansökningsprocessen i någon större utsträckning. Även om en samlad hantering av samtliga fonder under CPR inte skulle bli en lika stor organisation som myndigheten som beskrivs i avsnitt 7.10.1 skulle den leda till en mer komplex styrning. Detta skulle i sin tur ställa stora krav både på Regeringskansliet och på den förvaltande myndigheten.

Det kan avslutningsvis nämnas att vi i vår internationella kartläggning inte har sett något exempel från andra medlemsstater där samtliga fonder under CPR hanteras i en och samma myndighet. Av ovanstående skäl bedömer utredningen att detta inte är ett lämplig organisatoriskt upplägg och vi föreslår därför inte en sådan lösning.

7.10.3 Organisatorisk samordning av vissa uppgifter och funktioner

Ett ytterligare alternativ som utredningen övervägt är att organisatoriskt samordna delar av de förvaltande myndigheternas uppgifter och funktioner såsom kontroller, rättsenhet, kommunikation och uppföljning och utvärdering. Att myndigheter ska samarbeta med andra myndigheter för att ta till vara de fördelar som kan finnas följer av myndighetsförordningen.[64] Det finns exempel på fördjupad samordning mellan myndigheter som hanterar EU-medel för delad förvaltning, framför allt myndigheter som lyder under CPR, utan att organisatoriskt samordna verksamheterna. Detta gäller exempelvis samordning av stödsystem, samordning av lokaler och samverkansavtal avseende ett antal avgränsade uppgifter. SEFI-rådet, med syfte att samordna åtgärder i Sverige mot bedrägerier och andra missbruk av EU-relaterade medel, är ett exempel på en bredare fondövergripande samverkan. I ett större förvaltningsperspektiv finns förvaltningsgemensamma myndigheter såsom Statens Service Center

[64] 3, 4 och 6 §§ myndighetsförordningen.

som samordnar lönehantering, HR och ekonomi för anslutna myndigheter i syfte att därigenom effektivisera statens administration.

Vår bedömning är att det på ett övergripande plan kan finnas vissa fördelar med att skapa förvaltningsgemensamma funktioner inom vissa områden av hanteringen av EU-medel med bibehållen ansvars- och organisationsfördelning som i dag. En samordnad funktion avseende juridisk kompetens kring hanteringen av EU-fonder skulle exempelvis kunna öka den samlande kompetensen och enhetligheten vid tolkning av regelverken. En samlad funktion för uppföljning och utvärdering har vissa förutsättningar att effektivisera verksamheten samt öka lärandet mellan förvaltande myndigheter och utveckla perspektiven såväl som kvaliteten på den samlade utvärderingen. Redan i dag har Tillväxtverket ett utpekat ansvar att utse en kommunikationssamordnare för synlighets-, öppenhets- och kommunikationsverksamhet för samtliga fonder som verkar under CPR.[65] Att organisatoriskt samordna kommunikationsverksamheten för samtliga eller delar av dessa fonder samt GJP-fonderna skulle kunna medföra en del kvantitativa såväl som kvalitativa vinster.

Samtidigt finns det nackdelar med detta alternativ som i grunden är desamma som för alternativet med en förvaltande myndighet för samtliga fonder (avsnitt 7.10.1). Dessa nackdelar gäller oaktat vilken uppgift eller funktion som organisatoriskt skulle samordnas. Det finns vissa grundläggande skillnader mellan GJP och CPR-fonderna och dess kontext som utredningen bedömer begränsar alternativets potential. Vidare ligger alternativet inte i linje med utredningens organisations- och ansvarsprincip om att ansvar och befogenhet bör följas åt. I stället skapar det oklara ansvarsförhållanden mellan förvaltande myndigheter vad gäller exempelvis styrning och finansiering. De olika funktionerna som en förvaltande myndighet förutsätts ha hänger samman med varandra. Att bryta ut en del av hanteringen från den samlade förvaltningen av fonden och lägga denna under en annan förvaltande myndighet riskerar att försämra snarare än förbättra effektiviteten i hanteringen. Vidare skulle synergier med myndigheten övriga verksamhet avseende exempelvis kommunikation och kontroll försvåras. Detta gäller framför allt Tillväxtverket och Jordbruksverket.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en organisation och ansvarsfördelning som ska ha förutsättningar att bli mer effektiv

[65] Jfr 16 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

och ändamålsenlig än dagens förutsätter andra typer av lösningar än en organisatorisk samordning av vissa uppgifter och funktioner.

7.10.4 Övriga alternativ till utredningens förslag avseende partnerskap

Utredningen har i arbetet med att ta fram alternativ till dagens system med strukturfondspartnerskap övervägt en rad olika lösningar. Nedan redogörs kortfattat för de övriga alternativ som vi har analyserat, men som vi valt att inte föreslå.

Justeringar inom det nuvarande systemet

Vissa av de aktörer som utredningen haft dialog med är av uppfattningen att dagens konstruktion med prioriterande partnerskap vars yttrande är bindande för förvaltande myndighet är nödvändig för att trygga det regionala inflytandet. För att detta över huvud taget ska vara ett alternativ krävs att upplägget i sig är förenligt med såväl EU-rätten som det nationella regelverket.

Kommissionens revisorer anser att den nuvarande ordningen, där förvaltande myndighet är bunden av partnerskapens prioritering och det reella beslutsfattandet således ligger utanför myndigheten, inte är förenligt med EU:s regler angående förvaltande myndighets roll och ansvar.[66] Redan utifrån detta saknas förutsättningar för att behålla den nuvarande roll- och ansvarsfördelningen.

Även utöver detta skulle det krävas förändringar i systemet för att adressera i vart fall en del av den kritik som har riktats mot upplägget, inte minst vad gäller förutsättningarna för styrning och likvärdighet. Exempel på sådana förändringar skulle kunna vara krav på att partnerskapens arbetsordningar och prioriteringskriterier ska godkännas av övervakningskommittéerna samt införande av obligatoriska utbildningar för de ledamöter som ingår i partnerskapen. Detta skulle kunna öka förutsättningarna för ett kvalitativt beslutsunderlag.

Ytterligare sätt att minska risken för kvalitetsskillnader i partnerskapens beslutsunderlag skulle kunna var att ålägga förvaltande myndighet ett ansvar för att vid behov tillhandahålla oberoende experter

[66] Jfr EPM Review of the work of audit authorities/Compliance Audits (2014–2020) – Final Audit Report, European Commission, 2023, se särskilt s. 26–28.

inom aktuella bransch- eller sakområden. En sådan ordning skulle innebära ett stöd för partnerskapen och skulle säkerställa att ledamöterna har den information och de kunskaper som krävs för att fullgöra sin uppgift. Detta skulle stärka den nationella likvärdigheten i systemet och skapa bättre förutsättningar för partnerskapens arbete.

Ovanstående åtgärder hade emellertid inte varit tillräckliga för att åtgärda de grundläggande brister som finns beträffande systemets förenlighet med EU-rätten. Vi ser inte heller att det skulle finnas förutsättningar för att låta strukturfondspartnerskapen utgöra förmedlande organ, bland annat eftersom det även finns en rad aspekter som framstår som juridiskt problematiska också ur ett rent nationellt perspektiv. Detta gäller i synnerhet bristerna avseende kontroll och insyn i verksamheten samt de svårigheter som detta innebär för förvaltande myndighet att säkerställa rättssäkerheten i beslutsprocessen och måluppfyllelsen av programmet. Till detta kommer problematiken med jäv och potentiella intressekonflikter.

Med hänsyn till detta och då det saknas förutsättningar för att inom ramen för det befintliga systemet åstadkomma de förändringar som krävs för att åtgärda bristerna ser utredningen inte en vidareutveckling av de nuvarande strukturfondspartnerskapen som ett reellt alternativ.

Ett rådgivande partnerskap

En möjlig lösning för att åtgärda den bristande överensstämmelse med EU-rätten och en del av rättssäkerhetsproblematiken med det nuvarande partnerskapsupplägget skulle kunna vara att ändra förutsättningarna för förvaltande myndighets beslutsfattande genom att göra strukturfondspartnerskapets yttrande rådgivande. En sådan konstruktion strider inte mot EU-rätten, stämmer bättre överens med den svenska förvaltningsordningen och skulle innebära att ansvarsfördelningen i systemet blir tydligare. Upplägget skulle dessutom medföra att hela beslutsprocessen, från handläggning till formellt beslut, blir underställd den granskning och kontroll som gäller för förvaltningsmyndigheter och deras verksamheter. Detta skulle öka insynen i hanteringen och ge förvaltande myndighet möjlighet att garantera kvaliteten i beslutsprocessen. Därutöver skulle övervaknings-

kommittéernas förutsättningar att granska genomförandet av programmen förbättras.

Ett rådgivande partnerskap skulle alltså kunna åtgärda vissa av de problem som identifierats med den nuvarande konstruktionen. Systemet skulle dock fortfarande till viss del präglas av oklarheter vad gäller rollfördelningen mellan partnerskapet och förvaltande myndighet.

Vidare skulle upplägget innebära en stor förändring för regionerna och övriga aktörer i partnerskapen. De regionala medlen från Eruf och ESF+ utgör en betydande del av regionernas utvecklingsresurser. Att partnerskapens yttranden avseende prioritering skulle vara rådgivande och inte bindande skulle innebära att det regionala inflytandet över dessa medel formellt sett minskar. För regionernas del skulle det förmodligen ses som en försämring av möjligheterna att fullgöra det regionala utvecklingsansvaret. Dn statistiken som utredningen redovisat (avsnitt 6.4.8, tabell 6.8 och 6.9) tyder dock på att inflytandet som strukturfondspartnerskapen får genom sitt prioriteringsarbete i realiteten är förhållandevis begränsat. Under föregående programperiod var det i snitt endast 12 procent av de Erufprojekt som godkändes vid förvaltande myndighets laglighetsprövning som inte blev föremål för prioritering vid strukturfondspartnerskapens bedömning. Andelen var dock något högre för ESF-programmets projekt. Det finns alltså anledning att ifrågasätta om partnerskapen och den kunskap som de besitter i praktiken får bäst genomslag med den nuvarande ordningen.

Utredningen har även uppfattat att det nuvarande systemet skapar en rad parallella, formella såväl som informella, processer där företrädare för regionerna och andra regionala aktörer samråder och diskuterar prioriteringsarbetet långt innan projekten hanteras i strukturfondspartnerskapen. I många fall förefaller de informella beslut som fattats tidigare i processen vara mer betydelsefulla än det beslutsfattande som sker vid strukturfondspartnerskapets sammanträden. Detta gäller särskilt de projekten som har omfattande krav på medfinansiering. Den stora mängden samråd och beslutsfattande som föregår den faktiska prioriteringen gör systemet svåröverskådligt och påverkar partnerskapens reella inflytande i processen.

Även om ett rådgivande partnerskap möjligtvis hade kunnat minska behovet av parallella processer bedömer utredningen att en stor del av problematiken är kopplad till det faktum att partnerskapen fokuserar på prioriteringsarbete. Ett upplägg där partnerskapens yttrande

endast är rådgivande skulle inte åtgärda huvuddelen av den kritik som har riktats mot dagens system. Vi ser därför att det finns ett behov av att förändra partnerskapens roll och föreslå mer genomgripande förändringar.

Utveckling av övervakningskommittéernas roll

Ett sätt att förändra systemet i grunden är att avskaffa dagens strukturfondspartnerskap och i stället utveckla de kvarvarande partnerskapsorganens, alltså övervakningskommittéernas, roll. Det finns flera exempel på program där övervakningskommittéerna har en mer aktiv roll än vad som är fallet för ESF+ och den regionala delen av Eruf. För Interreg-programmen är det exempelvis övervakningskommittéerna, alternativt styrkommittéer som agerar under övervakningskommittéernas ansvar, som väljer vilka Interreg-insatser som ska tilldelas medel (se avsnitt 6.4.9). Hur övervakningskommittéernas roll ser ut kan alltså variera även om de omfattas av CPR.

Ett upplägg där övervakningskommittéerna för Eruf och ESF+ är involverade i själva prioriteringen framstår emellertid inte som genomförbar, bland annat med hänsyn till den stora mängden ansökningar som hanteras. Däremot hade det varit möjligt att involvera övervakningskommittéerna i andra delar av processen.

En variant hade varit att förvaltande myndighet gav övervakningskommittéerna möjlighet att lämna synpunkter på utlysningsplanerna samt eventuella revideringar av dessa. Härigenom skulle parterna i övervakningskommittéerna få möjlighet att påverka utformningen av planerna. För att säkerställa att de enskilda utlysningarna svarar mot regionala behov och förutsättningar krävs dock att förvaltande myndighet inför utlysningarna samråder med berörd region avseende utlysningens överensstämmelse med det regionala utvecklingsarbetet och den regionala behovsbilden. En sådan lösning skulle skapa ett mer renodlat och överskådligt system med enklare administration kring hanteringen av fondmedel. Utredningen bedömer att detta skulle vara positivt för den inre effektiviteten i systemet.

I jämförelse med det nuvarande systemet innebär alternativet en minskning av antalet partnerskapsorgan. EU:s regelverk ställer krav på att medlemsstaterna ska samverka med de parter som ingår i partnerskapen vid utformning, genomförande och utvärdering av pro-

gram, inbegripet deltagande i övervakningskommittéer. Det finns dock inga explicita krav på att partnerskapen ska vara direkt involverade i utformningen av utlysningar eller i urvalet av de projekt som beviljas medel. Alternativet med en mer aktiv övervakningskommitté innebär således inte att upplägget i sig avviker från EU:s regelverk.

Det finns dock relevanta skillnader mellan exempelvis Interreg-programmen och övriga program med finansiering från Eruf och ESF+. Det handlar inte bara om budgetens omfattning, utan också om att Eruf och ESF+ har en stark regional koppling. Utredningen anser att det finns skäl att värna denna koppling. Övervakningskommittéerna har, precis som dagens strukturfondspartnerskap, en bred sammansättning med representanter från bland annat regioner, det privata näringslivet, arbetsmarknadens parter och civilsamhället. Övervakningskommittéerna för Eruf och ESF+ är dock relativt centraliserade organ som har ett övergripande, nationellt snarare än ett regionalt fokus. Upplägget skulle därför leda till att den regionala förankringen försvagas, vilket i förlängningen kan resultera i att andra projekt än de som svarar bäst mot den regionala behovsbilden beviljas medel. Detta kan komma att försvåra det samlade regionala tillväxtarbetet. Vidare skulle upplägget innebära att de aktörer som inte finns representerade i övervakningskommittéerna, och som inte är involverade i de regionala områden, förlorar möjligheten att bidra med information och synpunkter. I dagens system med fondspecifika övervakningskommittéer skulle upplägget dessutom medföra att möjligheterna till synergier mellan fonderna minskar.

För övervakningskommittéernas del skulle förslaget innebära nya arbetsuppgifter. Givet det komplexa uppdrag som övervakningskommittéerna har redan i dag skulle detta innebära betydande utmaningar. Dessutom skulle övervakningskommittéerna involveras i själva genomförandet och därmed bli både genomförare och granskare av programmen. Det skulle kunna uppfattas som problematiskt i objektivitetshänseende. Detta i kombination med svårigheterna att säkerställa det regionala inflytandet gör att utredningen bedömer att en vidareutveckling av övervakningskommittéernas roll inte är ett lämpligt alternativ till dagens system.

7.11 Förslagens ikraftträdande

Utredningens förslag: De organisatoriska förändringar som föreslås ska vara fullt genomförda i samband med att nästa programperiod startar 2028. Undantaget är partnerskapen under sammanhållningspolitiken där utredningen föreslår ett stegvist införande genom en övergång till fristående strategiska samverkansgrupper till den 1 juli 2025 och därefter integrerade regionala referensgrupper med start 2028, när övriga organisatoriska förändringar träder i kraft.

Utredningens bedömning: Givet omfattningen av de föreslagna förändringarna och det faktum att en ny programperiod innebär regelförändringar ter det sig lämpligt att förslagen införs vid denna tidpunkt. Utredningen anser att det är angeläget att förändringarna avseende det nuvarande systemet med regionala strukturfondspartnerskap inleds i ett tidigare skede, bland annat för att partnerskapen ska kunna vara delaktiga i planeringen inför den nya programperioden.

Genomförandet av nedanstående organisatoriska förändringar bör vara fullt genomförda i samband med att nästa programperiod startar 2028.

- Handläggning och prövning av areal- och djurbaserade stöd flyttas från länsstyrelserna till Jordbruksverket.
- Handläggning och prövning av de projekt- och investeringsstöd som i dag hanteras av länsstyrelserna koncentreras till sex länsstyrelser.
- Kontroller på plats av areal- och djurbaserade stöd och grundvillkor flyttas från länsstyrelserna till Jordbruksverket.
- Kontroll av projekt- och investeringsstöd inom ramen för EHFVF flyttas från länsstyrelserna till Jordbruksverket.
- Handläggning och prövning av de stöd inom EHFVF som hanteras av HaV flyttas till Jordbruksverket.
- Ansvaret för hanteringen av ESF+ flyttas från ESF-rådet till Tillväxtverket.

- Ansvaret som förvaltande myndighet för Interregprogram NPA, Aurora och Sverige-Norge flyttas från de aktuella länsstyrelserna till Tillväxtverket.
- De regionala strukturfondspartnerskapen ersätts av ett system med regionala referensgrupper som är integrerade i förvaltande myndighet.

Av vårt direktiv framgår att vi ska föreslå hur en ny förvaltning och hantering av EU-medel kan införas stegvis under EU:s innevarande programperiod 2021–2027, och vara helt genomförd inför nästa programperiod.

I samband med att vi har tagit fram förslagen till organisatoriska förändringar har vi övervägt ett sådant stegvis införande. Vår bedömning är dock att det inte är möjligt beträffande huvuddelen av de organisatoriska förändringarna utan att i princip samtliga förändringar bör träda i kraft i samband med att den nya programperioden startar 2028.

Bakgrunden till bedömningen är att våra förslag är av den omfattningen att de kräver betydande förberedelser för att kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Genomförandet av organisationsförändringarna är också nära kopplade till hur programstrukturen och regelverket kommer att utformas i den nya programperioden. Att under innevarande programperiod genomföra de föreslagna förändringarna skulle enligt vår bedömning vara svårt rent tidsmässigt. Det skulle också innebära betydande risker för felaktigheter vid tillämpningen av de gällande regelverken. Förslagen innebär stora anpassningar inom de myndigheter som vi föreslår ska överta ansvaret från tidigare ansvariga myndigheter. Ett ikraftträdande 2028 förutsätter således att förberedelsearbetet startar i god tid och att arbetet integreras med framtagandet av nya fondprogram för sammanhållningspolitiken samt med strategisk planering av den gemensamma jordbrukspolitikens genomförande inför den kommande programperioden. Här måste också beaktas att de berörda myndigheterna kommer att hantera avslutet av den nuvarande programperioden parallellt med införandet av de nya programmen eftersom programperioderna överlappar varandra.

När det gäller utredningens förslag om centraliserad prövning och kontroll av areal- och djurbaserade stöd bör Jordbruksverket och Länsstyrelsen få i uppdrag att ta fram en plan för genomföran-

det. Givet förslagens omfattning skulle en av regeringen tillsatt samordnare kunna vara en möjlighet för att underlätta myndigheternas uppdrag.

Utredningen har övervägt möjligheten att införa den förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken som innebär att hanteringen av projekt- och investeringsstöd koncentreras till sex länsstyrelser något tidigare än övriga förslag. Vi anser dock inte att det i nuläget finns tillräckliga skäl för att föreslå ett sådant upplägg. I stället förordar vi att den nya ordningen införs i samband med att en ny programperiod startar och att ärenden som avser den nuvarande programperioden handläggs och avslutas enligt nu gällande regelverk, det vill säga av samtliga 21 länsstyrelser. En sådan lösning kan uppnås med hjälp av övergångsbestämmelser och bör kunna minska risken för fel när den innevarande programperioden avslutas. Med hänsyn till bland annat det faktum att aktuella EU-förordningar på området kommer att ändras inför den nya programperioden innehåller våra författningsförslag (kapitel 1) inga övergångsbestämmelser, utan förslagen kommer att behöva kompletteras med detta i ett senare skede.

I fråga om förändringarna avseende förvaltningen av de Interreg-program som i dagsläget förvaltas av länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbotten län skulle det kunna finnas skäl att överväga särskilda övergångsbestämmelser. Detta gäller bland annat frågan huruvida det är lämpligt att Tillväxtverket tar över hanteringen av ärenden som avser programperioden 2021–2027. Ett möjligt upplägg, som enligt utredningens bedömning skulle kunna underlätta övergången, skulle vara att låta de tidigare förvaltande myndigheterna hantera dessa ärenden samt ansvara för att avsluta den programperioden, på motsvarande sätt som förordas ovan med projekt- och investeringsstöd beträffande jordbruksfonderna. Även här finns följaktligen behov av övergångsbestämmelser.

Vad gäller förändring av dagens system med regionala strukturfondspartnerskap bedömer vi däremot dels att det är angeläget att snarast möjligt få till en förändring, dels att det finns förutsättningar för ett stegvist införande. Förslaget med regionala referensgrupper som är integrerade med förvaltande myndighet bygger på att Eruf och ESF+ hanteras av en och samma förvaltande myndighet. Det finns dock förutsättningar för att påbörja arbetet med att förändra

partnerskapens roll redan innan denna organisatoriska förändring är fullt ut genomförd.

Vi föreslår att förändringen av partnerskapens roll och uppgift sker i två steg. I första skedet görs dagens strukturfondspartnerskap om till fristående strategiska samverkansgrupper. I nästa steg, i samband med inledningen av 2028 då kommande programperiod och den nya fondorganisationen träder i kraft, integreras partnerskapen i förvaltande myndighet och partnerskapens sekretariat avvecklas. Härigenom skapas ett system med integrerade regionala referensgrupper.

Beträffande tidpunkten för när det första steget i förändringen av systemet med regionala strukturfondspartnerskap bör genomföras finns en rad omständigheter att beakta. Det bör inledningsvis konstateras att implementeringen av de nya arbetssätt som systemet innebär kommer att kräva tid för att de inblandade aktörerna ska kunna anpassa sin verksamhet, för nödvändiga lag- och förordningsändringar samt för ändringar av berörda fondprogram.

Medlemsstaterna ska rapportera in resultatet av den innevarande programperiodens halvtidsöversyn senast den sista mars 2025. Denna skulle eventuellt kunna påverka programmen, varför det framstår som lämpligt att i vart fall invänta denna innan det nya upplägget implementera. Med hänsyn till detta bedömer vi att det vore teoretiskt möjligt att införa systemet med strategiska samverkansgrupper, alltså det första steget i förändringen av partnerskapens roll, först vid halvårsskiftet 2025. Detta skulle innebära att partnerskapen och de förvaltande myndigheterna skulle hinna arbeta utifrån den nya roll- och ansvarsfördelning under cirka två och ett halvt år innan organisationsförändringen avseende förvaltningen av fonderna under sammanhållningspolitiken träder i kraft och partnerskapen övergår till att vara en integrerad del av Tillväxtverket. Detta skulle innebära att såväl partnerskapen som förvaltande myndighet ges möjlighet att göra de nödvändiga anpassningar av verksamheten det nya arbetssättet kräver. Vi bedömer att detta skulle underlätta genomförandet av de sista förändringar som äger rum vid årsskiftet 2027/2028.

En nackdel med att införa de strategiska samverkansgrupperna redan under 2025 är det faktum att majoriteten av partnerskapen ledamöter är folkvalda, vilket innebär att sammansättningen förändras vid de nationella valen till region- och kommunfullmäktige. I praktiken medför detta att flertalet partnerskap kommer att få en stor

andel nya medlemmar efter valet 2026. För det fall att de strategiska partnerskapen införs under 2025 innebär denna tidsplan många förändringar för partnerskapen på förhållandevis kort tid. Utredningen ser en risk med att detta skulle kunna ha en negativ inverkan på övergången till den nya organisationsstrukturen samt att det i sin tur skulle kunna försvåra ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av den avslutande delen av programperioden 2021–2027. Att i stället avvakta med att införa de strategiska samverkansgrupperna till efter valet, exempelvis vid årsskiftet 2026/2027, skulle skapa bättre möjligheter för att förbereda implementeringen av det nya arbetssättet. Det skulle dock samtidigt innebära att den nya roll- och arbetsfördelningen endast varit i kraft under ett år innan den större förändringen vid årsskiftet 2027/2028 aktualiseras.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att det vore lämpligt att inleda det stegvisa införandet av systemet med strategiska partnerskap redan under andra halvan av 2025. De övergångsbestämmelser som aktuella författningar behöver kompletteras med bör således utgå från dessa tidsangivelser.

Avslutningsvis kan nämnas att utredningen, för det fall att det skulle bli aktuellt att inkludera även FRO i partnerskapens verksamhet, inte förordar att en sådan förändring genomförs i ett första skede. Detta bör i stället bli aktuellt först vid årsskiftet 2027/2028. Ett av skälen till detta är det faktum att 75 procent av programmedlen för programperioden 2021–2027 måste vara utbetalda senast den 31 december 2026. Det framstår därför inte som lämpligt att låta FRO ingå i den förändring som genomförs under 2025.

8 Kontroll och revision

I vårt direktiv anges att vi ska analysera organiseringen av kontroll och revision av EU-medel med delad förvaltning, belysa eventuella överlappningar och luckor, samt vid behov föreslå förändringar. Detta kapitel inleds med en beskrivning av det samlade systemet för kontroll och revision av EU-medel med delad förvaltning. Därefter följer våra iakttagelser och analys, samt förslag som syftar till att förbättra det svenska kontrollsystemets funktion.

8.1 Reglering och kontrollsystem på EU-nivå

Europeiska revisionsrätten ansvarar för den externa revisionen av EU:s inkomster och utgifter. Revisionsrätten identifierar risker för EU:s utgifter, bedömer brister och god praxis samt lämnar yttranden och vägledning om hur förvaltningen och kontrollen av EU-programmen kan förbättras. Revisionsrätten avger en revisionsförklaring till Europaparlamentet och rådet som innehåller dess bedömning av och yttrande om räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet.

Vid delad förvaltning av EU-medel ansvarar medlemsstaterna för den dagliga förvaltningen och kontrollen av fondprogram samt för fördelningen av resurser till projekt och slutliga stödmottagare. Medlemsstaterna är skyldiga att inrätta effektiva nationella förvaltnings- och kontrollsystem så att de kan ge kommissionen rimliga garantier för att EU-medlen används i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning.

Kommissionen, som har det yttersta ansvaret för EU:s budget, övervakar det arbete som utförs av olika programmyndigheter och andra aktörer i medlemsstaterna. Det gör den genom att bedöma hur de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar, utföra revi-

sioner och vid behov kräva tillbaka EU-medel som använts till felaktiga utbetalningar.

Kontroller och revisioner gör det möjligt för kommissionen att försäkra sig om att EU:s budget används korrekt i enlighet med unionens lagstiftning. Medlemsstaternas kontrollaktiviteter och kommissionens granskningar är separata företeelser, men bygger på varandra i en process där kommissionen är ansvarig inför Europaparlamentet och rådet.

Generella bestämmelser om EU-budgeten och kontrollen av gemensamma medel finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i EU:s budgetförordning.[1] Ytterligare bestämmelser finns i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser (CPR) samt förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Enligt budgetförordningen ska kontroller och revision av hanteringen av EU-medel förlita sig på det arbete som redan har utförts av andra instanser i kontrollkedjan förutsatt att det finns tillräckliga belägg för revisorns oberoende och kompetens.[2] Detta sätt att arbeta kallas samordnad granskning (single audit) och innebär att kommissionen ska kunna förlita sig på medlemsstaternas revisionsmyndigheter och attesterande organ efter att ha försäkrat sig om att dessa följer gällande regelverk. Syftet är undvika dubbelarbete, minska de samlade kostnaderna för samtliga kontrollaktiviteter samt att minska den administrativa bördan hos dem som granskas.

Huvuddragen i regelverket för fonder med delad förvaltning har tidigare beskrivits i kapitel 3. Kontrollsystemen för fonderna inom sammanhållningspolitiken och de övriga fonderna som regleras av CPR liknar systemet för fonderna inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), men det finns skillnader som beror på att de bägge fondområdena har olika mål och modeller för genomförandet.

Nedan följer en kort sammanfattning av de olika kontrollaktiviteterna inom CPR respektive GJP. Frågor kring kontroller behandlas även i kapitel 9 när det gäller de system för information som medlemsstaterna ska tillhandahålla samt i kapitel 10 vad gäller misstänkta bedrägerier.

[1] 2018 års budgetförordning.
[2] Artikel 127 i 2018 års budgetförordning. Motsvarande bestämmelse återfinns i artikel 128 i den nya budgetförordningen som utredningen haft tillgång till och som ännu inte har fått någon officiell beteckning.

8.1.1 Kontroll och revision av EU-medel under CPR

Kontrollkedjan för CPR-fonder kan förenklat delas in i fyra delar:[3]

De förvaltande myndigheternas kontroller

De förvaltande myndigheterna kontrollerar på stödmottagarnivå att medfinansierade varor och tjänster har levererats och att insatsen uppfyller stödvillkoren. Kontrollernas frekvens, omfattning och täckning ska baseras på riskbedömningar. Dessa bedömningar ska ta hänsyn till de genomförda insatsernas antal, typ, storlek och innehåll, typ av stödmottagare samt den risknivå som konstaterats vid tidigare kontroller och revisioner.

Kontrollerna bör stå i proportion till de risker som identifieras och till risknivån i förhållande till EU-budgeten. I den nuvarande programperioden utgör ett ökat fokus på riskbaserade kontroller en förändring jämfört med CPR för programperioden 2014–2021.

Redovisningsfunktionens kontroller

Redovisningsfunktionen upprättar räkenskaper för räkenskapsåret och kontrollerar att de är fullständiga, korrekta och sanningsenliga. Redovisningsfunktionen gör inga kontroller på stödmottagarnivå. Om redovisningsfunktionen är en del av den förvaltande myndigheten måste de olika funktionerna hållas åtskilda.

Revisionsmyndighetens granskning

Medlemsstaternas revisionsmyndigheter upprättar ett årligt revisionsuttalande för varje fondprogram. I sina uttalanden bedömer revisionsmyndigheterna om:

- räkenskaperna är fullständiga, korrekta och sanningsenliga
- redovisade utgifter är lagliga och korrekta
- förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar ändamålsenligt.

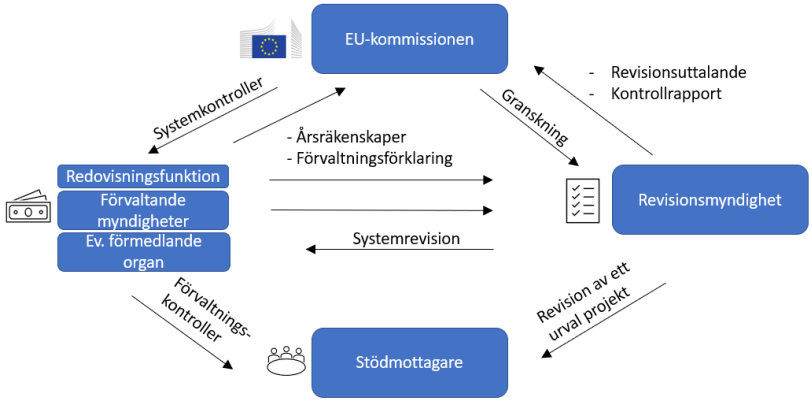
[3] Beskrivningen fokuserar på kontrollaktiviteter och bortser från andra aspekter av förvaltningssystemet såsom betalningsansökningar, betalningar, innehållande av betalningar med mera.

Kommissionens granskning

Efter revisionsmyndigheternas årliga uttalanden ska kommissionen försäkra sig om att räkenskaperna är fullständiga, korrekta och sanningsenliga. Om revisionsmyndighetens yttrande är positivt och kommissionen inte har bevis för att revisionsuttalandet är ogrundat måste kommissionen godkänna räkenskaperna. För att räkenskaperna ska godkännas behöver medlemsstaterna även ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att andelen kvarstående fel ska understiga 2 procent som andel av stödberättigade utgifter (laglighet och korrekthet).

Kontrollsystemets huvudsakliga aktörer och aktiviteter inom CPR sammanfattas i figur 8.1.

Figur 8.1 Kontrollkedjan för fondmedel med gemensamma bestämmelser



Källa: Egen sammanställning.

8.1.2 Kontroll och revision inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Kontrollkedjan inom GJP-regelverket har en liknande modell som den inom CPR, med några viktiga skillnader. Följande steg ingår:

Ackreditering av utbetalande organ

Det utbetalande organet måste vara ackrediterat av medlemsstatens behöriga myndighet för att få förvalta och kontrollera EU:s jordbruksutgifter. För att ackrediteras måste det utbetalande organet upp-

fylla ett antal minimikriterier avseende interna förhållanden, kontroller, information och kommunikation samt övervakning.[4]

Det utbetalande organets kontroller

Det ackrediterade utbetalande organet ska inrätta ett kontroll- och sanktionssystem som omfattar administrativa kontroller och kontroller på plats före utbetalningar till stödmottagare samt sanktioner vid allvarliga överträdelser från stödmottagarens sida. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande och tidigare felaktiga utbetalningar ska drivas in. De administrativa kontrollerna omfattar samtliga stödansökningar. Korskontroller med relevanta databaser utförs när detta anses lämpligt. Kontrollerna på plats utförs på ett urval av genomförda transaktioner. För de areal- och djurbaserade stöden finns ett integrerat administrations- och kontrollsystem (IAKS) som bygger på elektroniska databaser och geografiska informationssystem. Systemet används för att samla in och behandla de uppgifter som behövs för att fastställa vilka jordbrukare som är berättigade till stöd. För stödformer som inte omfattas av IAKS utför det utbetalande organet kontroller i efterhand.

Det attesterande organets granskning

Det attesterande organet granskar de utbetalande organens årsräkenskaper och hur medlemsstaternas styrningssystem fungerar. En skillnad gentemot tidigare programperioder är att systemgranskningen även omfattar rapporteringssystemet för den årliga prestationsrapporten om genomförandet av den strategiska GJP-planen. Vidare granskas om prestationsrapporteringen om output- och resultatindikatorer är korrekt samt lagligheten och korrektheten i de utgifter för vilka ersättning har begärts. Det attesterande organet granskar även om det utbetalande organet lever upp till ackrediteringskriterierna.

[4] Artikel 1.2 i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/127 av den 7 december 2021 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 med bestämmelser om utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, avslutande av räkenskaper, säkerheter och användning av euron.

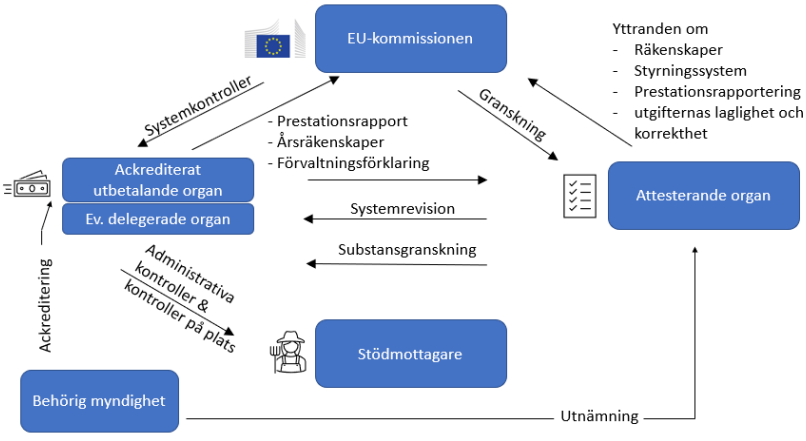
Kommissionens granskning

Kommissionen utför ett så kallat årligt finansiellt avslut (financial clearance) avseende årsräkenskaperna, granskningar av att EU-finansiade utgifter stämmer överens med GJP-regelverket (conformity clearance) och ett årligt prestationsavslut (performance clearance) avseende rapporterade resultat. Kontrollerna av överensstämmelsen med regelverket är riskbaserade systemgranskningar som fokuserar på specifika delar av de utbetalande organens förvaltnings- och kontrollsystem.

I enlighet med principen om samordnad granskning ska kommissionen förlita sig på det arbete som utförts av de attesterande organen, såvida den inte har underrättat den berörda medlemsstaten om att den inte kan förlita sig på det attesterande organets arbete för ett visst räkenskapsår. Kvaliteten på de attesterande organens arbete vägs också in i kommissionens riskbedömning av behovet av revisioner i medlemsstaterna.[5]

Kontrollsystemets huvudsakliga aktörer och aktiviteter inom ramen för GJP-regelverket sammanfattas i figur 8.2.

Figur 8.2 Kontrollkedjan inom den gemensamma jordbrukspolitiken



Källa: Egen sammanställning.

[5] Artikel 48 i förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

8.2 Reglering och kontrollsystem i Sverige

8.2.1 Reglering på nationell nivå

Nationella bestämmelser om vilka myndigheter som är ansvariga för kontroll och revision framgår av ett antal förordningar som kompletterar de aktuella EU-förordningarna. De nationella regleringarna uppdateras inför varje ny programperiod. De nationella förordningar som gäller under innevarande programperiod är:

- förordning (2021:846) om förvaltning av fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik
- förordning (2021:853) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden
- förordning (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder
- förordning (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden
- förordning (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Kontroll- och revisionsansvaret framgår också av de respektive myndighetsinstruktionerna och, när det gäller jordbruksfonderna, av de avtal som Jordbruksverket i egenskap av ackrediterat utbetalande organ tecknat med de delegerade organen.[6]

Av Ekonomistyrningsverkets (ESV) instruktion framgår att myndigheten också ska främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel. Vidare framgår även av 1 § förordningen (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen (SEFI-rådet), att rådet ska främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel och arbeta för att motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av sådana medel i Sverige. Ekobrottsmyndighet (EBM), som är värdmyndighet för SEFI-rådets kanslifunktion, ansvarar enligt 6 § i sin instruktion för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig

[6] De delegerade organens ansvar framgår inte av myndighetsinstruktioner. Länsstyrelsernas, Skogsstyrelsens och Sametingets kontrollansvar regleras i förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i Sverige. Detta behandlas vidare i kapitel 10.

Slutligen finns det en upplysning i lagen (1994:1708) om EU:s förordningar om strukturstöd och om stöd till utveckling av landsbygden om att regeringen bestämmer vilka myndigheter som utövar tillsyn och kontroll över att reglerna följs avseende de EU-förordningar som lagen kompletterar.[7]

De nationella förordningarna anger inte i detalj vad kontroll- och revisionsansvaret innebär eftersom EU-förordningarna är direkt tillämpliga i Sverige. Förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik är emellertid relativt utförlig och inkluderar ett kapitel om kontroller, eftersom medlemsstaterna i den nuvarande programperioden har fått mer flexibilitet i utformningen av nationella kontroll- och sanktionssystem. Tidigare detaljreglerades kontroller och sanktioner i GJP-regelverket.

Utöver EU-regelverket och kompletterande nationell lagstiftning omfattas samtliga svenska myndigheter som hanterar EU-medel med delad förvaltning också av ramverket för intern styrning och kontroll (avsnitt 2.3). Ramverket för intern styrning och kontroll utgörs av följande förordningar:

- myndighetsförordningen (2007:515)
- internrevisionsförordningen (2006:1228)
- förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll
- förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

8.2.2 De svenska förvaltnings- och kontrollsystemen

Den svenska förvaltningsorganisationen för hantering av EU-medel har tidigare beskrivits i kapitel 4. Nedan beskrivs kontrollsystemen för de svenska fondprogrammen översiktligt inklusive hur ESV arbetar med revisionen av EU-medel. ESV är revisionsmyndighet för samtliga CPR-program samt attesterande organ för utgifter från jordbruksfonderna.

[7] Se 2 § i den aktuella lagen. En liknande skrivning finns även i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Det nationella och de regionala regionalfondprogrammen samt programmet för Fonden för en rättvis omställning

Det nationella programmet för Fonden för rättvis omställning (FRO), det nationella programmet för Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) samt de åtta regionala Eruf-programmen 2021–2027 har ett gemensamt förvaltnings- och kontrollsystem. Tillväxtverket är förvaltande myndighet och det finns inga förmedlande organ. Programmens redovisningsfunktion är organiserad inom den förvaltande myndigheten. ESV är revisionsmyndighet för vart och ett av programmen.

Ansvaret för uppgifter i förvaltningen av programmen regleras i Tillväxtverkets arbetsordning. Genom arbetsordningen och hantering av behörigheter i ärendehanteringssystemet NYPS 2020 kan myndigheten säkerställa åtskillnaden och ansvarsfördelningen mellan de tre funktionerna urval och godkännande av insatser, förvaltningskontroller respektive betalningar. Kopplat till stödmedelsprocessen finns ett internt handläggarstöd som bland annat beaktar risken för intressekonflikter.

Tillväxtverket har en fastställd policy för att säkerställa en god intern styrning och kontroll vid myndigheten. Myndigheten leds av en styrelse som bedömer om det finns en betryggande intern styrning och kontroll vid myndigheten samt intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. Myndighetens internrevision lyder direkt under styrelsen.

Interregprogram med svensk förvaltning

Länsstyrelsen i Jämtlands län är förvaltande myndighet för Interregprogrammet Sverige-Norge 2021–2027. Länsstyrelsen i Norrbottens län är förvaltande myndighet för Interregprogrammet Aurora 2021–2027. Länsstyrelsen Västerbotten är förvaltande myndighet för Interregprogrammet Norra Periferin och Arktis 2021–2027 (NPA). Tillväxtverket är förvaltande myndighet för Interregprogrammet Öresund-Kattegatt-Skagerrak, ÖKS 2021–2027. Bokföringsfunktionerna[8] för de olika programmen finns organiserade inom respektive förvaltande myndighet.

[8] Benämning i den svenska översättningen av förordningen 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg). I CPR kallas motsvarande funktion redovisningsfunktion. I bägge fallen är accounting function den engelska benämningen.

I enlighet med ett undantag i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser får varje medlemsstat fastställa ett organ eller en person som ska ansvara för förvaltningskontroller inom medlemsstatens territorium. Detta uppdrag har förvaltande myndigheter för aktuella Interregprogram valt att hantera olika. I Sverige-Norgeprogrammet har man kontrollerna och programkontrollant placerad inom förvaltande myndighet, medan Aurora och NPA har varsin kontrollant placerad på länsstyrelsen i Norrbotten respektive Västerbotten. Oaktat vem som utför kontrollerna ska den förvaltande myndigheten försäkra sig om att utgifterna för bidragsmottagare som deltar i en insats har kontrollerats av en fastställd kontrollant. Tillväxtverket ansvarar för förvaltningskontrollerna i de Interregprogram som förvaltas utanför Sverige. ESV är revisionsmyndighet för de Interregprogram som förvaltas av svenska myndigheter. ESV bistår även med revisionsarbetet för projekt som genomförs i Sverige med finansiering från övriga territoriella program som Sverige deltar i men där förvaltningen sker i andra medlemsstater. ESV ingår även i de revisionsgrupper som finns för Interregprogrammen som förvaltas utanför Sverige.

Det nationella programmet för Europiska socialfonden+

ESF-rådet är förvaltande myndighet för det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ 2021–2027. ESF-rådet har inte delegerat uppgifter till något förmedlande organ. ESF-rådets administrativa enhet sköter redovisningsfunktionen på nationell nivå.

Genom handläggningssystemet EBS+ och myndighetens diarieföringssystem säkerställer ESF-rådet att alla dokument som behövs för verifieringskedjan bevaras i enlighet med fondregelverkets krav avseende handlingarnas tillgänglighet.

Liksom hos Tillväxtverket regleras ansvaret för uppgifter i förvaltningen av programmen i myndighetens arbetsordning. Det finns också en policy samt riktlinjer för intern styrning och kontroll i myndigheten.

Vid ESF-rådet finns en funktion vars uppgift är att stödja myndighetens ledning i arbetet med att säkerställa myndighetsövergripande intern styrning och kontroll. Löpande riskanalyser på enhets- och myndighetsnivå används som underlag för generaldirektörens

bedömning av intern styrning och kontroll, hantering av EU-medel, krisberedskap och informationssäkerhet.

Generaldirektören bedömer om det finns en betryggande intern styrning och kontroll vid myndigheten samt intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. Den interna kontrollmiljön granskas av myndighetens internrevision. ESV är programmets revisionsmyndighet.

Sveriges nationella program för Amif

Migrationsverket är förvaltande myndighet för Sveriges nationella program för Amif 2021–2027. Verket har inte delegerat uppgifter till något förmedlande organ.

Fondförvaltningen sköts av en avdelning vid Migrationsverket, kallad Funktionen för fonderna. Avdelningen är organisatoriskt självständig i förhållande till Migrationsverkets övriga organisation. Även redovisningsfunktionen utförs av Funktionen för fonderna. Avdelningschefen för Funktionen för fonderna ingår inte i verksledningen men adjungeras vid behov.

Funktionen för fonderna använder ärendehandläggningssystemet NYPS 2020 för att elektroniskt registrera och lagra uppgifter om varje projekt som behövs för övervakning, utvärdering, ekonomisk förvaltning, kontroller och revisioner. Genom ärendehandläggningssystemet säkerställs enligt myndigheten uppgifternas säkerhet, integritet och konfidentialitet samt autentisering av användare.

Generaldirektören bedömer om det finns en betryggande intern styrning och kontroll vid myndigheten samt intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. Den interna kontrollmiljön granskas av myndighetens internrevision. ESV är programmets revisionsmyndighet.

Sveriges nationella program för ISF och BMVI

Polismyndigheten är förvaltande myndighet för de nationella programmen för Fonden för inre säkerhet (ISF) och Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI) 2021–2027. Förvaltnings- och kontrollsystemet är gemensamt för de båda programmen. Alla uppgifter som åligger den förvaltande myn-

digheten hanteras inom Polismyndigheten. Fondförvaltningen och redovisningsfunktionen sköts av Gruppen för EU-fonder som är placerad inom ekonomiavdelningen; en av Polismyndighetens nationella avdelningar.

Beslutsfattandet inom fondförvaltningen styrs av Polismyndighetens arbetsordning, ekonomiavdelningens handläggningsordning samt i vissa fall Polismyndighetens riktlinjer för attester.

Liksom Migrationsverket använder Polismyndigheten ärendehanteringssystemet NYPS 2020 som ägs och förvaltas av Tillväxtverket.

Rikspolischefen bedömer om det finns en betryggande intern styrning och kontroll vid myndigheten samt intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. Den interna kontrollmiljön granskas av myndighetens internrevision. ESV är programmens revisionsmyndighet.

Jordbruksfonderna

Jordbruksverket är ackrediterat utbetalande organ för jordbruksfonderna och förvaltande myndighet för Sveriges strategiska plan för genomförandet av GJP 2023–2027. ESV är attesterande organ för utgifter från jordbruksfonderna i Sverige.

Utöver EU-förordningar och nationella förordningar styrs kontrollsystemen för jordbruksfonderna av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:38) om rutiner vid handläggning av ärenden om stöd, där det föreskrivs att handläggande myndigheter ska följa Jordbruksverkets beslutade kontrollinstruktioner och de delar av rutinerna som är fastställda i Jordbruksverkets handläggarstöd för stödadministration. Där föreskrivs även att de lokala aktionsgrupperna (LAG) ska följa fastställda rutiner när de utför uppgifter som de bemyndigats att utföra samt att handläggande myndigheter och LAG ska följa föreskriftens regler om intern kontroll med krav på riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning, dokumentation och kommunikation. Rutinerna och handläggarstödet är upprättade med syfte att följa aktuella EU-förordningar.

Jordbruksverkets ackreditering som utbetalande organ för utgifter från jordbruksfonderna utfärdas av den behöriga myndigheten Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).[9]

De handläggande myndigheter som omfattas av Jordbruksverkets föreskrift är länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget i rollerna som delegerade organ enligt GJP-regelverket. En internkontrollenhet hos Jordbruksverket övervakar och följer upp att stödmyndigheterna fullgör sina uppgifter enligt upprättade avtal och följer de rutiner som Jordbruksverket beslutat om.

Internkontrollenheten är ett krav enligt ackrediteringsreglerna och enheten rapporterar till det utbetalande organets direktör, det vill säga chefen för Jordbruksverkets EU-stödsavdelningen.

Sedan 2018 är Jordbruksverket en styrelsemyndighet. Förändringen betyder bland annat att det är styrelsen som bedömer om det finns en betryggande intern styrning och kontroll vid myndigheten samt intygar att årsredovisningen ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. Jordbruksverkets internrevision, som arbetar på uppdrag av styrelsen, ska enligt verkets instruktion bedriva internrevision av EU-stöden inom berörda myndigheter. Internrevisionen granskar således hur Jordbruksverket lever upp till ackrediteringskriterierna, och som en indirekt följd av detta, även stödmyndigheternas arbete inom området.

Det nationella programmet för EHFVF

Jordbruksverket är även förvaltande myndighet för Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfondens (EHFVF) nationella program 2021–2027. Redovisningsfunktionen finns inom den förvaltande myndigheten och redovisningsfunktionens uppgifter fullgörs av controllerfunktionen på EU-stödsavdelningen. ESV är programmets revisionsmyndighet.

Den ovan nämnda föreskriften om rutiner vid handläggning av ärenden om stöd (SJVFS 2022:38) gäller även EHFVF-programmet. De förmedlande organen Havs- och vattenmyndigheten (HaV) samt länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms och Västra Götalands län ska således följa Jordbruksverkets beslutade

[9] Den 24 september 2020 ställde regeringen Jordbruksverkets ackreditering som utbetalande organ under prövning till följd av identifierade systematiska brister. Efter genomförda åtgärder enligt en handlingsplan med åtgärder och tidsfrister avslutades prövningen den 25 november 2021.

kontrollinstruktioner och de delar av rutinerna som är fastställda i Jordbruksverkets handläggarstöd för stödadministration. Internkontrollenhetens övervakning ska säkerställa att det interna kontrollsystemet för hantering av EU-medel vid förvaltande myndighet och förmedlade organ är välfungerande.

ESV:s revisionsarbete

ESV är revisionsmyndighet för de svenska fondprogrammen som styrs av CPR och attesterande organ för jordbruksfonderna. Verket ska enligt sin instruktion både utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel.[10]

ESV ska granska att ansvariga myndigheters förvaltnings- och kontrollsystem är tillförlitliga, det vill säga att de möter de krav som EU-regelverket ställer. ESV ska också granska och kontrollera att de utgifter som deklareras till kommissionen berättigar till stöd och har använts till rätt ändamål.

Kommissionens styrning inom GJP- respektive CPR-fonderna har delvis utvecklas åt olika håll vad gäller kontroll- och genomförandemodeller. Användandet av digitala verktyg såsom satellitövervakning och IT-baserade kontroller skiljer sig också väsentligt mellan de olika regelverken och genomförandet av fonderna, vilket påverkar revisionens inriktning och genomförande.

För CPR-fonderna innebär granskningsarbetet att ESV ska uttala sig om utgifternas laglighet och korrekthet genom att revidera kontrollsystemet (systemrevisioner) och genom statistiska stickprov utföra substansgranskningar (projektrevisioner). För GJP-fonderna sker revisionen huvudsakligen av Sveriges genomförande av den strategiska planen, vilken revideras till övervägande del genom systemrevisioner.

Generellt gäller att ESV:s revision genomförs i enlighet med en strategi som tas fram för varje program. I denna bedöms risken för att de aktuella myndigheterna kommer att hantera fondernas medel felaktigt. Bedömningen baseras bland annat på resultaten från tidigare revisioner och iakttagelser som internrevisionen vid granskade myndigheter eller andra revisionsorgan har gjort under året. Revisionsstrategierna är anpassade till relevanta regelverk, kommissionens

[10] 1 § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

riktlinjer för revisionsstrategi och till myndighetens beslutade rutiner. Strategierna utvärderas årligen och uppdateras vid behov. Revisionsstrategierna är i stora delar gemensamma för de EU-fonder som ESV ansvarar för. I slutet av varje revisionsperiod granskar ESV även de ansvariga myndigheternas årliga räkenskaper och förvaltningsförklaring för respektive program.

När de olika delarna är genomförda ställs de samman i årsrapporter som beskriver hur EU-medlen har hanterats. Av rapporterna framgår hur stor del av de aktuella medlen som man bedömer har utbetalats på felaktiga grunder. Rapporterna skickas till kommissionen, regeringen och ansvariga myndigheter. Vid samma tidpunkt rapporterar även de ansvariga myndigheterna sitt arbete till kommissionen.

Riksrevisionens roll

Utöver ESV:s roll som revisionsmyndighet och attesterande organ för fonderna med gemensam reglering respektive jordbruksfonderna reviderar även Riksrevisionen de aktuella myndigheternas årsredovisningar. Detta i egenskap av nationellt revisionsorgan. Även om Riksrevisionen inte har någon formell roll i granskningen av EU:s budget, ska nationella revisionsorgan enligt fördraget samarbeta med Europeiska revisionsrätten när denna utför sina uppgifter.[11] Riksrevisionen har också ett ansvar för granskningen av de nationella medel som medfinansierar EU-finansierade insatser. Riksrevisionen granskar årsredovisningen för staten inklusive det nationella intygande avseende EU-medel med delad förvaltning som regeringen lämnar med ansvariga myndigheters förvaltningsförklaringar som grund, se vidare nedan.

Regeringens nationella intygande

I den årsredovisning för staten som regeringen lämnar till riksdagen ingår ett nationellt intygande avseende EU-medel med delad förvaltning. I intygandet bedömer regeringen om EU-räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och intygar att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.

[11] Artikel 287.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Regeringens bedömning syftar till att tillförsäkra riksdagen insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur tilldelade EU-medel används. Det nationella intygandet grundas på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar, Riksrevisionens uttalande från granskningen av myndigheternas räkenskaper och deras interna styrning och kontroll samt ESV:s revisionsutlåtanden.

Regeringens uttalande om EU-medlen är en lagstadgad del av innehållet i årsredovisningen för staten.[12] Intygandet lämnas också till kommissionen och till Europeiska revisionsrätten som en frivillig rapportering. Intygandet har lämnats varje år sedan räkenskapsåret 2008. Vid två tillfällen har regeringen bedömt att det funnits brister i den interna styrningen och kontrollen av vissa delar av EU-medelshanteringen. De konstaterade bristerna gällde Jordbruksverket (2019 och 2020) och ESF-rådet (2019).

8.3 Iakttagelser om det svenska systemet för kontroll och revision

I de följande avsnitten redogör vi för utredningens iakttagelser om det svenska systemet för kontroll och revision. Våra bedömningar av kontrollsystemets funktion utgår huvudsakligen från ESV:s respektive kommissionens granskningsrapporter.

8.3.1 ESV:s och kommissionens granskningar

En viktig del av det svenska kontrollsystemet och ESV:s revisionsverksamhet är att bedöma omfattningen av felaktiga utbetalningar i de svenska fondprogrammen. Väsentlighetsnivån för sådana så kallade finansiella fel är av kommissionen fastställd till 2 procent som andel av stödberättigade utgifter. Felnivån är en beräkning av det belopp som inte borde ha godkänts för utbetalning från EU-budgeten, eftersom pengarna inte har använts i enlighet med EU:s regler. Beräkningen utgår från ett slumpvist urval av projekt som granskas för att få fram en representativ andel finansiella fel. Inför det årliga avslutet av räkenskaperna har ansvariga myndigheter möjlighet att korrigera sin redovisning utifrån de fel som ESV identifierar. Såväl den totala

[12] 10 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

felnivån som den kvarvarande felnivån, i vilken de förvaltande myndigheternas korrigeringar har beaktats, rapporteras till kommissionen. Kommissionen verifierar felnivåerna genom skrivbordsgranskningar och revisioner på plats. Detta kan leda till en bekräftelse eller en ny beräkning av programmets felprocent för det berörda räkenskapsåret.

Tabell 8.1 visar svenska fondprogram där felnivån vid något tillfälle under senare år beräknats överskrida 2 procent. Höga felnivåer återkommer dock inte inom ett och samma program under perioden. Normalt leder höga felnivåer till ett revisionsuttalande med reservation för berört fondprogram. I några fall har rapporterade felnivåer korrigerats efter kommissionens granskning.

Tabell 8.1 Svenska fondprogram med finansiella fel över 2-procentsnivån för väsentliga fel och antal revisionsuttalanden med reservation

Räkenskapsåren 2017/18–2021/22

	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Program med felprocent >2 %	–	Fead (3,35 %) Ejflu IAKS (2,45 %)	LLU (2,41%) ISF (5,09%)	–	EHFF(4,14 %) EGFJ ej IAKS (3,83 %) Eruf (ÖKS) (3,90 %)
Program där bedömningen ändrats efter kommissionens granskning	–	Ejflu IAKS (från 1.90 till 2,45 %)	EHFF (från 0 till 1,63%) ESF (från 0,22 till 0,38 %) ISF (från 4,67 till 5,09 %)	Eruf (från 1,97 till 1,91 %) Ejflu ej IAKS (från 1,69 till 1,79 %)	–
Antal uttalanden totalt	16	16	16	16	16
Antal uttalanden med reservation (begränsad)	0	4	2	2	2
Antal uttalanden utan reservation men med påtalande om sakförhållanden	4	4	4	0	0

Källa: ESV och årsredovisningar för staten. Felnivåerna avser finansiella fel innan ansvariga myndigheter korrigerat sina räkenskaper med hänsyn till de fel som ESV identifierat i sitt revisionsarbete.

Kommissionen lämnar inga egna revisionsuttalanden om medlemsstaternas årsräkenskaper. När det gäller jordbruksfonderna kan kommissionen dock göra reservationer avseende medlemsstaternas utbetalande organ.[13] I Sveriges fall har detta skett samtliga räkenskapsår under femårsperioden 2018–2022 när det gäller stöd till landsbygds-

[13] Detta sker i Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutvecklings årliga verksamhetsrapporter till kommissionskollegiet.

utveckling och åren 2018–2019 även avseende direktstöd.[14] För fonderna under CPR kan kommissionen välja att godta årsräkenskaperna och förvaltningsförklaringen med eller utan kommentar. I Sveriges fall har kommissionen haft kommentarer i ungefär hälften av fallen under räkenskapsåren 2008–2022.[15] Sverige avviker emellertid inte från andra medlemsstater i ovan nämnda avseenden. Exempelvis lämnar kommissionen årligen reservationer gällande utbetalande organ i 15–20 medlemsstater i fråga om stöd till landsbygdsutveckling.

Utifrån ESV:s revisionsresultat och kommissionens granskning i nästa led, kan vi konstatera att det har förekommit att felnivåerna i de svenska fondprogrammen överskrider nivån för vad som anses vara väsentliga fel, men att felen sett över tid inte är systematiskt betingade. Kommissionen har i vissa fall korrigerat de felnivåer som ESV beräknat men sammantaget bedömer vi att kontrollen och revisionen av årsräkenskaper fungerar ändamålsenligt.

8.3.2 ESV:s och kommissionens systemgranskningar av GJP-utgifter

Kommissionens granskningar kan leda till att en kontroll av överensstämmelse startas, till exempel om årsräkenskaperna är behäftade med fel, om det finns påvisade brister vad gäller laglighet och korrekthet eller, när det gäller jordbruksfonderna, med anledning av iakttagelser i granskningen av hur det utbetalande organet lever upp till ackrediteringsreglerna.

ESV:s systemrevision ska i teorin kunna identifiera samma typ av brister som kommissionen identifierar i sin granskning eftersom arbetssättet är detsamma. Trots detta hittar kommissionen inte sällan fler svagheter än vad ESV gör. Enligt vad som framförts i våra intervjuer med ESV, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Jordbruksverket finns det flera tänkbara förklaringar till detta. En förklaring är att ESV:s handlingsutrymme begränsas av kommissionens detaljerade riktlinjer för EU-revision. En annan förklaring som förts fram är att kommissionens riskbaserade strategi har inneburit att tidigare begångna fel i hanteringen av jordbruksfonderna har gjort att kommissionen betraktar Sverige som ett högriskland inom GJP. Därför läggs mer resurser på Sverige jämfört med revisionsbesök i

[14] Annual Activity Reports 2018–2022, Europeiska kommissionen.
[15] E-post från ESV 2023-09-08.

andra länder och man hittar följaktligen fler fel här. Ytterligare en tänkbar anledning till att kommissionen i vissa fall gör andra bedömningar än ESV är att kommissionen inte har samma kunskaper om det svenska systemet. Kritiken från kommissionen visar på en kulturskillnad mellan det svenska tillitsbaserade synsättet och sättet att se på risk som kommissionen och de flesta andra medlemsstater tillämpar.

8.3.3 Risk för dubbelfinansiering och intressekonflikter

I linje med ambitionen om samordnad granskning (single audit) inkluderar kommissionens generaldirektorat för jordbruks- och landsbygdsutveckling en bedömning av tillförlitligheten i det attesterande organets arbete som ett stående inslag i sina kontroller av medlemsstaternas hantering av jordbruksfonderna. För Sveriges del finns det exempel från senare år både på när kommissionen anser sig kunna förlita sig på ESV:s arbete och när man endast delvis anser sig kunna göra det.[16] När det gäller fondprogram under CPR har kommissionen granskat ESV:s revision av Sveriges ESF-program i särskild ordning.[17] Granskningen visade att kommissionen kan förlita sig på resultaten av det revisionsarbete som ESV lagt fram i sin årliga kontrollrapport och i sitt revisionsuttalande men att det fanns brister vad gäller dokumentation som påverkade arbetets resultat.

En återkommande synpunkt i kommissionens granskningar av svenska fondprogram är att Sverige inte tar tillräckligt allvarligt på risker för intressekonflikter och risken för att samma projekt får finansiering från flera fondprogram, så kallad dubbelfinansiering.

I en revision av svenska myndigheters åtgärder för att skydda unionens finansiella intressen i fråga om Sveriges återhämtningsplan, klassificerade kommissionen två av sina iakttagelser på dessa områden som kritiska.[18] Den ena gällde svenska myndigheters alltför stora tilltro till egenförsäkringar samt att avsaknaden av nationella verktyg för data-

[16] Utredning nr RD3/2021/005/SE om landsbygdsutvecklingsåtgärder inom ramen för Ejflu icke-IAKS, Europeiska kommissionen, 2021 och Enquiry No RD3R/2020/001/SE concerning Rural Development EAFRD (2014–2020) (EAFRD Non-IACS), Europeiska kommissionen 2020.

[17] Granskning av revisionsmyndigheternas arbete/Regelefterlevnadsrevision 2014–2020, Revision nr DAC114SE1057, Europeiska kommissionen, Gemensamma revisionsdirektoratet för sammanhållning.

[18] Bilaga till regeringsbeslut Fi2023/03093, Svar på Europeiska kommissionens utkast till revisionsrapport: SE Q1 2023 PFIU.

mining[19] och riskvärdering innebär att skyddet mot intressekonflikter är otillräckligt. Den andra kritiska iakttagelsen gällde ofullständiga rutiner för att undvika dubbelfinansiering. Iakttagelserna gällde specifikt genomförandet av återhämtningsplanen inom ramen för EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF) som förvaltas direkt av kommissionen. Skydd mot intressekonflikter och dubbelfinansiering regleras dock i budgetförordningen och är således ett krav även i fondprogram med delad förvaltning.

Då Sverige saknar ett nationellt verktyg för data-mining eller riskvärdering vill kommissionen att Sverige ska ansluta sig till det gemensamma riskvärderingsverktyget Arachne som kommissionen tillhandahåller. Utredningen instämmer i att svenska förvaltande myndigheter i dag saknar verktyg för att på ett systematiskt sätt kontrollera att dubbelfinansiering och intressekonflikter inte förekommer. Myndigheterna saknar också verktyg för att tillse att stöden de beslutar om ges i enlighet med förordningarna om stöd av mindre betydelse (de minimis-stöd). Här finns således en reell förbättringspotential i de svenska systemen för kontroll och revision. Olika verktyg för hantering av information analyseras mer utförligt i kapitel 9.

8.3.4 Orsaker till finansiella korrigeringar i hanteringen av jordbruksfonderna

En relevant fråga i sammanhanget är om de finansiella korrigeringar som Sverige ådragit sig gällande jordbruksfonderna hade kunnat undvikas med effektivare svensk kontroll och revision.[20] De två främsta orsakerna till finansiella korrigeringar under senare år har varit brister i Jordbruksverkets it-stöd samt feltolkningar av GJP-regelverket under föregående programperiod.[21] Vad gäller it-stödet hade Jordbruksverket först sommaren 2021 ett stöd på plats som gjorde det möjligt för länsstyrelserna att på digital väg kräva tillbaka felaktigt utbetalade areal- och djurbaserade stöd. Ett annat exempel är att Jordbruksverket fortfarande under hösten 2021 saknade tillförlitliga it-stöd för att föra över kontrolldata från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

[19] Processen att analysera stora databaser för att leta efter mönster.
[20] Se kapitel 7 beträffande omfattningen av finansiella korrigeringar.
[21] Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt, Statskontoret 2022:2, s. 89 f.

Dessa brister ledde till kritik från ESV och påtalades för kommissionen innan de därefter resulterade i finansiella korrigeringar.[22]

När det gäller feltolkningar av regelverket fattade Jordbruksverket dåvarande ledning 2018 beslut att förenkla de administrativa kontrollerna för projekt- och investeringsstöd på ett sätt som inte var förenligt med regelverket. Detta uppmärksammades inte av ESV men däremot av Jordbruksverkets internrevision i en granskningsrapport från 2019.[23] Av revisionsrapporten framgår att Jordbruksverkets verksjurister pekade på riskerna inför beslutet att övergå till förenklade kontroller. Under 2020 genomförde kommissionen en revision av de svenska projekt- och investeringsstöden och Jordbruksverkets dåvarande arbetssätt vad gäller administrativa kontroller vilket ledde till finansiella korrigeringar. Därutöver tillkom kostnader för att återgå till det gamla arbetssättet.[24]

De båda exemplen visar att både Jordbruksverkets internrevision och ESV har haft förmågan att upptäcka brister i förvaltnings- och kontrollsystemet samt att grundorsakerna har funnits i den bristande interna styrningen och kontrollen hos Jordbruksverket under den förra programperioden. Revision som arbetsmetod innebär emellertid att granskningen som regel sker i efterhand. I ESV:s fall utförs den ett år i efterhand och när det gäller systemgranskningar sker granskningen mot samtliga ackrediteringskriterier inte årligen utan under loppet av en programperiod. Därför kan det ta tid innan större brister upptäcks och åtgärdas. På längre sikt kan revisionsresultaten förstås ge upphov till förändringar och bättre förvaltning av EU-medel.

På kort sikt kan revisionen också resultera i omedelbara åtgärder och förbättringar, men för att undkomma finansiella korrigeringar är det enligt utredningens bedömning även nödvändigt med ett proaktivt arbete. Detta är särskilt viktigt när större förändringar ska genomföras, till exempel inför en ny programperiod, så att tidigare erfarenheter tas tillvara och så mycket som möjligt blir rätt redan från början. Korrekt tillämpning av EU-regelverket behöver med andra ord betraktas som ett absolut krav redan från starten i allt utvecklings- och genomförandearbete. Att åstadkomma detta kräver bland annat att juridiska resurser avsätts i ett tidigt skede hos de olika aktörerna och att juridiska bedömningar tillåts få genomslag i arbetet.

[22] Årsredovisning 2019, ESV 2020:14 s. 34 och Statskontoret (2022).
[23] Hanteringen av administrativa kontroller inom landsbygdsprogrammet, Jordbruksverket internrevisionen 2019, dnr 1.4.3-10117/2019.
[24] Statskontoret (2022).

Detta för att tidigt i processen kunna hantera de krav som EU-regelverket ställer och i dialog med kommissionen utforma system som minimerar riskerna för en felaktig tillämpning.

Implementeringen av den nya gemensamma jordbrukspolitiken har enligt vad utredningen erfar fortlöpt enligt plan och läget vad gäller arbetet med jordbruksfonderna är mer i fas än vad det var i inledningen av den förra programperioden. Det är emellertid svårt att bedöma om de återkommande problemen med Jordbruksverkets olika it-system är avhjälpta eller om det finns risk för kommande fel och finansiella korrigeringar till följd av fortsatta brister i dessa system.

8.3.5 ESV:s främjande

Som tidigare nämnts framgår det av ESV:s instruktion att myndigheten ska utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten samt utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel.

I regleringsbrevet för 2014 fick ESV i uppdrag att stödja berörda svenska myndigheter inför den nya programperioden.[25] ESV skulle vidare enligt uppdraget förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig och korrekt hantering av EU-medel i Sverige inom ramen för delad förvaltning. Som exempel på hur detta kunde gå till nämndes informations- och kunskapsspridning samt att verket kunde påtala brister i regelverken för regeringen. I uppdraget ingick även att på kort sikt bidra till informations- och kunskapsspridning i samverkan med de myndigheter som har ett förvaltande ansvar för EU-medel i Sverige.

En del i arbetet med uppdraget innebar att ESV samlade in information om vilket stöd de då åtta[26] förvaltande myndigheterna och de aktuella departementen ansåg sig vara i behov av. Som ett resultat av kartläggningen genomförde ESV tre seminarier tillsammans med berörda myndigheter och expertis inom de områden som behandlades. Seminarierna behandlade upphandlingsfrågor, förvaltnings- och kontrollsystemet i den nya programperioden samt arbetet med myndigheternas förvaltningsförklaringar.

[25] Inför de aktuella myndigheternas undertecknande av förvaltningsförklaringen avseende programperioden 2014–2020.
[26] Tillväxtverket, Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland, ESF-rådet, Migrationsverket, Polismyndigheten och Jordbruksverket.

I avrapporteringen[27] av uppdraget konstaterades att den decentraliserade organisationen med ett stort antal myndigheter leder till problem vad gäller kompetensspridning och enhetlig hantering. Enligt rapporten har samtliga förvaltande myndigheter djup kunskap om den egna hanteringen och regelverken som de styrs av. Vidare konstateras att regeringen har gett grupper av myndigheter speciella samverkansuppdrag och även instiftat SEFI-rådet. Trots detta ansåg ESV att det skulle behövas någon form av centralt stöd som kan samla och sprida fördjupad kunskap inom områden som berör flera eller samtliga fonder. En annan iakttagelse var att det saknas en funktion som myndigheterna kan rådgöra med i fondgemensamma och komplicerade frågor.

Vad gällde den egna myndighetens roll angavs att man inte hade möjlighet att vara rådgivande i den utsträckning som skulle behövas eftersom ESV även är revisionsmyndighet för de aktuella EU-medlen.

Mot bakgrund av detta föreslog ESV att regeringen borde ge respektive förvaltande myndighet ett uppdrag om utbildning och kompetenshöjande åtgärder inom områdena upphandling, statsstöd samt bedrägerier. Vidare föreslogs att de åtta myndigheterna och berörda departement skulle bilda ett råd där gemensamma frågor kring EU-förvaltningen kunde tas upp. Även gemensamma utbildningsinsatser föreslogs kunna behandlas inom rådet. Rapporten resulterade inte i några åtgärder från regeringens sida.

I ESV:s årsredovisning för 2022 beskrivs det egna arbetet kopplat till myndighetens uppdrag vad gäller förvaltning av EU medel. Här framgår att man inför starten av den nya programperioden förberett sig genom löpande dialog med ansvariga myndigheter och fackdepartement samt deltagit vid möten med kommissionen.

Verket beskriver att man under 2022 genomfört proaktiva aktiviteter i samarbete med ansvariga myndigheter och att man stöttat regeringen i dess arbete med att främja proportionerliga och ändamålsenliga regelverk för fonderna. Syftet med detta arbete är att nå en ömsesidig förståelse bland de involverade myndigheterna för hur den svenska förvaltningen, utifrån respektive uppdrag och ansvar, på ett effektivt sätt ska följa EU:s krav på förvaltning och kontroll. Ett exempel på främjande arbete är att ESV, efter förfrågan från ansvariga myndigheter, har uttalat sig om de metoder för förenklade kost-

[27] EU-medelshantering i Sverige, ESV 2016:38.

nadsalternativ[28] som ansvariga myndigheter tagit fram inför den nya programperioden.

Som en del av regeringens åtgärdsplan[29] med anledning av den tidigare nämnda revisionsrapporten från kommissionen angående hanteringen av faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) gavs ett antal uppdrag till ESV. Ett av uppdragen gällde att ta fram riktlinjer som ska fungera som stöd för de genomförande myndigheterna i deras handläggning av ärenden som rör RRF-medel. Riktlinjerna ska särskilt upplysa och påminna de genomförande myndigheterna om deras skyldigheter att säkerställa skydd av EU:s finansiella intressen. Riktlinjerna ska även innehålla en sammanställning av de definitioner av intressekonflikter, korruption, bedrägeri och dubbelfinansiering som anges i relevanta EU-rättsakter och svenska författningar. Ett annat av uppdragen gällde att genomföra informationsinsatser riktade till samtliga myndigheter som deltar i genomförandet av RRF. I anslutning till detta fick Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att genom det råd som finns vid myndigheten, SEFI-rådet, bidra till genomförandet av informationsinsatserna, i syfte att vägleda myndigheterna i hur de i sin handläggning av RRF-medel kan stärka arbetet med att säkerställa skyddet av EU:s finansiella intressen (kapitel 10).

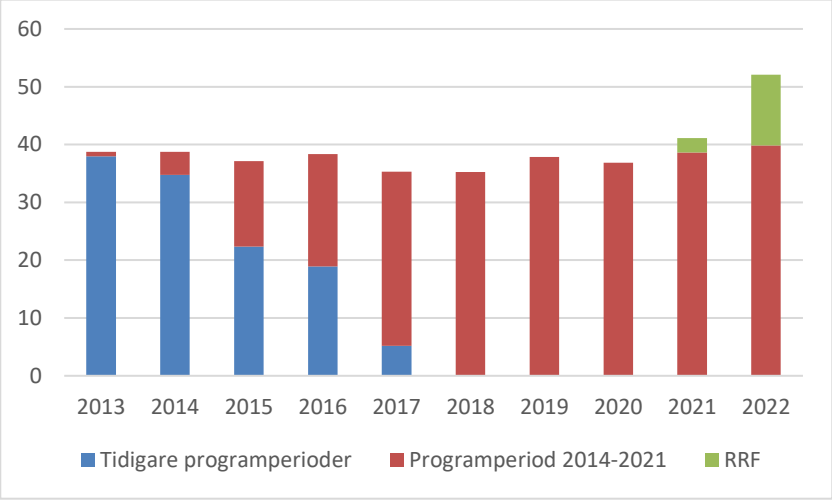
8.3.6 ESV:s kostnader för EU-revision

ESV:s kostnader för EU-revision finansieras via myndighetens förvaltningsanslag och till en mindre del (cirka 12 procent) av tekniskt stöd från programmen för EHFVF, Eruf och ESF+. Mellan 2013 och 2020 uppgick kostnaderna för revisionen till omkring 37 miljoner kronor per år. Resurserna fördelades till revision av program avseende 2007–2013 respektive 2014–2020 efter behov, se figur 8.3. Från 2020 till 2022 steg kostnaderna till 52 miljoner kronor som en följd av de nya revisionsuppdragen för RRF och Brexitjusteringsreserven (BAR).

[28] Metoder för schablonpåslag för lönekostnader och enhetskostnader i stället för redovisning av faktiska kostnader hos stödsökande projekt.
[29] Svar på Europeiska kommissionens utkast till revisionsrapport: SE Q1 2023 PFIU, regeringsbeslut 2023-12-07, dnr Fi2023/03093.

Figur 8.3 ESV:s kostnader för EU-revision 2013–2022

Miljoner kronor, samtliga fondprogram per programperiod



Källa: ESV.

Innan ESV fick det tillkommande RRF-uppdraget fördelades ungefär en tredjedel av resurserna till revisionen av jordbruksfonderna, en tredjedel till Eruf-medel och en tredjedel till övriga fondprogram, med viss variation över tid.

Förklaringen till att en förhållandevis stor del av resurserna går till revisionen av Eruf är att den fonden totalt finansierade 14 olika program med svensk förvaltning inklusive territoriella program under programperioden 2014–2020. ESV är revisionsmyndighet för samtliga och avger ett uttalande för de nio regionalfondsprogrammen och ett uttalande för varje territoriellt program. Som tidigare nämnts bistår ESV även med revisionsarbetet för projekt som genomförs i Sverige men där förvaltningen sker i andra medlemsstater.

De senaste åren har ESV fått medelstillskott för att täcka kostnaderna för nya revisionsuppdrag och andra uppdrag med koppling till EU-medel. Medelstillskotten framgår av tabell 8.2.

Tabell 8.2 ESV:s medelstillskott för revision av EU-medel och andra uppdrag med koppling till EU-medel 2021–2024

Föreslagna och beräknade belopp, tusental kronor

Proposition	Fond	2021	2022	2023	2024
Prop. 2020/21:1	Fead	1 200	*1 200*	*1 000*	
Prop. 2021/22:1	RRF*		17 000	*19 000*	*11 000*
Prop. 2021/22:1	BAR		3 700		
Prop. 2022/23:1	BAR			1 000	*1 000*
Totalt förvaltningsanslag:		**188 476**	**210 340**	**211 395**	**210 120**

Källa: Budgetpropositioner för åren 2021–2024. Beräknade belopp i kursiv stil.

Anm.: Utöver tillskotten i tabellen har ESV under perioden tillförts medel som ersätter tidigare tidsbegränsade medel.

*Inkluderar medel för ett särskilt uppdrag att sammanställa information om genomförandet av Sveriges återhämtningsplan.

EU-revisionen svarar för drygt 20 procent av ESV totala kostnader och 3–4 procent av de totala kostnaderna för förvaltningen av EU-medel i Sverige. Som jämförelse kan nämnas den skattning av medlemsstaternas kostnader för förvaltningen av ESI-fonderna 2014–2020 som kommissionen publicerade 2018. Enligt rapporten uppgick kostnaderna för revision till cirka 7 procent av de aktuella fondprogrammens förvaltningskostnader både i EU totalt och i Sverige.[30]

Sammantaget konstaterar utredningen att kostnaderna för revision utgör en inte obetydlig del av de samlade förvaltningskostnaderna för EU-medel i Sverige. I ljuset av kommissionens ökade fokus på samordnad revision, där den ska kunna förlita sig på nationella revisionsmyndigheter, är det inte troligt att kostnadstrycket minskar framöver.

8.4 Förslag om stärkt kontroll och revision

Mot bakgrund av våra iakttagelser är vår bedömning att det svenska systemet för kontroll och revision i vissa delar har haft brister under den föregående programperioden. I en samlad analys framstår de finansiella korrigeringarna av utgifter inom den gemensamma jordbrukspolitiken som ett av de områden som är mest angeläget att komma till rätta med och där kontroll och revision spelar en avgörande roll.

[30] New assessment of ESIF administrative costs and burden, Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, Final Report – October 2018.

En bakomliggande orsak till några av de tidigare problemen är enligt vår bedömning att implementeringen av EU-regelverket och kommunikationen mellan olika kontrollnivåer inte har fungerat tillräckligt väl. I avsnitt 7.3 har vi lämnat förslag som leder till att antalet stödmyndigheter minskar. Detta innebär enligt vår uppfattning att möjligheten till en korrekt och ändamålsenlig hanteringen av EU-medlen kommer att öka. Vi vill vidare understryka att alla delar av kontrollkedjan är korresponderande kärl och att det är viktigt att de olika kontrollnivåerna har ömsesidig förståelse för varandras roller.

Det mest kostnadseffektiva sättet att minska fel är enligt vår bedömning att på olika sätt verka för ett ökat lärande mellan olika delar av kontrollkedjan. Ett gott samarbete och informationsutbyte mellan de olika instanserna, inklusive kommissionen, hade förmodligen till viss del kunnat minska felen under föregående programperiod. Att helt undvika finansiella korrigeringar när det gäller jordbruksfonderna är varken möjligt eller eftersträvansvärt eftersom en sådan ambition skulle leda till orimligt höga kontrollkostnader.

När det gäller fonderna som lyder under CPR har förutsättningarna varit enklare med mindre komplexa stödsystem vad gäller regler, tekniska krav och utbudet av stöd och ersättningar. Felen har därför inte varit omfattande, även om det även här finns exempel på fondprogram med felnivåer över två procent enskilda år. Flera av de förvaltande myndigheterna har använt sig av möjligheten att gå över till så kallade förenklade kostnadsalternativ med enhetskostnader i stället för redovisning av faktiska kostnader i de projekt som får EU-medel.

8.4.1 Förslag om ESV:s främjande roll

Utredningens förslag: ESV ska utveckla sin främjande roll i relation till förvaltande myndigheter, utbetalande organ och övriga svenska aktörer som hanterar EU-medel. Syftet med den främjande rollen bör vara att genom vägledning, samordning och kompetensutveckling åstadkomma en effektiv och korrekt hantering av EU-medlen som minskar risken för finansiella korrigeringar.

Av ESV:s instruktion följer att myndigheten både ska utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. Fler aktörer i systemet har givit uttryck för att det vore önskvärt att ESV var mer proaktivt i den del av uppdraget som gäller främjande. Detta till exempel genom att vid behov bistå myndigheterna med regeltolkningar. ESV å sin sida anger att man har svårt att ta denna roll eftersom det skulle kunna hota EU-revisionens oberoende ställning. En mer proaktiv främjande roll kan även handla om att ta fler egna initiativ inom ramen för myndighetens specialistkompetens. Här kan och bör ESV dra nytta av SEFI-rådet som forum för spridning av erfarenheter och kompetens från revisionsarbetet (avsnitt 10.5.13).

Av EU:s budgetförordning framgår att årsräkenskaperna för de olika utgifterna inom delad förvaltning ska åtföljas av ett yttrande från ett oberoende revisionsorgan som utarbetats enligt internationellt vedertagna revisionsstandarder.[31] De standarder som avses är ISA (International Standards on Auditing). Här framgår att revisorer omfattas av yrkesetiska krav kring bland annat oberoende. Av dessa krav[32] framgår tydligt att rådgivning kan vara en del av en oberoende revisors verksamhet. Även i förarbeten till den svenska revisorslagen (2001:883) framgår att en revisor inte bara har en rätt utan också en skyldighet att lämna råd och förslag till förbättringar med avseende på bolagets redovisning och förvaltning, så kallad revisionsrådgivning.[33]

Mot bakgrund av såväl EU-regleringen som den nationella regleringen är vår bedömning att det inte finns någon motsättning mellan ESV:s roll som oberoende granskare och myndighetens arbete med att främja en korrekt tillämpning av regelverket. Givet att verket redan i dag, i sin instruktion, har uppgiften att främja en korrekt och effektiv hantering av EU-medel bedöms inte heller några regelförändringar vara nödvändiga. Därutöver tyder de uppdrag som regeringen gett till ESV kopplat till RRF (avsnitt 8.3.5) på att regeringen ytterligare vill kunna nyttja ESV:s kompetens i arbetet med att främja en korrekt hantering av EU-medel. Vid behov kan det instruktionsenliga främjandeuppdraget preciseras med regeringsuppdrag.

[31] Artikel 63.7 i 2018 års budgetförordning. Artikelhänvisningen är den samma i den nya budgetförordningen som ännu inte har fått någon officiell beteckning.
[32] International Ethics Standards Board for Accountants 2018, exempelvis pkt 360.14 A1.
[33] Prop. 2000/01:146, s. 40.

Vi bedömer vidare att modellen med en separat revisionsmyndighet i sig tillförsäkrar ett oberoende i förhållande till de myndigheter som granskas. Det är en mer långtgående modell än flertalet av de sex medlemsstater som ingår i utredningens internationella kartläggning (kapitel 5). Fyra av dessa medlemsstater har valt att låta särskilda revisions- eller budgetavdelningar inom förvaltande myndighet fungera som revisionsmyndighet.[34]

En utveckling av ESV:s främjande roll och ett mer proaktivt arbetssätt kring tolknings- och tillämpningsfrågor tillsammans med övriga aktörer skulle kunna minska risken för fel och finansiella korrigeringar. I samband med nya programperioder blir ett sådant arbete där även erfarenheter från tidigare perioder tas tillvara av avgörande betydelse. Ett ökat samarbete mellan samtliga aktörers sakkunniga och jurister vid utformande av åtgärder och reglering inom fonderna skulle på så sätt stärka förutsättningarna för en korrekt hantering. Vår bedömning är att regeltolkning här har en särställning vid bedömningar kring utformning och implementering av fonder och stödformer. Ett ökat samarbete mellan aktörerna skulle också kunna underlätta arbetet med att inrätta förvaltnings- och kontrollsystem inför nya programperioder. Även förutsättningarna för lärande och rättssäkerhet i systemet samt risken för personberoende inom de organisatoriskt mindre fondförvaltningarna bedöms minska om ESV utvecklar sin främjande roll.

Tillväxtverket har som beskrivits i avsnitt 6.4.5 ett antal olika samordnande uppdrag relaterat till EU-fonderna.[35] Det hade därför kunnat anses ändamålsenligt att myndigheten även ansvarade för ett bredare fondövergripande uppdrag med fokus på tolknings- och tillämpningsfrågor. Vi ser emellertid ett värde i att en sådan uppgift ligger på en part som inte är direkt involverad i förvaltningen av EU-medel, samt i att uppgiften knyter väl an till ESV:s främjande uppdrag. Tillväxtverket har vidare inte något ansvar och därmed begränsad kompetens gällande hantering av jordbruksfonderna. Utredningen ser ett värde i att rollen kan axlas av en aktör som har kompetens och inblick i samtliga fonder, inte enbart fonderna som lyder under det gemensamma regelverket.

[34] Hos de övriga två har EU-revisionen koncentrerats till avdelningar inom finansministerierna.
[35] Se exempelvis artikel 46.b i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser rörande kommunikationsplattform.

8.4.2 Dubbelfinansiering och intressekonflikter

Utredningen konstaterar (avsnitt 8.3.2) att svenska förvaltande myndigheter i dag saknar verktyg för att på ett systematiskt sätt kontrollera att dubbelfinansiering eller intressekonflikter inte förekommer. Här finns således en reell förbättringspotential i de svenska systemen för kontroll och revision. De svenska förvaltande myndigheterna och utbetalande organ bör därför vidta åtgärder för att stärka förmågan att kontrollera att dubbelfinansiering och intressekonflikter inte förekommer.

En väg framåt för förbättrad kontroll och för att undvika kritik från kommissionen både när det gäller GJP- och CPR-fonder är enligt utredningens bedömning att samtliga förvaltande myndigheter borde använda den informationsplattform som kommissionen tillhandahåller för att flagga risker och exempelvis undvika risker för intressekonflikter (kapitel 9). Även utredningens bedömning och förslag i kapitel 10 om anmälningsskyldighet vid misstänkta brott och om undertecknande om ansökan om EU-medel på heder och samvete kommer att bidra till stärkt kontroll i det samlade systemet.

Vidare bedöms utredningens förslag om alternativ till dagens strukturfondspartnerskap (avsnitt 7.8) minska risken för jäv och intressekonflikter.

9 En gemensam plattform

I utredningens direktiv uppdras vi att analysera om det finns behov av en gemensam plattform för hantering av information av EU-medel. Som bakgrund till detta anges att den svenska förvaltningen av EU-medel behöver vara väl rustad för ett antal framtida utmaningar däribland ökade krav på administrativa kontrollsystem och mål- och resultatuppföljning. Krav på automatisering och digitalisering lyfts också liksom behovet av att it-system behöver vara flexibla för att kunna hantera justeringar mellan programperioder.

9.1 Vad är en gemensam plattform för hantering av information?

Det finns flera tänkbara definitioner av det som i direktivet kallas gemensam plattform för hantering av information. Vi har för våra syften valt definitionen *en plattform som möjliggör delning och samordning av information mellan olika användare och system*. Plattformen ska användas eller kunna användas för hantering av information av EU-medel för delad förvaltning. Utredningen kommer inte att analysera eller bedöma effektiviteten och ändamålsenligheten i olika tekniska plattformar, såsom de olika handläggningssystem som används av respektive myndighet i dag. Inte heller vilken typ av teknisk anpassning av befintliga system som en gemensam plattform skulle förutsätta. Utredningen har i stället valt att lägga särskilt fokus i analysen på befintliga och kommande EU-krav kopplat till system för kontroll och granskning.

9.2 Beskrivning av relevanta krav på EU-nivå

I den föregående och nuvarande programperioden formuleras inte några krav på i vilken utsträckning tekniska plattformar ska användas gemensamt för olika stöd. Däremot ställer EU-regelverket för fonder med delad förvaltning krav på vilken information som medlemsstaterna ska kunna tillhandahålla till kommissionen och aktörer som kan komma i fråga för stöd. Dessa krav kan påverka behoven av gemensamma plattformar för informationsdelning. Nedan beskriver vi de krav som bedöms relevanta i relation till behovet av en gemensam plattform.

9.2.1 Fondgemensamma krav

Krav i budgetförordningen

Budgetförordningen[1] är direkt bindande lag för alla medlemsländer och förvaltande myndigheter. Där fastställs principerna och de allmänna finansiella reglerna för upprättande, genomförande och kontroll av EU:s budget (avsnitt 3.3).

I förordningen fastställs bland annat att dubbelfinansiering inte får förkomma. Detta innebär att det inte är tillåtet att få ersättning från EU:s budget för samma kostnader mer än en gång. Sökanden ska informera om eventuella parallella ansökningar och om bidrag från olika källor som avser samma åtgärd eller samma arbetsprogram.[2] För att de förvaltande myndigheterna ska kunna säkerställa att principen efterlevs finns ett behov hos de förvaltande myndigheterna att ha kunskap om projekt som finansieras och hanteras av andra förvaltande myndigheter.

[1] 2018 års budgetförordning. Utredningen har haft tillgång till den nya budgetförordningen som ännu inte fått någon officiell beteckning; Regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union (recast) (first reading) – Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, documentnr. st16800/23 ADD1, Bryssel av den 15 december 2023. Fortsättningsvis kallas den senare budgetförordningen för ”den nya budgetförordningen”.
[2] Artikel 192 i den nya budgetförordningen.

Krav i relation till kontroll av stöd av mindre betydelse

De förvaltande myndigheterna ska tillse att stöden de beslutar om ges i enlighet med förordningen om stöd av mindre betydelse (de minimis-stöd).[3] Denna förordning har varit föremål för omförhandling och en ny förordning beslutades 13 december 2023. Försumbart stöd eller stöd av mindre betydelse är andra termer för de minimis-stöd. Dessa är stöd med så låga belopp att de inte anses påverka samhandeln inom EU och därmed utgör de under vissa förutsättningar inte statsstöd.

Ett företag kan få ett de minimis-stöd för nästan vilka kostnader som helst som uppkommer för företaget, så länge det sammanlagda beloppet de minimis-stöd som företaget fått från olika stödgivare, inklusive annan nationell offentlig finansiering, inte överstiger ett visst takbelopp under en rullande treårsperiod. För stöd enligt den allmänna de minimis-förordningen är takbeloppet 300 000 euro. Efter treårsperioden kan samma företag få nytt de minimis-stöd enligt villkoren i den tillämpliga de minimis-förordningen. Alla de minimisförordningar har inte samma takbelopp. För att det ska handla om ett godkänt de minimis-stöd krävs att samtliga villkor enligt den aktuella de minimis-förordningen är uppfyllda.

I den uppdaterade förordningen anges att medlemsstaterna ska se till att information om beviljat stöd av mindre betydelse från och med den 1 januari 2026 registreras i ett centralt register på nationell nivå eller unionsnivå. Det centrala registret ska upprättas på ett sådant sätt att informationen är lättillgänglig för allmänheten samtidigt som unionens dataskyddsregler följs.[4]

9.2.2 Krav under den gemensamma jordbrukspolitiken

Krav i relation till förvaltnings- och kontrollsystem

Till skydd av unionens ekonomiska intressen ska medlemsstaterna inrätta effektiva förvaltnings- och kontrollsystem för att säkerställa att unionslagstiftningen om unionens interventioner efterlevs. Medlems-

[3] Förordning 2023/9700 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse samt Förordning 2023/9701 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
[4] Artikel 6 i förordningen 2023/9700 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

staterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att deras förvaltnings- och kontrollsystem fungerar korrekt och att de utgifter som redovisats till kommissionen är lagliga och korrekta. I syfte att bistå medlemsstaterna i detta avseende ska kommissionen i enlighet med förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.ge medlemsstaterna tillgång till ett datautvinningsverktyg för att bedöma de risker som projekt, stödmottagare, uppdragstagare och kontrakt utgör samtidigt som en minimal administrativ börda och ett effektivt skydd av unionens ekonomiska intressen säkerställs.[5] Förordningen anger också att medlemsstaterna särskilt ska säkerställa att inga förmåner som föreskrivs i den gemensamma jordbrukslagstiftningen beviljas en fysisk eller juridisk person för vilken det konstaterats att de förutsättningar som krävs för att få sådana förmåner har skapats på ett konstlat sätt, i strid med målen för lagstiftningen.[6]

För kontroll av EU-medel inom jordbrukssektorn finns ett integrerat administrations- och kontrollsystem, IAKS. Med hjälp av systemet kan länderna:

- följa upp att betalningar kopplade till areal- och djurbaserade stöd utförs korrekt,
- förebygga, upptäcka och följa upp oegentligheter,
- kräva tillbaka felaktigt utbetalda belopp,
- hjälpa lantbrukarna att göra korrekta ansökningar.

Varje EU-land väljer själv med hjälp av vilken teknik som systemet ska inrättas. Målet med systemet är att minska pappersarbetet och säkerställa effektiva och ändamålsenliga kontroller. Systemet består av flera sammankopplade databaser till exempel vad gäller identifiering av all jordbruksmark i EU-länderna, ett system där lantbrukarna kan visa vilka jordbruksarealer de söker stöd för, databas över de djur som omfattas av stödordningarna samt ett integrerat kontrollsystem för systematiska kontroller av stödansökningarna. Systemet ska möjliggöra utbyte och integrering av data mellan databaserna och det geografiska informationssystemet.

[5] Artikel 59 förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.
[6] Artikel 62 förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Medlemsstaterna ska säkerställa att dataset som samlas in genom det integrerade systemet delas kostnadsfritt mellan offentliga myndigheter och offentliggörs på nationell nivå. Även unionens institutioner och organ ska ha tillgång till dessa dataset. Kraven är också att medlemsstaterna ska säkerställa att stödmottagarna har tillgång till alla relevanta data som rör dem med avseende på den mark de använder och avser att använda så att de kan lämna in korrekta ansökningar.[7]

Krav i relation till mål och resultatuppföljning

Medlemsstaterna är ålagda att som en del av kraven på övervakning och utvärdering inrätta ett säkert elektroniskt informationssystem i vilket de ska registrera och lagra centrala uppgifter om genomförandet av den strategiska planen. Övervakning av framsteg mot de fastställda målen lyfts särskilt och uppgifterna om varje stödmottagare och insats behöver därför finnas.[8] Vidare ska heltäckande, aktuella och tillförlitliga datakällor inrättas som möjliggör en effektiv uppföljning av måluppfyllelsen med hjälp av output-, resultat- och effektindikatorer.[9]

Gemensamt informationssystem

Kommissionen har åtagit sig att i samarbete med medlemsstaterna inrätta ett informationssystem. Detta för att möjliggöra säkert utbyte av data som är av gemensamt intresse mellan kommissionen och varje medlemsstat.[10]

9.2.3 Krav enligt regelverket om gemensamma bestämmelser

Krav i relation till förvaltnings- och kontrollsystem

Medlemsstaterna ska enligt kraven i CPR[11] ha förvaltnings- och kontrollsystem för sina program och säkerställa att de fungerar i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning samt uppfyller ett an-

[7] Artikel 66–67 i förordning 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.
[8] Artikel 130 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer.
[9] Artikel 131 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer.
[10] Artikel 150 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer.
[11] Förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

tal nyckelkrav. Bland dessa återfinns kravet på att de förvaltande myndigheterna har tillförlitliga elektroniska system för registrering och lagring av uppgifter för övervakning, utvärdering, ekonomisk förvaltning, kontroller och revisioner. Här ingår krav gällande lämpliga processer för att säkerställa uppgifternas säkerhet, integritet och konfidentialitet och autentisering av användarna.[12] Den förvaltande myndigheten ska elektroniskt registrera och lagra de uppgifter om varje insats som behövs för övervakning, utvärdering, ekonomisk förvaltning, kontroller och revisioner samt säkerställa uppgifternas säkerhet, integritet och konfidentialitet och autentisering av användare.[13] De förvaltande myndigheterna ska vidare ha infört effektiva och proportionella åtgärder och förfaranden för bedrägeribekämpning, med beaktande av de risker som identifierats samt förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter.[14] Det är bland annat med hänvisning till denna bestämmelse om bedrägeribekämpning som kommissionen tillhandahåller ett it-system för datautvinning och riskbedömning – i dag kallat Arachne (avsnitt 9.3.1).

Krav avseende synlighet, öppenhet och kommunikation

Varje medlemsstat ska tillhandhålla information till medborgarna om fondernas resultat genom en gemensam webbportal som ger åtkomst till alla program där medlemsstaten deltar.[15] Varje förvaltande myndighet ska också säkerställa att det finns en webbplats med information om mål, verksamhet, tillgängliga finansieringsmöjligheter och resultat för de program som den ansvarar för. Vidare ska myndigheten tillhandahålla en tidsplan över planerade ansökningsomgångar på denna webbplats alternativt den ovan nämnda gemensamma webbportalen. Den förvaltande myndigheten ska på webbplatsen även offentliggöra en förteckning över de insatser som får stöd från fonderna. Förteckningen ska finnas i ett öppet maskinläsbart format med möjlighet att sortera, söka, extrahera, jämföra och vidareutnyttja uppgifterna.[16]

[12] Artikel 69 i förordningen 2021/2115 om strategiska planer och förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[13] Artikel 72.1.e samt bilaga XVII i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[14] Artikel 74 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[15] Artikel 46b i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[16] Artikel 49 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

Med hänvisning till CPR ställs motsvarande krav på öppenhet och publicering för stöd som ges i enlighet med regelverket för den gemensamma jordbrukspolitiken.[17]

9.3 System för riskvärdering och kontroll

9.3.1 Riskvärderingsverktyget Arachne

Arachne är ett riskvärderingsverktyg som EU-kommissionen har tagit fram för att hjälpa medlemsstaternas förvaltande myndigheter att kontrollera hur EU-stöd för delad förvaltning används och förvaltas. Systemet syftar till att förvaltande myndigheter ska kunna identifiera projekt och kontrakt med hög risk samt identifiera potentiella risker med kopplingar till andra projekt. Verktyget är i dag frivilligt att använda och tjänsten tillhandahålls avgiftsfritt från kommissionen.

Arachne kopplar ihop data om projekt och kontrakt från deltagande medlemsstaters nationella projektdatabaser med två kommersiella databaser. En som samlar in offentligt tillgängliga uppgifter om cirka 400 miljoner aktiva och vilande bolag samt 200 miljoner huvudmän från hela världen och en med sanktionslistor och listor över politiskt utsatta personer (PEP). Data uppdateras varje kvartal. Med hjälp av dessa uppgifter skapas en automatgenerad riskvärdering utifrån ett hundratal riskparametrar. Parametrarna delas in i sju kategorier, upphandling, avtalsförvaltning, stödberättigande, resultat, koncentration, anseende och bedrägeri. Riskindikatorerna hjälper förvaltningsmyndigheterna att identifiera de mest riskfyllda projekten, stödmottagarna, leverantörerna och avtalen. Riskerna poängsätts med ett värde från 1–50.

Genom verktyget kan förvaltningsmyndigheten få en uppfattning om eventuella intressekonflikter och risker för dubbelfinansiering från olika fonder och program, inte bara nationellt utan även gällande finansiering från andra medlemsstaters operativa program. I början av 2022 infördes en funktion i verktyget som gör det möjligt att göra riskvärderingar av företag och projekt som ännu inte fått medel beviljade. Det innebär att verktyget kan användas som ett stöd vid handläggning av projektansökningar. En grundläggande förutsättning för Arachne och användningen av systemet är att det endast varnar för

[17] Artikel 98 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

risker, men inte tar fram bevis. Systemet ger förvaltande myndigheter en möjlighet att med utgångspunkt i riskindikationerna från systemet göra en värdering av vilka projekt som ska analyseras vidare inom ramen för de förvaltningskontroller som myndigheterna är ålagd att genomföra.

Arachne introducerades inför programperioden 2014–2020 och omfattade då enbart fonderna under sammanhållningspolitiken. Sedan 2019 omfattas även fonderna under den gemensamma jordbrukspolitiken genom ett pilotprojekt som inbegriper landsbygdsutvecklingsprojekt.[18] Användningen har vuxit i takt med att fler länder och användare har anslutit sig. I början av 2022 var 19 medlemsstater fullt anslutna och ytterligare ett land, Grekland, deltog på prov. Sju länder, däribland Sverige, har hittills valt att inte delta.

Totalt omfattas cirka 55 procent av alla projekt som finansieras genom fonderna under sammanhållningspolitiken.[19] Två år efter pilotprojektet för fonderna inom jordbrukspolitiken inleddes hade 7 av 76 utbetalande organ laddat upp uppgifter och använt verktyget i viss utsträckning. Fyra testar verktyget och tio utbetalande organ uppges ha inlett diskussioner med syfte att använda det.[20]

Det ankommer på respektive förvaltande myndighet att välja om man vill ansluta sig till Arachne eller inte. Enligt den ovan nämnda bestämmelsen i förordning 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken ska kommissionen se till att medlemsstaterna kan använda verktyget på frivillig basis. Kommissionen har ålagt sig att ta fram en utvärderingsrapport av systemet under 2025.[21]

Budgetförordningen har varit föremål för förhandling och beslut om en uppdaterad förordning fattades i december 2023. I förhandlingen drev kommissionen att det skulle vara obligatoriskt för förvaltande myndigheter att ansluta sig till Arachne. Utfallet i förhandlingen mellan kommissionen, parlamentet och rådet blev dock en annan. De tre instanserna är överens om att inför programperioden efter 2027 åter diskutera frågan om användning av ett integrerat itsystem för datautvinning och riskbedömning ska göras obligatoriskt

[18] Europeiska kommissionens åtgärder mot bedrägerier inom den gemensamma jordbrukspolitiken: dags för mer djupgående insatser, ECA 2020.
[19] Uppgift från EU-kommissionen i april 2022.
[20] Europeiska kommissionens åtgärder mot bedrägerier inom den gemensamma jordbrukspolitiken: dags för mer djupgående insatser, Europeiska revisionsrätten 2022.
[21] Artikel 59.2 i förordningen 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

för alla medlemsstaters förvaltande myndigheter.[22] Till 2027 ska kommissionen presentera en utvärdering av ett antal olika kriterier, såsom systemets interoperabilitet med medlemsländernas it-system och databaser samt förutsättningarna för automatisk överföring av information i realtid. Riskindikatorernas kvalitet, möjligheten att nyttja artificiell intelligens för analyser samt systemets överensstämmelse med generella dataskyddsprinciper är andra aspekter som ska utvärderas.[23] Fram till dess kan medlemsländerna liksom i dag nyttja systemet på frivillig basis.

Oaktat om förvaltande myndigheter väljer att nyttja Arachne och den information som finns lagrad där ställs det krav på delning av information med kommissionen inom ramen för budgetförordningens reglering av intern kontroll av genomförandet av EU:s budget. Data om stödmottagare och projekt ska göras tillgänglig för kommissionen i ett elektroniskt, interoperabelt och maskinläsbart format. Förvaltande myndigheter har en skyldighet att registrera och lagra sådana uppgifter i enlighet med sektorspecifika regler. I avsaknad av en sådan skyldighet enligt sektorspecifika regler får medlemsstaterna på frivillig basis ge kommissionen tillgång till aktuella uppgifter.[24] I praktiken innebära detta att vissa uppgifter som förvaltande myndigheter redan i dag samlar in enligt krav i sektorsspecifik reglering (exempelvis CPR) inte enbart ska nyttjas för interna kontroller i samband med beslut eller kontroll och uppföljning av projekt utan även ska tillgängliggöras för kommissionen. Kommissionen kommer i sin tur att föda in dessa i Arachne. Detta gäller oavsett om svenska förvaltande myndigheter sedan använder Arachne i sitt kontrollarbete.

Invändningar mot Arachne

Kommissionen har utvärderat hur Arachne används och skickade under 2022 ut en enkät till medlemsstaterna. Av sammanställningen av enkätsvaren framgår att även om de medlemsstater som använder verktyget anser att det är användbart, har majoriteten av olika anledningar fortfarande inte utnyttjat verktyget till fullo. Ett av de främsta skälen till detta uppges vara en upplevd eller befarad administrativ börda

[22] Joint statement of the European Parliament, the council and the Commission on the single data-mining and risk-scoring tool provided for in Article 36 of the Financial Regulation. I den nya budgetförordningen används inte Arachne som benämning utan ”the single data-mining and risk-scoring tool”. Utredningen använder dessa två begrepp som synonymer.
[23] Artikel 36.6. c i den nya budgetförordningen.
[24] Artikel 36.6 i den nya budgetförordningen.

kopplad till den datainsamling som följer av användningen av verktyget. Invändningen om administrativ börda lyfts framför allt i kontexten att länderna har nationella it-system och databaser med motsvarande syfte och information. Att rapportera in data i flera system med samma syfte upplevs som administrativt tungt och minskar den tillförda nyttan av Arachne. Flera medlemsstater efterfrågar här förutsättningar för automatiserad uppladdning av data i stället för den manuella överföring som nu krävs. Detta skulle dessutom möjliggöra för realtidsdata i stället för de kvartalsvisa uppdateringar som görs i nuvarande system.

Även kvaliteteten på data i Arachne ifrågasätts i enkätsvaren, exempelvis kan myndigheter få ett stort antal falska positiva flaggningar på risker. En ytterligare invändning handlar om legala hinder, framför allt kopplat till nationella dataskyddsfrågor. Även det faktum att verktyget primärt används för att bedöma risker för fonderna under sammanhållningspolitiken och att man vill se en utökning till fler fonder, tas upp.[25]

I en hearing som kommittén för budgetkontroll anordnade under 2022 rörande Arachne, svarade den för budget och administration ansvariga kommissionären på de invändningar mot verktyget som lyfts av medlemsstaterna. Kommissionären medgav att det finns utrymme för förbättringar av Arachne och att verktyget kommer att utvecklas succesivt utifrån den respons och utvärdering som medlemsstaterna bidrar med. Kommissionären lyfte att kvalitén och interoperabiliteten med nationella system kommer att bli bättre och att kommissionens förslag om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen ska kunna bidra till detta.[26] Vidare bedömde kommissionären att värdet av användningen av Arachne kommer att öka för medlemsstaterna i takt med att mer data tillförs systemet. Det är ett av skälen till att kommissionen vill göra Arachne obligatoriskt.[27] Vad gäller de legala hindren tog kommissionen fram en sekretesspolicy[28] som godkändes av kommissionens dataskyddsombud under 2022. Denne har bekräftat att användningen av Arachne

[25] Survey on the integrated IT system for data-mining and risk-scoring "Arachne", European Commission 2022 samt Instruments and Tools at EU Level and Developed at Member State Level to Prevent and Tackle Fraud – ARACHNE, Policy Department for Budgetary Affairs 2022.
[26] KOM (2022) 720, se vidare Faktapromemoria 2022/23: FPM33 Förordning om ett interoperabelt Europa.
[27] Committee on Budgetary Control, Reference ID: 20221205-1500-COMMITTEE-CONT.
[28] Protection of your personal data, Kommissionen 2022, DPR-EC-00598.4.

för de syften som utkastet till budgetförordningen anger är i överensstämmelse med Europeiska dataskyddsförordningen (GDPR)[29].[30]

Arachne i en svensk kontext

Ingen av de svenska myndigheter som hanterar EU-stöd har fram till februari 2024 anslutit sig till Arachne eller använt sig av detta system i sitt kontroll- och granskningsarbete. Enligt uppgift från Finansdepartementet påbörjades under våren 2022 vissa analyser av myndigheternas behov och förutsättningarna att ansluta sig till systemen.

Skälen till att de svenska förvaltande myndigheterna hittills inte använt sig av verktyget är i vissa delar likalydande. Det handlar övergripande om att man inte har kunnat prioritera arbetet med anslutning till dessa verktyg då utvecklingen av de nationella handläggnings- och kontrollsystemen med tillhörande systemstöd inför den nya programperioden varit prioriterat. Vissa myndigheter framhåller att de administrativa kostnaderna för anslutning och användning initialt bedömts vara högre än nyttan och att det kan finnas integritetsproblem förknippat med användningen. Systemet anses även har en del brister, till exempel att data inte uppdateras mer än kvartalsvis vilket begränsar värdet av den.[31]

Ändamålsenlighet

Svenska ESF-rådet framhåller att det risk- och kontrollarbete som rådet har i dag fungerar väl när det kommer till att identifiera oegentligheter. Myndigheten framhåller att andelen felaktiga utbetalningar under föregående programperiod legat under de två procent som kommissionen anger som en tillfredsställande nivå. Det faktum att en majoritet av de stödsökande kommer från offentlig sektor minskar också värdet av denna typ av riskverktyg. Sammanfattningsvis bedömer ESF-rådet att användningen av verktyg som Arachne i nuläget innebär administrativa kostnader som inte vägs upp av nyttan. Däremot uppger

[29] Europaparlamentets och rådets Fförordningen (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[30] Se svar 9, Public Hearing Committee on Budgetary Control, written questions in follow up to hearing, 2022-12-05 samt Parliamentary question, Answer to Question No E-002400/17.
[31] Survey on the integrated IT system for data-mining and risk-scoring "Arachne", SE answers, European Commission 2022.

ESF-rådet att om andra svenska fondmyndigheter ansluter sig till Arachne ökar mervärdet eftersom Arachne då fyller ett större syfte genom kontroll av dubbelfinansiering samt möjlighet att samla och dela uppgifter om stöd som ges inom regelverket kopplade till stöd av mindre betydelse (avsnitt 9.2.1).[32]

Tillväxtverket har under 2022 testat Arachnes funktioner baserat på data om projekt som genomförts inom ett av de regionala programmen som genomförts under programperioden 2014–2020. Verket fick genom denna testpilot en övergripande positiv bild av Arachne och bedömer att användningen av systemet kan tillföra värden för granskningsverksamheten. Detta i form av mer ett systematiskt arbetssätt samt minskat beroende av enskilda handläggares erfarenhet och särskilda kompetens. Indikatorerna i Arachne bedöms fånga upp väsentliga risker och omfattar vissa perspektiv som myndigheten i dag inte beaktar vid granskning av projekt, stödmottagare och leverantörer. Myndigheten lyfter även att det kan finnas ekonomiska skäl att ansluta sig. Den information som myndigheten i dag köper genom kreditvärderingstjänster som Creditsafe tillhandahålls utan kostnad i Arachne. Ska man få motsvarande kontrollfunktioner som Arachne erbjuder behöver myndigheten bygga eller köpa in något eget system för riskvärdering.[33] Myndigheten framhåller samtidigt att det verkliga värdet av att använda ett riskvärderingsverktyg som Arachne uppkommer om det integreras i handläggningssystemet och automatiskt ”flaggar” för risker där. Detta skulle kräva en utveckling av befintligt handläggningssystem. Något som begränsar nyttan är att Arachne använder och tillhandahåller data genererad från hantering av EU-stöd medan Tillväxtverket skulle ha nytta av ett verktyg som omfattar även nationella bidrag.

Jordbruksverket uppger att myndigheten har övervägt att delta i ett tidigt införande av Arachne men valt att avvakta andra medlemsländers anslutning. Myndigheten har velat analysera den administrativa bördan av systemet ytterligare för att kunna bedöma hur nyttan av ett införande skulle se ut. Myndigheten framhåller behovet av att få tid för att kunna bedöma nödvändiga ändringar av nationella bestämmelser och rutiner för förvaltningskontrollerna, innan myndigheten kan börja tillämpa ett verktyg som Arachne. Verket menar vidare att det inte heller är tydligt hur systemet ska kunna användas för areal-

[32] Intervju med ESF-rådet 2022-12-16.
[33] Intervju med Tillväxtverket 2022-12-12.

och djurbaserade ersättningar utan att det medför risk för onödiga förseningar och omfattande administrativa bördor för sökande eller för myndigheter.[34]

Myndigheten har parallellt undersökt alternativ till Arachne genom att se över möjligheterna att bygga ett eget system för riskvärdering eller att köpa ett motsvarande system på marknaden. Dessa alternativ har dock inte bedömts vara kostnadseffektiva.

Myndigheten uppger att de i dag gör riskanalyser manuellt. Man har tillgång till data om stödsökanden och stödmottagare, bland annat utifrån egenrapporterad information, men myndigheten använder sig, i likhet med Tillväxtverket och ESF-rådet, också av informationstjänster på marknaden. Data kan i kontrollarbetet filtreras utifrån vissa riskkriterier, men det finns inget inbyggt analyssystem som bedömer om en risk föreligger eller om den är hög eller låg.[35] Samtidigt lyfter myndigheten i dialogen med utredningen att för de areal- och djurbaserade stöden är kontrollen av dubbelfinansiering inbyggd i de it-system och register som ligger till grund för arealer och djur varför nyttan av ytterligare kontrollverktyg för dessa stöd uppfattas som begränsat.

Jordbruksverket uppger vidare att det finns ett övergripande behov av att kunna använda den mängden data som man samlar in från stödmottagarna på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt. Inte sällan begärs data in från stödmottagare även om den finns tillgänglig hos andra myndighetsaktörer, exempelvis Bolagsverket. Att, i större utsträckning än i dag, kunna dela så kallad grunddata mellan myndighetsaktörerna skulle kunna minska uppgiftsbördan för stödmottagarna och även förhindra att myndigheten lagrar data i onödan.

En aspekt som samtliga myndigheter framhåller är att möjligheten att upptäcka dubbelfinansiering skulle kunna öka vid en anslutning till Arachne eller genom att på annat sätt systematiskt samköra projektdata som respektive myndighet har lagrat hos sig. I dag kontrolleras dubbelfinansiering manuellt och ad hoc-mässigt genom delning av filer med fakturauppgifter samt sökningar i projektbankerna. Hos ESF-rådet görs kontroller av förekomsten av dubbelfinansiering primärt om stödmottagarna i ansökan själva uppger att de också ansökt om andra offentliga medel eller EU-stöd.

[34] Survey on the integrated IT system for data-mining and risk-scoring "Arachne", SE answers, European Commission 2022.
[35] Intervju med SJV 2022-12-14.

Under 2023 har utbildningsinsatser genomförts i enlighet med ESF-rådets handlingsplan för bedrägeribekämpande åtgärder i syfte att förhindra dubbelfinansiering. Ett samarbete har också inletts med Tillväxtverket för att hitta ett fungerande arbetssätt utifrån en bedömd ökad risk 2021–2027.[36] ESF-rådet har även identifierat att vissa bidrag från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) kan överlappa stöden inom socialfonden. Det är alltså inte bara gentemot EU-stöd som dubbelfinansiering behöver undersökas utan också gentemot nationella bidrag.[37]

Juridiska hinder

Utredningen har haft kontakt med Jordbruksverket, Tillväxtverket, ESF-rådet, Migrationsverket samt Polismyndigheten angående vilka eventuella juridiska frågor de bedömer kan komma att aktualiseras vid en anslutning till Arachne. Nedan redogörs i korthet för vad myndigheterna anfört.

ESF-rådet gör utifrån en preliminär analys bedömningen att det inte torde föreligga några problem kopplat till nationell sekretesslagstiftning vad avser de obligatoriska uppgifterna[38] som ingår i verktyget eftersom dessa redan i dag är tillgängliga för allmänheten i projektbanken. Beroende på vilka uppgifter som omfattas bedömer man däremot att det kan föreligga svårigheter hänförliga till den kategori som benämns ”related people”. Om ”related people” endast inbegriper verkliga huvudmän, som enligt lag måste rapporteras till Bolagsverket, ser myndigheten dock inga problem eftersom dessa uppgifter redan i dag är tillgängliga och sökbara.[39] Vad gäller överföringen av uppgifter till Arachne uppger ESF-rådet vidare att det skulle kunna uppstå konflikter i förhållande till den svenska sekretesslagstiftningen om de uppgifter som ska överföras faller under regleringen i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).[40]

---

[36] Handlingsplan för bedrägeribekämpande åtgärder 2023, ESF-rådet, dnr 2022/00501.
[37] Intervju med ESF-rådet 2022-12-16.
[38] Projekt-ID, Projektnamn. Status, berört general-direktorat, Projekttyp, stödmottagare, projektkostnad.
[39] Svar på skriftliga frågor från utredningen, e-post från ESF-rådet, 2023-10-25.
[40] Enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt 1. För uppgift om en enskilds affärs-

Tillväxtverket uppger, även detta efter en preliminär analys, att det finns oklarheter hänförliga till hanteringen av riskanalyser som skapas genom Arachne samt uppladdning och delning av information. Myndigheten menar att de uppgifter som finns tillgängliga i systemet och de riskanalyser som skapas genom Arachne kan anses utgöra allmän handling som, under förutsättning att de inte omfattas av sekretess, genom myndighetens hantering blir offentlig och därmed kan begäras ut av externa aktörer eller omfattas av partsinsynen. I Arachnestadgan anges emellertid att resultaten av riskberäkningar är interna uppgifter för förvaltningskontroller och att de därmed omfattas av villkoren för skydd av personuppgifter och inte får offentliggöras varken av kommissionen eller av de förvaltande myndigheterna.[41] För att Tillväxtverkets hantering av riskanalyserna ska uppfylla dessa krav krävs följaktligen att den information och de riskanalyser som hämtas genom Arachne skyddas av den nationella sekretesslagstiftningen. Tillväxtverket menar dock att det är tveksamt om detta är möjligt inom ramen för den nuvarande regleringen, både i förhållande till externa aktörer och de som är part i ärendet. Vad gäller frågor hänförliga till den Europeiska dataskyddsförordningen GDPR lyfter Tillväxtverket också att den obligatoriska uppgiften ”organisationsnummer” i fallet med enskild firma även utgör personens personnummer varför lämpligheten i detta bör utredas vidare sett till 3 kap. 10 § lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (GDPR). Därutöver påpekas att förvaltande myndighet kommer att behöva göra en bedömning för varje enskild uppgift som ska delas i fall som rör uppgifter som går utöver de obligatoriska.[42]

Jordbruksverket har liksom övriga myndigheter enbart gjort en preliminär analys, och i den inte funnit några direkta juridiska hinder. Ett problem som man emellertid har identifierat avseende de uppgifter som sorterar under ”related people” är att myndigheten i nuläget inte har tillgång till uppgifter om verklig huvudman.[43]

---

eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och 2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

[41] Arachne – Stadga för införandet och tillämpningen av Arachnes riskbedömningsverktyg för förvaltningskontroller, v.1.5, Kommissionen, s. 5.

[42] Svar på skriftliga frågor från utredningen, e-post från Tillväxtverket 2023-10-19.

[43] Svar på skriftliga frågor från utredningen, e-post från Jordbruksverket 2023-10-23. Begränsad tillgång till uppgifter om verklig huvudman avser enbart jordbruksfonderna som lyder under förordning 2021/2116 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jord-

Migrationsverket har inte haft tillgång till Arachne för att kunna testa verktyget och uppger därför att de inte kunnat göra någon djupare analys av de legala förutsättningarna. Vad gäller de obligatoriska uppgifterna ser myndigheterna inte några större problem.[44]

Inte heller Polismyndigheten har identifierat några problem med de obligatoriska uppgifterna, men uppger i likhet med Tillväxtverket att en bedömning utifrån GDPR och annan berörd lagstiftning behöver göras vid varje givet tillfälle eller ny uppgift som ska föras in i Arachne.[45]

Kostnader

Då ingen svensk myndighet aktivt använder Arachne i dag finns det inget utfall över kostnader. Ingen myndighet har gjort några skarpa beräkningar, däremot har vissa uppskattningar gjorts på begäran från utredningen.

Tillväxtverket uppger utifrån pilottestet att det tog 4–8 timmar per regionalfondsprogram att manuellt skapa testfiler i Excel. Då ingick ytterligare uppgifter utöver de obligatoriska. Myndigheten anför att om det blir aktuellt med systematisk användning av Arachne bör API-överföring användas på sikt, i stället för manuellt skapande av Excel-filer. Detta bedömer verket har förutsättningar att bli mer effektivt och troligen också till nytta för andra förvaltande myndigheter som använder Tillväxtverkets handläggningssystem NYPS. Dock är Tillväxtverkets erfarenheter från utvecklingen av en API-lösning för överföring av data från NYPS till EU-kommissionens rapporteringssystem SFC 2021[46] att det innebär både en relativt stor utvecklingsinsats och en omfattande löpande kostnad att upprätthålla en sådan integrationslösning. Det finns därför en risk att myndigheten därutöver behöver upprätthålla manuella sidorutiner.

ESF-rådet anger att det troligtvis inte skulle innebära någon större tillkommande kostnad att uppge de obligatoriska uppgifterna men att

bruks politiken samt förordningen 2021/2115 om strategiska planer där det inte ställs krav på att uppgifter om verklig huvudman lämnas i ansökan om stöd. Detta krav ställs i förordningen 2021/1060 med gemensamma bestämmelser varför uppgifterna finns för EHFVF som lyder under detta regelverk.

[44] Svar på skriftliga frågor från utredningen, e-post från Migrationsverket 2023-10-25.

[45] Svar på skriftliga frågor från utredningen, e-post från Polismyndigheten 2023-10-27.

[46] SFC2021 är systemet för allt officiellt informationsutbyte mellan medlemsstaten och kommissionen rörande förvaltningen av fonder för delad förvaltning, i enlighet med artikel 69.9 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

det krävs anpassningar av it-systemet om ytterligare uppgifter[47] ska rapporteras in, med oklara kostnader och resursbehov som följd.

Polisen uppger att kostnader kan uppkomma gällande utveckling av exempelvis behörigheter och kopplingar till andra system. Manuella moment och ytterligare bearbetningar av data kan orsaka en ökad administrativ börda.

Jordbruksverket har gjort en grov uppskattning om tidsåtgång som bygger på att de uppgifter som blir obligatoriska att lägga in i Arachne finns tillgängliga i Jordbruksverkets datasystem för beslutsstöd[48]. Tidsåtgången skulle då uppgå till cirka 1 000 it-timmar och cirka 1 000 timmar verksamhetstid. Kostnader motsvarande 1 000 verksamhetstimmar tillkommer för utbildningstid, rutiner, arbetsmetod med mera. Givet grundpremissen att uppgifterna redan finns i systemet för beslutsstöd uppskattas kostnaden för det löpande arbetet till cirka 200 it-timmar och cirka 200 timmar verksamhetstid. De löpande kostnaderna påverkas av hur ofta uppgifterna behöver laddas upp.

9.3.2 Tidig upptäckt och uteslutning (Edes)

Systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes) är ett system som kommissionen inrättade 2016 för att stärka skyddet av unionens ekonomiska intressen. Edes ska säkerställa en korrekt ekonomisk förvaltning genom att förhindra att medel betalas ut till motparter som inte har rätt att ta emot dem. Genom systemet kan kommissionen utesluta personer eller aktörer från att ta del av EU-stöd. Personer eller enheter som söker medel, tar emot medel, är underleverantörer eller verkliga huvudmän är några av de aktörer som kan bli föremål för uteslutning.[49] Uteslutningen kan gälla i upp till fem år.[50] I allvarliga fall kan namnet på motparten offentliggöras i avskräckande syfte.

I enlighet med Edes nuvarande regelverk[51] är det möjligt att utesluta en motpart av följande skäl:

[47] Exempelvis ”Contract data” och ”Expenses/invoices”.
[48] BLIS.
[49] Artikel 138.2 punkterna j–l i den nya budgetförordningen.
[50] Artikel 142 i den nya budgetförordningen.
[51] Artikel 139 i den nya budgetförordningen.

- Konkurs, insolvens och liknande situationer.
- Underlåtenhet att betala skatter eller socialförsäkringsavgifter.
- Allvarligt fel i yrkesutövningen.
- Bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet.
- Oriktigheter som rör EU-finansierad verksamhet.
- Betydande brister när det gäller att uppfylla de viktigaste skyldigheterna enligt kontrakt som finansieras genom EU:s budget.
- Kringgående av skattemässiga, sociala eller andra rättsliga skyldigheter eller upprättande av en enhet för detta ändamål.

Edes ifrågasattes i inledningen av dess användning av EU-domstolen för att verksamheten saknade lagligt stöd och att funktionaliteten bröt mot flera grundläggande rättsprinciper. Med anledning av kritiken etablerades ”Edes-panelen” som bemannats med oberoende ledamöter som stöds av ett sekretariat inom kommissionens budgetdirektorat.

Informationen om tidig upptäckt, uteslutning eller ekonomiska sanktioner kan härröra från olika källor exempelvis lagakraftvunnen dom eller slutliga förvaltningsbeslut, resultat från granskningar av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), Europeiska Åklagarmyndigheten (Eppo) eller Europeiska revisionsrätten (ECA). Även revisioner och andra kontroller samt fall av bedrägeri eller oriktigheter som rapporterats av nationella myndigheter, exempelvis genom Irregularity Management System (IMS) (avsnitt 10.5.2.) kan ligga till grund för denna typ av åtgärder.

Edes är det enda uteslutningssystem som tillämpas på EU-nivå. Systemet har hittills enbart omfattat EU-medel under direkt och indirekt förvaltning. Sedan 2016 har över 100 anmälningar gjorts till Edes-panelen varav cirka 50 fall har lett till uteslutning av den anmälda aktören. Vidare har 12 ärenden anmälts till EU-domstolen med begäran om överprövning.[52]

Åtkomst till Edes sker efter ett ansökningsförfarande hos kommissionen. Därefter beslutas om en nationell Edes-administratör som

[52] Kommissionens workshop 2023-01-10, Edes – The powerful and well-established exclusion system to protect the EU budget.

kan godkänna att andra organisationer i medlemsstaten får tillgång till Edes.[53] Flera medlemsstater har ännu inte begärt åtkomst.[54]

Europeiska revisionsrätten (ECA) genomförde under 2022 en granskning av Edes med syftet att bedöma om uteslutning används på ett ändamålsenligt sätt för att skydda EU-medel från otillförlitliga motparter. ECA:s övergripande slutsats var att Edes har ett brett spektrum av uteslutningssituationer och gedigna beslutsförfaranden, men att kommissionens avdelningar har registrerat få uteslutningar i systemet. När det gäller delad förvaltning, som då alltså inte omfattades av Edes, konstaterar ECA att medlemsstaternas olika tillvägagångssätt att användningen av uteslutning blir mindre ändamålsenlig totalt sett. ECA rekommenderar kommissionen att ytterligare utöka tillämpningsområdet för uteslutning samt att utöka Edes till att även omfatta delad förvaltning. ECA konstaterade vidare att vissa medlemsstater skulle kunna utnyttja uppgifter och verktyg på EU-nivå effektivare, däribland uppgifter om bedrägerier och oriktigheter och datautvinnings- och riskbedömningsverktyget Arachne.[55]

Den nya budgetförordningen innehåller ett antal förändringar i relation till dagens regelverk, många i linje med ECA:s rekommendationer. Bland annat ska användning av Edes bli obligatoriskt vid hantering av samtliga EU-stöd, inklusive de med delad förvaltning samt RRF.[56]

Edes i en svensk kontext

En anslutning till Edes kräver att Sverige utser en nationell administratör som ska delegera behörigheter till svenska förvaltande myndigheter för uppkoppling mot systemet. Därefter är det de behöriga myndigheterna som anmäler till Edes och kontinuerligt följer upp listorna på svartlistade och uteslutna företag och organisationer. Det har förts en dialog mellan Finansdepartementet och Ekobrottsmyndigheten om förutsättningarna för att göra Ekobrottsmyndigheten till nationell administratör av Edes och därigenom ansvara för att fördela behörigheter till övriga myndigheter. Ännu har inte någon myndighet utsetts till nationell administratör och därmed har heller ingen förvaltande

[53] Artikel 138 i den nya budgetförordningen.
[54] Kommissionens workshop 2023-01-10, Edes – The powerful and well-established exclusion system to protect the EU budget.
[55] Skyddet av EU:s budget: svartlistning behöver användas bättre, ECA 2022:11.
[56] Artikel 138 i den nya budgetförordningen.

eller utbetalande myndighet anslutit sig eller använt sig av Edes. Det finns inget motsvarande nationellt system för att kontrollera om ett företag eller organisation förekommer på EU:s uteslutningslista.

9.4 Nationella förutsättningar för en gemensam plattform

9.4.1 Digitaliseringen skapar behov och förutsättningar för gemensamma lösningar

I regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning anges att målet för digitaliseringen av förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.[57] Regeringen har framhållit att offentlig sektor ska öka sin effektivitet genom gemensamma digitala lösningar som också ska kunna skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag.[58] För att få till stånd gemensamma lösningar som är ändamålsenliga och effektiva krävs att det föreligger ett behov av att dela information mellan flera aktörer och dessutom behöver det finnas förutsättningar för interoperabilitet av informationen, vad gäller teknik, semantik[59] och juridik.

Som ett led i en förstärkt styrning av förvaltningens digitalisering inrättade regeringen under 2018 Myndigheten för digital förvaltning (Digg). Diggs uppdrag är att utveckla, samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Därutöver ansvarar myndigheten för flera nationella tjänster som används av hela den offentliga sektorn.[60]

[57] Med medborgaren i centrum, Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning, Regeringskansliet 2012.
[58] Skr. 2017/18:47, s. 20.
[59] Det kan bl. a. innebära att använda begrepp vars innebörd är gemensam för de inblandade parterna eller att data beskrivs på ett sådant sätt att den går att förstå.
[60] Prop. 2018/19:1, Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning.

9.4.2 Några initiativ för att förbättra förutsättningarna för gemensamma lösningar och informationsutbyte mellan offentliga aktörer

Under 2019 beslutade regeringen att Digg tillsammans med flera andra myndigheter skulle påbörja etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte[61] och ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen[62]. Under 2022 gav regeringen Digg i uppdrag att leda, samordna och ansvara för att följa upp arbetet med den fortsatta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. Infrastrukturen ska ge förbättrade förutsättningar för att ta fram gemensamma lösningar för utbyte av information, och öka effektiviteten och säkerheten i den samlade förvaltningen. Regeringen anger i budgetpropositionen för 2023 att den digitala infrastrukturen skapar de eftersträvade förutsättningarna, men att införandet går långsamt.[63]

I december 2023 redovisade Utredningen om interoperabilitet vid datadelning (I 2022:03) sitt betänkande En reform för datadelning.[64] Utredningen har haft i uppdrag att analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer. I uppdraget har ingått att utifrån analysen föreslå om och hur styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning bör utvecklas och organiseras på ett effektivt och säkert sätt. Utredningen föreslår att det införs en ny lag om den offentliga förvaltningens förmåga att utbyta information. Lagen ska ställa krav på att nationella interoperabilitetslösningar ska användas vid datadelning inom den offentliga förvaltningen. Digg föreslås få föreskriftsrätt inom området. Föreskrifterna ska etablera ”trafikregler” för hur digital information och data ska delas mellan bland annat myndigheter, regioner och kommuner. Syftet med förslagen är att öka den offentliga förvaltningens förmåga att samverka digitalt genom att dela data på ett effektivt och säkert sätt samtidigt som den personliga integriteten värnas och säkerheten i systemen och i samhället förblir robust. Utredningsarbetet har bland annat utgått från det arbete som Digg utför när det gäller den digitala

[61] Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte, 2019/03306/DF.
[62] I2019/03307/DF.
[63] Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 22.
[64] SOU 2023:96.

infrastrukturen.[65] Utredningens betänkande är ute på remiss till maj 2024.

Den 1 januari 2024 inrättades Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och arbeta med granskningar baserade på dataanalyser och urval från bland annat utbetalningar som myndigheten gör. En av myndighetens huvuduppgifter ska vara att administrera ett system med transaktionskonto, genom vilket utbetalningar från Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket ska göras. Utbetalningsmyndigheten ska behandla uppgifter från de välfärdssystem som är anslutna till systemet och från skattekontot hos Skatteverket samt uppgifter från arbetslöshetskassorna. Det skapar enligt regeringen förutsättningar för att identifiera felaktiga utbetalningar som är svåra att upptäcka i aktörernas eget kontrollarbete. I propositionen om Utbetalningsmyndighetens inrättande gör regeringen bedömningen att det kan finnas skäl att på sikt möjliggöra för fler aktörer att ansluta till systemet med transaktionskonto, men först efter det att Utbetalningsmyndighetens verksamhet har kommit i gång.[66]

Utbetalningsmyndigheten är skyldig att underrätta andra myndigheter och berörda aktörer om felaktiga utbetalningar, men också andra felaktigheter. Genom att samordna information om och kontroll av olika utbetalningar är förhoppningen att både avsiktliga och oavsiktliga felaktigheter i högre grad ska upptäckas. Samordning gör det också möjligt att utföra systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningarna, och därigenom uppmärksamma var riskerna för felaktiga utbetalningar är som störst, samt var det eventuellt uppstår konflikter mellan utbetalningar från olika utbetalningssystem.[67]

Utöver förutsättningar för att dela information genom ökad interoperabilitet har regeringen även tagit initiativ till att utreda förutsättningarna för olika förvaltningsgemensamma lösningar, exempelvis e-arkiv[68] och samordnad it-drift.[69] Dessa förvaltningsgemensamma initiativ förutsätter verksamhetsmässiga förändringar utöver informationsutbyte men är relevanta att ta upp här eftersom de även förutsätter att verksamheterna kan dela information med varandra.

---

[65] SOU 2023:96.
[66] Prop. 2022/23:34 Utbetalningsmyndigheten, s. 28–31.
[67] Prop. 2022/23:34 Utbetalningsmyndigheten.
[68] Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, N2014/3415/ITP.
[69] Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift, Fi2017/03257/DF.

I oktober 2023 tillsatte regeringen utredningen Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22) som bland annat ska kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet och analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses. Utredningen ska också i den utsträckning det behövs, göra en översyn av myndigheternas registerförfattningar. I direktiven lyfts myndigheternas utbetalningar av EU-medel som ett område där ett välfungerande informationsutbyte kan vara en viktig komponent för att minska riskerna för oegentligheter.[70]

9.4.3 Vem ansvarar för utvecklingen av gemensamma plattformar?

Den svenska förvaltningsmodellen innebär ett långtgående delegerat ansvar till och stort förtroende för de statliga myndigheterna. I myndighetsförordningen (2007:515) finns vissa grundläggande krav på myndighetsledningen. Förordningen gäller alla myndigheter under regeringen. Av förordningen framgår att ledningen ansvarar för att myndigheten fortlöpande utvecklar verksamheten och samarbetar med övriga myndigheter och andra aktörer för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.[71] Denna reglering lägger grunden för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter effektivt och rättssäkert (kapitel 2).

Dessa grundläggande förutsättningar gäller för myndigheternas utveckling och val av it generellt och även för val av plattformar som möjliggör delning och samordning av information mellan olika aktörer.[72] Regeringen konstaterar som svar på en rapport från Riksrevisionen[73] att frågan om vilket systemstöd som behövs för en viss verksamhet i första hand är en fråga för den myndighet som ansvarar för verksamheten att besluta om. Varje system behöver utformas för att möta de specifika krav som lagstiftningen ställer, exempelvis vad gäller kontroll för att förhindra felaktiga utbetalningar. Varje myndighet som

[70] Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, dir. 2023:146.
[71] Se 3, 4 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).
[72] Statliga stöd med delat myndighetsansvar – Effektivitet och förenklingar, Riksrevisionen, RiR 2020:23.
[73] Ibid.

behöver tillgång till ett it-baserat stödsystem måste därför bedöma hur detta behov bäst kan tillgodoses: genom samverkan med en annan myndighet, egen utveckling eller anskaffning genom offentlig upphandling eller avrop från ett statligt ramavtal. Regeringen skriver vidare att den i vissa fall kan styra myndigheters samverkan och ge en myndighet i uppdrag att administrera stöd även inom andra myndigheters områden.[74]

9.5 Vilka nationella plattformar och system används för hantering av EU-stöd?

9.5.1 Webbplatsen EUfonder.se

Som tidigare nämnts (avsnitt 9.2.3) kräver EU:s-regelverk att det ska finnas en kommunikationsplattform om EU-medel i varje medlemsland.[75] I Sverige har webbplatsen EUfonder.se etablerats för att tillgodose detta krav. Tillväxtverket har huvudansvaret för plattformen som är den enda som samlar information om samtliga EU-fonder. Den fungerar i dag enbart för extern kommunikation och ger en översiktlig guide för den som vill veta mer om vilka EU-fonder som berör Sverige och om programmen med finansiering från fonderna. För fördjupad information om respektive fond samt för stödansökningar hänvisas till respektive ansvarig myndighet. Webbplatsen länkar också till de projektdatabaser (avsnitt 9.2.3) som förvaltande myndigheter är ålagda att upprätta.

De myndigheter vi varit i kontakt med uppger att de inte ser något direkt mervärde med webbplatsen för deras egen del. Den används inte heller för att dela information mellan myndigheterna. Nyttan uppges i stället uppkomma hos regionerna och andra aktörer som är intresserade av att söka stöd från EU-fonderna.

9.5.2 Myndigheternas projektbanker

EU-regelverket kräver att förvaltande myndigheter sammanställer ett antal uppgifter om projekt i en projektdatabas (avsnitt 9.2.3.). Information som projektets namn, projektägare, beviljade medel, samt pro-

[74] Skr. 2020/21:102, avsnitt 3.5.
[75] Artikel 46b i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

jektets start och slut är exempel på informationsmängder som läggs upp i databasen. Förvaltande myndighet ansvarar för att informationen samlas in och tillgängliggörs.[76] Informationen i projektdatabaserna ger en överblick över EU-stöden på en generell nivå, men databaserna används enligt uppgifter från myndigheterna inte i kontroller eller analyser av projekt eller stödmottagare. Data i de olika myndigheternas projektbanker är vidare inte enhetligt strukturerad vilket försvårar jämförelser mellan de olika fonderna.

9.5.3 System för att hantera stödprocessen för Eruf, Amif, ISF och BMVI

NYPS är Tillväxtverkets tekniska plattform för handläggning av stödärenden. En föregångare till nuvarande NYPS började utvecklas på dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek) 2003. Det var då ett nytt system för hantering av projektmedel. I detta system hanterades Eruf för programperioden 2007–2013. Inför programperioden 2014–2020 utvecklade Tillväxtverket det nuvarande systemet NYPS 2020. I NYPS 2020 hanteras även de nationella företagsbidragen som Tillväxtverket ansvarar för. I dag är hanteringen av transportbidraget det enda stöd som hanteras i det gamla NYPS. Systemens funktion och utformning ska motsvara krav som ställs bland annat i de regelverk som beskrivs i avsnitt 9.2. Inledningsvis beskrevs NYPS av Tillväxtverket som en motorväg, med små avfarter för nationella projektmedel, företagsstöd och kommersiell service. I dag består systemet av många olika moduler med en gemensam teknisk grundplatta.

NYPS används av såväl handläggare på den förvaltande myndigheten som av de stödsökande. De senare använder systemet genom gränssnittet minansokan.se. NYPS används i dag av 47 användarorganisationer, varav 21 är länsstyrelser och 21 är regionerna.

Sedan ett antal år tillbaka används NYPS även av Migrationsverket och Polisen för handläggning av stödansökningar. Ansvarsfördelningen och ersättningar regleras genom avtal. Tillväxtverket ansvarar för att utvecklingen av systemet motsvarar de krav på utformning och säkerhet som övriga myndigheter ställer. Att de olika myndigheterna delar teknisk plattform för handläggning innebär inte att myndigheterna har tillgång till information om stödmottagare eller projekt som hanteras av

[76] Artikel 49 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

en annan myndighet. Informationen hålls åtskild genom tilldelning av olika behörigheter. Däremot ska de aktuella myndigheterna på begäran av Ekonomistyrningsverket (ESV) lämna ut uppgifter i ärenden om stöd och ESV får i sin roll som revisionsmyndighet medges direktåtkomst till uppgifter i de förvaltande myndigheternas it-system.[77]

9.5.4 System för att hantera stödprocessen för fonderna inom den gemensamma jordbruks- samt fiskeripolitiken

Jordbruksverket har ett stort antal system för insamling, hantering och lagring av data för att hantera stöden inom den gemensamma jordbruks- samt fiskeripolitiken. Systemens funktion och utformning ska motsvara funktionskrav som ställs bland annat i de regelverk som beskrivs i avsnitt 9.2. Information från olika grundsystem sammanställs för analys och rapportering med hjälp av systemet för beslutsstöd, BLIS. Ansökan sker genom olika system[78] medan systemet Jorden, Farmen och FLIT används för handläggning. Det finns vidare separata system för att hantera kontrollresultat och arealövervakning.[79] Stödhanteringen kräver också ett antal register.[80] Utbetalningarna görs genom ett eget system[81] via handläggningssystemen. Data från eventuella enstaka ansökningar i pappersform kommer in i systemen genom att de läggs in i samband med handläggningen Den data som behövs för rapportering tas in i BLIS från berörda system.[82]

I ansökningarna om stöd efterfrågas den information som behövs för rapportering, uppföljning och utvärdering och som sökanden ska besvara vid ansökningstillfället. Ansökan om utbetalning av beviljat stöd hanteras på motsvarande sätt, vilket ger myndigheterna möjlighet att samla in information om faktiska utfall. Det elektroniska tillvägagångssättet gör det möjligt att säkerställa att all efterfrågad information anges, vilket reducerar bortfallet i datatillgången.

Jordbruksverket tillhandahåller it-system för merparten av handläggning och kontroll av EU-stöden som hanteras av dem själva samt

[77] 7–8 §§ i förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[78] ALF och SAMi.
[79] Systemet Atlas respektive SAGA.
[80] Basen, CDB samt KUND.
[81] Betal.
[82] Strategisk plan för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027, avsnitt 7.2.

stödmyndigheterna; länsstyrelserna, Sametinget, Skogsstyrelsen och lokalt ledda aktionsgrupper. Verket har direktåtkomst till de uppgifter som stödmyndigheterna lagt in i it-systemen. Respektive myndighet är personuppgiftsansvarigt för behandling av de personuppgifter som de har lämnat till systemen.[83]

Även Ekonomistyrningsverket har direktåtkomst till de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sitt arbete som attesterande organ för garantifonden (EGFJ) och jordbruksfonden (Ejflu).[84]

Jordbruksverket har utvecklat egna lösningar för de stora handläggningsprocesserna för EU-stöd. Verket har undersökt möjligheten till generiska it-lösningar som stöder processer för handläggning av EU:s jordbruksstöd, men har inte funnit några. Inte heller hos olika medlemsstater inom EU har man funnit återanvändbara lösningar trots att det handlar om likartade regelverk.[85]

9.5.5 System för att hantera stödprocessen för socialfonden

ESF-rådet har ett egenutvecklat datasystem, EBS+, där projektärenden för Socialfonden registreras och handläggs. Systemet har använts sedan programperioden 2014–2020 då systemet gick under namnet EBS2020. För programperioden 2007–2013 fanns motsvarande system som kallades EBS. Systemens funktion och utformning ska motsvara krav som ställs bland annat i de regelverk som beskrivs i avsnitt 9.2.

Ansökan om stöd och utbetalning görs i systemverktyget Projektrummet+, liksom inlämning av lägesrapporter. Projektrummet+ är integrerat med EBS+. Samtliga inkomna projektansökningar lagras i systemet. Varje ansökan om utbetalning som stödsökande registrerar i projektrummet speglas i handläggarmodulen. Förvaltande myndighet svarar för att alla relevanta uppgifter avseende beredning av ansökan, korrespondens med projektet, beslut, lägesrapporter, budget, ansökan om utbetalning, registreras i EBS+.[86]

ESV får i sin roll som revisionsmyndighet medges direktåtkomst till uppgifter i ESF-rådets it-system.[87]

---

[83] 3 kap. 44 och 48 §§ förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
[84] 3 kap. 45 § förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
[85] Statliga stöd med delat myndighetsansvar, Riksrevisionen RiR 2020:23.
[86] Beskrivning förvaltnings- och kontrollsystem 2014–2020, ESF-rådet, dnr 2014/00412, s. 37 f.
[87] 7–8 §§ förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder.

9.6 Förslag och bedömningar

9.6.1 Behov av gemensam plattform för förvaltnings- och kontrollsystem

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att det finns ett behov av att mer systematiskt än i dag kunna dela information om EU-stöd, dels i syfte att uppfylla kraven på granskning och kontroll, dels för att öka effektiviteten i detta arbete. En anslutning till ett verktyg som Arachne bedöms kunna öka svenska myndigheters förmåga att på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt kunna dela information mellan varandra. En anslutning till Arachne förutsätter inte framtagande av en nationell gemensam plattform för att hantera information om EU-stöd i kontroll- och granskningssyfte, utan kan i stället ersätta behovet av en sådan plattform.

Att regeringen utser en nationell administratör och att förvaltande myndigheter ansluter sig till databasen Edes och det system för uteslutning som kommissionen har byggt upp bedömer utredningen vara ett grundläggande och ändamålsenligt krav för att säkerställa att fondmedel inte utbetalas till uppenbart olämpliga aktörer.

En anslutning till Arachne och Edes medför dock en rad juridiska frågeställningar. Dessa bör analyseras vidare innan en anslutning kan ske.

Även om den övergripande riskbilden för fusk, fel och bedrägerier ser olika ut för olika EU-stöd behöver varje förvaltande myndighet ha ett system för kontroller och granskning. Kravställningen som följer av budgetförordningen samt de sektor- och fondspecifika förordningarna förutsätter en mängd olika rutiner och åtgärder (avsnitt 9.2). En anslutning till datautvinningsverktyg såsom Arachne och svartlistningsdatabasen Edes ersätter inte alla dessa åtgärder men utredningen bedömer att de funktioner som dessa två verktyg erbjuder kan bidra till att uppfylla kraven.

Upptäckt av dubbelfinansiering och kontroll av stöd av mindre betydelse

De myndigheter som vi talat med uppger att de i dag inte kontrollerar dubbelfinansiering på ett systematiskt sätt utan att det sker ad-hoc eller att kontroller enbart görs i de fall en stödmottagare själv uppgivit att ansökning om stöd gjorts även hos andra myndigheter. Myndigheterna bedömer att de projektbanker som förvaltande myndigheter ska tillhandahålla inte kan användas för att systematiskt kontrollera otillåten dubbelfinansiering.

Utredningen anser att det är problematiskt att myndigheterna saknar förutsättningar att på ett systematiskt sätt dela information mellan förvaltande myndigheter som skulle kunna möjliggöra granskning av eventuell dubbelfinansiering. Det finns en risk att myndigheterna missar denna typ av felaktighet, vilket i sin tur innebär en risk att Sverige vid kommande revisioner från kommissionen inte anses uppfylla regelverket i denna del. Detta kan i förlängningen leda till finansiella korrigeringar.

ESF-rådet har angivit att de bristande förutsättningarna för att kontrollera stöd som ges inom ramen för de minimis-regelverket är ett område som kan motivera ökad förmåga till att systematiskt dela information. Att göra utökade kontroller av dessa stöd har hittills inte bedömts motiverat givet de låga belopp som det handlar om för ett projekt. Skapas förutsättningar för delning av information motsvarande de informationsmängder som kan delas genom Arachne skulle även förutsättningarna att på ett kostnadseffektivt sätt upptäcka eventuella felaktigheter kopplat till stöd av mindre betydelse kunna öka. Dock är detta inte ett primärt skäl för utredningens bedömning rörande Arachne. Statskontoret har fått i uppdrag att analysera och föreslå en hemvist för nationella register för stöd av mindre betydelse. Uppdraget ges i ljuset av kommissionens ökade krav på kontroll av dessa stöd (se avsnitt 9.2.1). Uppdraget ska redovisas i mars 2024. Till skillnad från Arachne skulle ett sådant register även inkludera nationella offentliga stöd och bidrag och därmed vara mer heltäckande för syftet att kontrollera stöd av mindre betydelse.

Även vid en anslutning till Arachne kommer förvaltande myndigheter fortsatt behöva bedöma vilka gränsytor som de olika EU-stöden kan ha gentemot andra nationella bidrag. Detta behov av att utbyta information mellan nationella myndigheter kommer inte en anslut-

ning till Arachne att tillfredsställa. Utredningen bedömer dock inte att denna gränsyta motiverar en gemensam plattform för hantering av EU-stöd. I sammanhanget vill utredningen peka på att de initiativ som redogörs för i avsnitt 9.4.2 och som syftar till att förbättra den offentliga förvaltningens förutsättningar att dela information, bör även myndigheterna som hanterar EU-stöd kunna dra nytta av. Se avsnitt 9.6.3 för utredningens resonemang rörande EU-stöd med delad förvaltning och Utbetalningsmyndigheten.

Ökad effektivitet

En användning av verktyget Arachne har förutsättningar att öka effektiviteten i de granskningar som i dag görs av förvaltande myndigheter och stödmyndigheter. Detta dels genom att ge ett bättre underlag för urval av projekt och stödmottagare som bör granskas och därigenom kunna bidra till effektivare användning av personalresurserna för skrivbordsgranskning, dels genom att effektivisera inspektioner på plats genom inriktning mot mer riskfyllda stödmottagare, projekt, leverantörer och avtal.

En invändning från svenska myndigheter såväl som från andra medlemsstater mot att använda just Arachne är den administrativa börda som en anslutning och användning skulle medföra. Till skillnad från många andra medlemsstater har Sverige i dag inget nationellt digitalt system för att systematiskt upptäcka oegentligheter utöver de kontroller som görs genom kommersiella aktörers databaser. Att nyttja ett verktyg som Arachne blir därmed inte en fråga om att dubbelrapportera eller byta ut ett befintligt system vilket skulle kunna ses som en onödig kostnad. Verktyget tillhandahålls dessutom utan kostnad för medlemsstaterna vilket minskar myndigheternas kostnader för köp av kommersiell information om till exempel kreditvärdighet.

Behov av anpassning för att uppnå nytta

Verktyg som Arachne och Edes bygger på samordning av data. Hur effektiva och användbara verktygen är beror därför till stor del på hur mycket data som systemen innehåller och i vilken omfattning informationen är aktuell. De flesta av de förvaltande myndigheterna gör bedömningen att de informationsmängder som är obligatoriska

att uppge inte skulle vara komplicerade att samla in i systemet, men att den potentiella nyttan framför allt uppnås om fler uppgifter än de obligatoriska delas. Även frekvensen för uppgiftslämning är relevant för nyttan där överföringar en gång i månaden snarare än en gång i kvartalet krävs för att systemet ska vara relevant. Detta indikerar att för att uppnå den fulla nyttan av systemen bör denna typ av verktyg integreras i de ordinarie stödsystemen för handläggning och inte förutsätta separata slagningar eller manuell hantering av Excelfiler. Enligt de preliminära uppskattningar som myndigheterna gjort skulle den typen av utveckling av systemen som detta förutsätter rendera kostnader.

En möjlig obligatorisk anslutning ligger dock ett antal år fram i tiden vilket utredningen bedömer möjliggör en succesiv anpassning av systemen. Detta bör kunna bidra till att hålla ned kostnaderna. Om myndigheterna inte redan nu börjar ta höjd för de krav som kan komma att ställas på de svenska handläggnings- och kontrollsystemen inom ett antal år innebär det i sig en risk för högre framtida kostnader.

Att inte delta i arbetet med att utveckla de två aktuella kommissionsutvecklade systemen riskerar också att leda till en högre kostnad för anpassning än om myndigheterna förhåller sig aktiva. Utredningen bedömer att det vore ett misstag om Sverige även fortsatt skulle ställa sig utanför möjligheterna att påverka inriktningen på arbetet med att utveckla Arachne. Om svenska myndigheter deltar aktivt i diskussionerna med kommissionen ökar också möjligheterna att påverka utvecklingen av systemen så att de i större utsträckning kan ges förutsättningar att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt interagera med de nationella systemen för hantering av EU-stöd. Den inriktning för Arachne som redogörs för i den reviderade budgetförordningen indikerar vidare en målsättning om att i möjligaste mån kunna använda realtidsdata. Detta förutsätter en mer omfattande systemutveckling hos förvaltande myndigheter än vad en fortsatt modell med överföring av data genom excelfiler gör, men möjliggör också en ökad nytta av verktyget och på sikt högre effektivitet i användningen av det.

En fördel med en anslutning till ett EU-gemensamt system är att det förutsätter och ger en interoperabilitet för data från projekt som finansieras från olika EU-stöd. Detta gäller såväl teknik och semantik som juridik. Inriktningen bör vara att anpassa de svenska systemen efter kraven från EU vad gäller strukturering av data och vilken typ

av data som ska hanteras och lagras. Detta skapar även bättre förutsättningar för att kunna dela data med förvaltande myndigheter för andra syften än kontroll och granskning, exempelvis utvärdering och uppföljning. Detta synsätt ligger i linje med den inriktning som formuleras på EU-nivå, bland annat genom tidigare nämnda akt om ett interoperabelt Europa (avsnitt 9.3.1), men även inriktningen på nationell nivå (avsnitt 9.4.1).

Osäkerheter kring de juridiska förutsättningarna

Inför en anslutning till Arachne finns behov av att analysera de juridiska förutsättningarna för detta, både beträffande det EU-rättsliga och det nationella regelverket. Vad gäller unionsrättsliga bestämmelser skulle Arachne kunna aktualisera frågeställningar hänförliga till GDPR. Verktygets förenlighet med GDPR har undersökts av bland annat kommissionen. Kommissionen har exempelvis som tidigare nämnts, tagit fram en sekretesspolicy[88] som under 2022 godkändes av Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB). EDPB bekräftade härvid att användningen av Arachne för de syften som det då aktuella utkastet till ny budgetförordning angav överensstämmer med den aktuella EU-regleringen.[89] Detta kan visserligen inte likställas vid ett utslag från EU-domstolen, men utredningen bedömer ändå att uttalandet är av sådan karaktär att det finns anledning att utgå från att denna bedömning är korrekt.

Vad gäller eventuella nationella juridiska hinder för en anslutning är dessa inte närmare analyserade av berörda myndigheter eller av Regeringskansliet. Utifrån de preliminära bedömningar som myndigheterna gjort (avsnitt 9.3.1.) förefaller verktygets potentiella nytta framför allt uppnås om fler uppgifter delas utöver de obligatoriska. De förvaltande myndigheter som utredningen har haft kontakt med ser generellt inga större juridiska utmaningar beträffande majoriteten av de obligatoriska uppgifter som ska läggas in i Arachne. Utredningen instämmer i denna bedömning. Vi anser dock också, i likhet med myndigheterna, att det finns ett flertal juridiska frågor som behöver analyseras närmare innan ett eventuellt införande av Arachne i Sverige. Det handlar dels om möjligheterna för förvaltande myndighet att i enlighet med EU:s krav sek-

[88] Protection of your personal data, Europeiska kommissionen 2022, DPR-EC-00598.4.
[89] Se svar 9, Public Hearing Committee on Budgetary Control, written questions in follow up to hearing, 2022-12-05 samt Parliamentary question, Answer to Question No E-002400/17.

retessbelägga resultatet av verktygets riskberäkningar i förhållande till såväl parter som övriga, dels om potentiella sekretessproblem hänförliga till myndigheternas delning av uppgifter i Arachne.

Vad gäller den första delen instämmer vi i Tillväxtverkets bedömning att dessa kan komma att klassificeras som allmänna handlingar i enlighet med regleringen i tryckfrihetsförordningen. Utgångspunkten i svensk rätt är att en allmän handling som förvaras hos en myndighet är offentlig, under förutsättning att den inte omfattas av sekretess.[90] Av Arachnestadgan[91] framgår emellertid att resultaten av riskberäkningar är interna uppgifter som används för förvaltningskontroller samt att de därför omfattas av villkoren för skydd av personuppgifter och följaktligen inte får offentliggöras (varken av kommissionen eller av de förvaltande myndigheterna).[92] Det framstår som oklart vilken rättslig status Arachnestadgan har, men för att Sverige och svenska myndigheter ska kunna uppfylla de krav som uppställs krävs alltså att riskanalyserna kan sekretessbeläggas, både i förhållande till allmänheten och till de aktörer som är parter i det aktuella ärendet.

Det finns flera bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som potentiellt skulle kunna bli aktuella i det här sammanhanget. I 15 kap. behandlas exempelvis frågor hänförliga till bland annat sekretess till skydd för rikets förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. I 1 b § anges att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

För att en rättsakt enligt bestämmelsen ska anses bindande krävs dock att det är frågan om en förordning, ett direktiv eller ett beslut.[93] Om användandet av Arachne skulle regleras på något av nu nämnda sätt, men med begränsningar rörande exempelvis vilka sökningar som får göras i systemet eller för vilka ändamål personuppgiftsbehandling får ske, skulle alltså sekretess enligt 1 b § kunna aktualiseras.

---

[90] Offentlighetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, medan reglerna om sekretess återfinns i offentlighets- och sekretesslagen.
[91] Arachne. Stadga för införandet och tillämpningen av Arachnes riskbedömningsverktyg i förvaltningskontroller, nedan benämnd ”Arachnestadgan”.
[92] Arachnestadgan, s. 5.
[93] Se Hollunger Wågnert, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 15 kap. 15 b §, Karnov (JUNO) besökt 2024-01-18.

Även bestämmelser i 17 kap. skulle kunna vara relevanta vid användningen av Arachne. Enligt 17 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen har bland annat aktualiserats i samband med att en part begärt ut handlingar eller uppgifter hänförliga till myndighetens arbete med just riskprofiler. I ett avgörande från 2022[94] ansåg exempelvis Kammarrätten i Stockholm att Försäkringskassans riskprofiler och uppgifterna som hänförde sig till arbetet med dessa vid granskning och kontroll av förmånsärenden utgjorde sådana uppgifter om förberedelser för granskning som avses i 17 kap. 1 § och att de därmed omfattas av sekretess. Domstolen anförde bland annat att det kunde antas att syftet med granskningsverksamheten, alltså att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott, skulle motverkas om uppgifterna röjdes. I det aktuella fallet lades utfallet av en riskprofil inte in i ett enskilt ärende, utan visade enbart på behov av att granska ärendet. Beroende på hur Arachne används skulle 17 kap. 1 § kunna bli aktuell. Bestämmelsens och skaderekvisitets utformning innebär att en uppgift som ska användas vid flera granskningstillfällen inte får lämnas ut så länge uppgiften används i granskningsverksamheten, men att utlämnande ska ske när uppgiften inte längre ska användas.[95]

Också regleringen i 17 kap. 1 b § skulle kunna vara relevant att analysera. I bestämmelsen föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänför sig till dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, om det kan antas att det allmännas syfte med verksamheten motverkas om uppgiften röjs. Detta är en relativt ny paragraf som tillkom i samband med framtagandet av reglering för den nya Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen exempelvis uppgifter om vilka riskfaktorer som en myndighet har tagit fram för att identifiera misstänkt felaktiga utbetalningar, men även uppgifter om hur dataanalyser eller urvalsmodeller har utformats eller utvecklats kan sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen.[96] Sekretessen gäller för dessa uppgifter oavsett i vilken verksamhet som de förekommer, vilket innebär att regleringen eventuellt

[94] Kammarrätten i Stockholms dom av den 4 februari 2022 i mål nr 8358-21.
[95] Se Hollunger Wågnert, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 17 kap. 1 §, Karnov (JUNO) besökt 2024-01-18.
[96] Prop. 2022/23:34 s. 215.

skulle kunna vara relevant även i sammanhang där Arachne används. Precis som för 17 kap. 1 § gäller sekretessen så länge den metod, modell eller riskfaktor som uppgiften är hänförlig till används i verksamheten. När dessa inte längre används upphör sekretessen och uppgifter om dem ska följaktligen lämnas ut på förfrågan.[97]

Vad gäller sekretess under pågående granskning kan för övrigt även regleringen i 17 kap. 2 § aktualiseras.

En bestämmelse som tar direkt sikte på hanteringen av EU-fonder med delad förvaltning är 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen i kombination med 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) samt 9 och 106 punkten i bilagan till förordningen. Reglering i 30 kap. 23 § anger huvudregeln om sekretess i statlig tillsynsverksamhet. I första punkten föreskrivs sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt andra punkten gäller sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Det är värt att understryka att det saknas ett skaderekvisit i andra punkten, vilket innebär att sekretessen är absolut. Detta är ett betydligt starkare skydd än det som finns i första punkten. Flertalet av de uppgifter som ingår i Arachne bör träffas av regleringen i den aktuella paragrafen, men i synnerhet beträffande de fall som täcks av 30 kap. 23 § första punkten, där det alltså finns en presumtion för att uppgifterna är offentliga, är det tveksamt om skyddet kan anses nå upp till den nivå som EU kräver. Detta skulle i så fall innebära att det kan uppstå behov av kompletterande reglering.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det, trots att det finns ett flertal bestämmelser som skulle kunna komma i fråga, är oklart om den befintliga nationella regleringen skulle göra det möjligt för de förvaltande myndigheterna att sekretessbelägga riskanalyserna i den utsträckning som Arachnestadgan kräver. Utredningen anser därför att frågan bör utredas närmare inför ett eventuellt införande.

Vad gäller frågeställningar hänförliga till myndigheternas delning av information i Arachne bör framhållas att majoriteten av de uppgifter

[97] Prop. 2022/23:34 s. 215–216 samt Hollunger Wågnert, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 17 kap. 1 §, Karnov (JUNO) besökt 2024-01-18.

som ingår i kategorin ”obligatoriska”[98] förefaller vara av sådan karaktär att de antingen redan är offentliga eller i vart fall inte omfattas av sekretess. Inför att en myndighet ska lägga in information i Arachne krävs emellertid att myndigheten gör en prövning av huruvida delning är möjligt. I de fall då uppgifterna ändå omfattas av sekretess krävs antingen att det finns sekretessbrytande bestämmelser eller att myndigheten finner att skadebedömningen i det enskilda fallet möjliggör en delning. Bland annat Tillväxtverket har i denna del framhållit att myndigheten bedömer att det kan bli svårt att dela sekretessbelagda uppgifter i Arachne om uppgifterna därmed blir tillgängliga inte bara för den egna myndigheten och kommissionen, utan för samtliga förvaltande myndigheter runt om i unionen som är anslutna till verktyget. Exempel på sekretessbestämmelser som skulle kunna påverka möjligheterna att dela information i Arachne är den tidigare nämnda regleringen i 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta gäller i synnerhet uppgift som omfattas av andra punkten i paragrafens första stycke eftersom sekretessen i dessa fall är absolut.[99] Det bör emellertid framhållas att dessa frågor, som nämnts ovan, kan påverkas av eventuella begränsningar avseende vilka sökningar som får göras i systemet eller för vilka ändamål personuppgiftsbehandling får ske.

Utöver de frågor som diskuteras ovan kan det inför en anslutning till Arachne även vara aktuellt att se över relevanta registerförfattningar, det vill säga författningar som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa offentliga verksamheter. Ingen av de förvaltande myndigheterna som utredningen har varit i kontakt med har uppgett att de ser några utmaningar relaterat till registerförfattningar. Utredningen bedömer dock att det även här kan finnas behov av en närmare analys. Som nämns i avsnitt 9.4.2. ska utredningen Ju 2023:22 Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, i den utsträckning det behövs, göra en översyn av myndigheternas registerförfattningar.[100] Viss vägledning kan därför erhållas när utredningen redovisar

[98] De uppgifter som är obligatoriska i nuläget är projektstatus, projektnamn, stödmottagares/projektägares organisationsnummer, projektets start- respektive slutdatum, beviljat stödbelopp samt projektets totala kostnad.
[99] Jfr Hamlin, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 17 kap. 1 §, Karnov (JUNO) besökt 2024-01-22.
[100] Dir. 2023:146.

sitt betänkande.[101] Med hänsyn till de omfattande utredningsdirektiven bedömer vi emellertid att det kan finnas behov av en mer riktad analys som tar sikte på de frågor som är relevanta just för Arachne.

Det är troligt att en del av frågeställningar som aktualiseras inför en anslutning till Edes liknar dem som uppkommer vid en anslutning till Arachne. Med hänsyn till Edes karaktär tillkommer dock även frågor med koppling till grunder för uteslutning och dess påverkan på rättsvårdande myndigheter och deras verksamhet. Detta behöver analyseras innan en nationell administratör kan utses. Utredningen har dock inte haft förutsättningar att genomföra någon sådan analys inom ramen för vårt uppdrag.

9.6.2 Behov av gemensam plattform för att hantera stödprocessen för handläggning av ansökningar

Att myndigheter som i grunden styrs av olika regelverk och bedriver olika typer av verksamhet delar stöd- och handläggningssystem är ovanligt. Ett skäl till det är att utformningen av handläggningssystem är tätt förbundet med hela handläggningsprocessen och dess förutsättning att vara effektiv och rättssäker. För att kunna använda handläggningssystemet korrekt krävs ytterligare stöd i form av skriftliga riktlinjer och organisatoriska stödfunktioner såsom juridiskt stöd, som naturligt skiljer sig åt mellan olika verksamheter. Handläggningssystemet är vidare bara ett av många stödsystem som en myndighet använder sig av. Systemet bör kunna interagera med andra myndighetsspecifika system och register vilket bidrar till komplexiteten i att dela handläggningssystem mellan myndigheter. Ansvar för finansiering av systemets utveckling och underhåll är också en fråga som kan skapa utmaningar. Om syftet med ett gemensamt system är samordning och utbyte av information tillkommer dessutom behovet av att lösa ett antal juridiska frågeställningar kopplat till förutsättningar att dela information med varandra.

I vissa fall kan regeringen styra myndigheters samverkan och ge en myndighet i uppdrag att administrera system även inom andra

[101] Utredningen ska redovisa sitt slutbetänkande den 28 februari 2025. Redan den 30 augusti 2024 redovisas dock en delredovisning av uppdraget att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

myndigheters områden, såsom i fallet med Jordbruksverket och länsstyrelserna. Ett annat exempel är handläggningssystemet NYPS som Tillväxtverket administrerar och ansvarar för, men som också används av Migrationsverket såväl som Polismyndigheten. Det senare samarbetet har uppkommit genom frivillig myndighetssamverkan och inte genom direkt styrning av regeringen. De båda exemplen skiljer sig också åt vad gäller funktioner och förutsättningar att använda sig av den information som systemet innehåller. De rättsliga förutsättningarna för utbyte av information mellan Jordbruksverket och stödmyndigheterna är långtgående (avsnitt 9.5.4) och ger som utredningen uppfattat det goda förutsättningar för att inom ramen för jordbrukspolitiken dela och samordna information om såväl stödmottagare som projekt. Även om NYPS används av olika myndigheter i dag innebär det inte att systemet uppfyller utredningens definition av gemensam plattform då den inte syftar till eller regleras på ett sådant sätt att uppgifter kan delas mellan olika myndighetsaktörer.

Det kan dock finnas andra fördelar med att använda ett gemensamt system än att kunna dela information. Att nyttja och samordna den kompetens för systemutveckling som finns hos en myndighet är en sådan fördel. En annan fördel med att flera myndigheter nyttjar samma handläggningssystem är att det kan bidra till att ensa formatet för de informationsmängder som hanteras i systemet. I fallet med hantering av EU-stöd skulle detta kunna underlätta för nuvarande och framtida behov av att dela information om exempelvis projekt, projektägare och stödmottagare i kontroll- och resultatuppföljningssyfte. Samarbetet kring NYPS liksom samordningen av handläggningssystemet mellan jordbruks- och fiskerifonderna visar samtidigt att även om vissa grundstrukturer kan användas av samtliga myndigheter, har myndigheter olika behov som påverkar systemkraven, exempelvis på säkerhet och krav på insamling från och lagring av uppgifter om stödmottagare. Även för stöd som förvaltas av samma myndighet kan systemkraven se olika ut, exempelvis vad gäller språk. Effektivitetsvinsten av att använda samma handläggningssystem för alla stöd ens inom en och samma myndighet är därmed inte självklar.

Som nämndes i kapitlets inledning ser utredningen inte att en utvärdering av effektiviteten och ändamålsenligheten av de olika handläggningssystem som används i dag ryms inom vårt uppdrag. Utgångspunkten bör vara att berörda myndigheter själva är ansvariga såväl som bäst lämpade att bedöma hur behoven av och utformning av it-stöd

för handläggning bäst kan tillgodoses. I sammanhanget bör dock sägas att varje myndighet noga behöver överväga i vilken mån behoven av system för handläggning kan lösas gemensamt med andra myndigheter. Utredningen ser positivt på den typen av samverkan och samarbete inom ramen för myndighetsförordningen som Polismyndigheten, Migrationsverket och Tillväxtverket har valt att ingå vid användningen och utformningen av NYPS. Även om detta som tidigare konstaterats inte automatiskt innebär juridiska, tekniska eller semantiska förutsättningar för att dela information mellan myndigheter anser utredningen att en utveckling mot fler gemensamma systemlösningar kan lägga grunden för att förbättra dessa förutsättningar, framför allt för de två senare.

Utredningens sammanvägda bedömning är att ett myndighetsgemensamt handläggningssystem, det vill säga ett gemensamt system för samtliga myndighetsaktörer som hanterar EU-stöd för delad förvaltning, inte i sig själv är en effektiv och ändamålsenlig åtgärd. Behovet av och förutsättningarna för en gemensam plattform för handläggning påverkas dock av och analyseras vidare i relation till de organisatoriska förslag och alternativ som utredningen redogör för i kapitel 7.

9.6.3 En anslutning till Utbetalningsmyndigheten för att minska risken för felaktiga utbetalningar

Regeringen har aviserat att det på sikt kan bli aktuellt att ansluta fler aktörer till den nyligen inrättade Utbetalningsmyndigheten. Mot bakgrund av detta har utredningen övergripande analyserat möjligheten att ansluta myndigheterna som hanterar utbetalningar av EU-stöd. Jordbruksverkets utbetalningar av EU-stöd utgör över 70 procent av de medel för delad förvaltning som Sverige hanterar och är en relativt stor andel av de företagsstöd som staten betalar ut. Enligt artikel 9.1 och 9.2 i förordningen 2021/2116 förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken. får de utbetalande organen delegera utförandet av en rad uppgifter, men utbetalning undantas särskilt från dessa delegeringsmöjligheter. Jordbruksverket har bedömt att regelverket inte tillåter att uppgiften att betala ut stöd delegeras till en annan myndighet. Utredningen anser att de juridiska förutsättningarna för en eventuell anslutning av Jordbruksverkets utbetalning av EU-stöd behöver analyseras närmare innan det finns förutsättningar för att kunna göra en definitiv bedömning.

Vad gäller de myndigheter som styrs av CPR och som hanterar EU-utbetalningar föreligger inte samma problematik. Detta då begränsningen avseende delegering av utbetalning saknas i det aktuella regelverket.

Utredningen ser principiellt positivt på en anslutning av samtliga förvaltande myndigheter och utbetalande organ till Utbetalningsmyndigheten på längre sikt, under förutsättningar att de juridiska förutsättningarna tillåter detta. Vi ser det inte som ett alternativ att skapa en gemensam utbetalningsfunktion för EU-stöd vid sidan av Utbetalningsmyndigheten i syfte att upptäcka fusk och felaktigheter. En bredare analys som ser över förutsättningarna för och behovet av anslutning för de aktuella myndigheternas verksamhet som helhet behöver göras för att kunna bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten i en anslutning. Då vårt uppdrag är att se över hanteringen av EU-stöd ligger en sådan bredare analys utanför utredningens uppdrag.

10 Anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel

10.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att analysera för- och nackdelar med att de svenska förvaltande och utbetalande myndigheterna ska åläggas en skyldighet att anmäla misstänkta EU-bedrägerier till Ekobrottsmyndigheten (EBM) och utifrån denna analys överväga och bedöma om en anmälningsskyldighet bör införas.

Utredningen ska även analysera för- och nackdelar med att införa en skyldighet för den svenska revisionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket (ESV), att anmäla misstänkta EU-bedrägerier till EBM, och utifrån denna analys överväga och bedöma om en anmälningsskyldighet ska införas även för ESV.

Utredningen har även fått i uppdrag att utvärdera de regelverk som respektive myndighet ska tillämpa för att säkerställa att det inte finns några hinder mot att införa en anmälningsskyldighet och lämna nödvändiga författningsförslag.

10.2 Något om den rättsliga regleringen

10.2.1 Begreppen oegentlighet med EU-medel, brott med EU-medel och bedrägeri med EU-medel

I officiella dokument från EU och i svenska översättningar används omväxlande begreppen oegentlighet med EU-medel, brott med EU-medel och bedrägeri med EU-medel. EU:s lagstiftning skiljer på ”oegentligheter utan misstanke om bedrägeri” och ”oegentligheter med misstanke om bedrägeri”. Det är viktigt att inte blanda ihop be-

greppen *bedrägeri* eller *misstänkt bedrägeri* med begreppet *oegentlighet*. Oegentlighetsrapporteringen inkluderar alla typer av oriktigheter, allt från oavsiktliga misstag från stödmottagaren och de myndigheter som hanterar EU-medlen till medvetet fusk och uppsåtliga bedrägerier.

När det gäller ”oegentligheter utan misstanke om bedrägeri” definieras detta enligt följande. ”Med oegentlighet avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett till eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning”.

När det gäller ”oegentligheter med misstanke om bedrägeri” har detta definierats som ”Varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som avser

- användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från EU:s allmänna budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,
- undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
- användning av sådana medel för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för.”

I svensk rätt är ett brott enligt 1 kap. 1 § brottsbalken en gärning som är beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet. Som brott räknas inte bara fullbordade brott utan även, i den mån sådana gärningar är straffbelagda, försök, förberedelse och stämpling till brott. Bedrägeri är ett av de brott som kan aktualiseras när det handlar om brott med EU-medel. För att dömas för bedrägeri krävs att gärningsmannen haft uppsåt. Det finns även brott där oaktsamhet kan leda till straffansvar.

Begreppet oegentlighet med EU-medel är alltså ett bredare begrepp än brott med EU-medel och bedrägeri med EU-medel. Med begreppet oegentlighet omfattas följaktligen både avsiktliga (uppsåtliga) och oavsiktliga (oaktsamma) oriktigheter eller oriktiga uppgifter som lämnas av de som söker EU-medel. Begreppet oegentlig-

het kan därmed innefatta även felaktiga och försumliga hanteringar när det gäller EU-medel utan att de alltid är att bedöma som brottsliga. Med detta sagt kan ett oegentligt förfaringssätt innebära att brottsmisstanke kan uppstå och det oegentliga förfarandet kan komma att bedömas som ett brott i form av exempelvis ett bedrägeribrott.

10.2.2 Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och SEFI-direktivet

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen)

Den 26 juli 1995 antogs konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen). Bedrägerikonventionen syftade till att säkerställa överensstämmelse när det gäller medlemsstaternas straffrättsliga skydd mot bedrägerier som riktar sig mot EU:s finansiella intressen.

Bedrägerikonventionen kompletterades 1996 med ett första tilläggsprotokoll om korruption och med ett protokoll om förhandsavgörande från dåvarande EG-domstolen om tolkningen av konventionen och det första tilläggsprotokollet. År 1997 antogs ett andra tilläggsprotokoll om penningtvätt.

Sveriges genomförande av bedrägerikonventionen och tilläggsprotokollen föranledde vissa författningsändringar.[1] Detta innebar bland annat att brottet subventionsmissbruk infördes och att försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri och grovt penninghäleri kriminaliserades. Härefter har även brottet grovt subventionsmissbruk införts i svensk rätt.[2]

SEFI-direktivet och dess genomförande i svensk rätt

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet) trädde i kraft den 17 augusti 2017. SEFI-direktivet syftar

[1] Prop. 1998/99:32 och prop. 2000/01:133.
[2] Prop. 2018/19:78.

till att stärka skyddet mot brott som påverkar EU:s finansiella intressen. Det syftet ska uppnås genom att det i direktivet fastställs minimiregler för definitionen av brott och påföljder avseende bekämpande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot dessa intressen.

SEFI-direktivet skulle vara genomfört i nationell rätt senast den 6 juli 2019. Med anledning härav fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att analysera vilka författningsåtgärder och eventuella andra åtgärder som krävdes för att Sverige skulle kunna genomföra SEFI-direktivet. Den 31 augusti 2018 överlämnade utredaren promemorian Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen.[3] I enlighet med förslagen i promemorian föreslog regeringen i propositionen Skärpt straff för subventionsmissbruk[4] att straffbestämmelsen om subventionsmissbruk skulle gradindelas och att ett grovt brott med beteckningen grovt subventionsmissbruk skulle införas. I samma proposition konstaterades det även att kombinationen av kriminalisering av subventionsmissbruk, bedrägeri och försök till bedrägeri ansågs tillgodose SEFI-direktivets krav på kriminalisering av försök till subventionsmissbruk.[5] Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2019.

Som närmare redogörs för i avsnitt 10.2.5 kriminaliserades försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk i och med författningsändringar som trädde i kraft den 1 juni 2023.

För de medlemsstater som är bundna av SEFI-direktivet ersätter det bedrägerikonventionen med tillhörande protokoll. I förhållande till bedrägerikonventionen innebär SEFI-direktivet strängare regler om påföljder och mer detaljerade bestämmelser om de brott som omfattas av direktivets tillämpningsområde. SEFI-direktivet innehåller även bestämmelser om preskription.

[3] Ds 2018:34.
[4] Prop. 2018/19:78.
[5] Prop. 2018/19:78 s. 12.

10.2.3 EU och medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen

Av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) följer bland annat att medlemsstaterna och unionen har ett delat ansvar för att vidta åtgärder för att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. Vidare har medlemsstaterna en skyldighet att se till att påföljderna för oegentligheter mot EU:s finansiella intressen är effektiva, proportionella och avskräckande och att de ger ett effektivt skydd. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen i form av att förebygga, upptäcka och korrigera bedrägerier.

Den förvaltande myndighetens förvaltnings- och kontrollsystem ska innehålla instruktioner om förebyggande, upptäckande och korrigerande av oriktigheter, inklusive bedrägeri, och återkrävande av felaktigt utbetalda stödbelopp jämte eventuell ränta vid sen betalning. Vidare ska de förvaltande myndigheterna införa ”effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker”.

Kommissionen har utfärdat en vägledning för medlemsstater och programmyndigheter. I denna rekommenderar kommissionen de förvaltande myndigheterna att införa ”en proaktiv, strukturerad och målinriktad strategi för att hantera bedrägeririsker. När det gäller fonderna bör målet vara proaktiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder med kostnadseffektiva medel.”[6]

Som utvecklas i kapitel 9 har kommissionen tagit fram riskvärderingsverktyget Arachne med syftet att det ska hjälpa förvaltningsmyndigheterna att kontrollera hur EU-medel används och förvaltas. Kommissionen har även inrättat Systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes) med syfte att stärka skyddet av unionens ekonomiska intressen genom att säkerställa en korrekt ekonomisk förvaltning genom att förhindra att medel betalas ut till motparter som

[6] Vägledning för medlemsstater och programmyndigheter: Bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning.

inte har rätt att ta emot dem (avsnitt 9.3.2). Ingen av de svenska myndigheter som hanterar EU-stöd har ännu anslutit sig till Arachne eller Edes.

10.2.4 Något om uppsåtskrav, bevisbörda och beviskrav i svensk straffrätt

När det krävs uppsåt för att dömas för ett brott är det inte tillräckligt med oaktsamhet utan det krävs att det kan bevisas att gärningsmannen uppsåtligen har begått gärningen. Uppsåtet ska täcka samtliga gärningsmoment. Den närmare innebörden av uppsåtskravet har utvecklats i Högsta domstolens praxis. I förhållande till den brottsliga effekten finns tre former av uppsåt, nämligen avsiktsuppsåt, insiktsuppsåt och likgiltighetsuppsåt.

Med avsiktsuppsåt menas att den brottsliga effekten är syftet med gärningen. Insiktsuppsåt innebär att gärningsmannen inte i första hand syftar till en viss effekt men inser att effekten är en praktiskt taget säker följd av gärningen. Vid likgiltighetsuppsåt har gärningsmannen insett risken för effekten och varit likgiltig, inte till risken för att gärningen skulle medföra en viss effekt, utan till effektens förverkligande. Likgiltighetsuppsåt föreligger följaktligen om förverkligandet av effekten, vid gärningstillfället, inte utgjorde ett för gärningsmannen relevant skäl att avstå från gärningen.

I brottmål är det åklagaren som har den fulla bevisbördan. Detta betyder att det är åklagaren som måste bevisa samtliga de omständigheter som ska föreligga för att en tilltalad ska kunna dömas till ansvar för ett åtalat brott.

Av betydelse för straffansvar är det beviskrav som ställs i svensk rätt för att någon ska kunna dömas för ett brott. För fällande dom krävs att det ska vara ställt utom rimligt tvivel att den tilltalade har gjort sig skyldig till den åtalade gärningen.

10.2.5 Några svenska straffstadganden som kan aktualiseras vid brott med EU-medel

De brott som kan bli aktuella när det kommer till brott med EU-medel är främst bedrägeri och subventionsmissbruk. Ett annat brott som kan aktualiseras är osant intygande, men det finns även andra brott

som skulle kunna bli aktuella i samband med utredning om brott med EU-medel.

Det är främst fullbordade brott som föranleder straffansvar men även vissa gärningar på vägen mot ett fullbordat brott är straffbelagda. Detta har skett genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott. Straffansvar förutsätter att det för brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier. Har någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det har kommit till fullbordan, ska personen dömas för försök till brottet. För ansvar krävs att det har förelegat fara för att agerandet skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Ett brott kan alltså anses begånget även om den aktuella händelsen inte har inneburit att ett EU-stöd har betalats ut. I detta avsnitt ges en kort beskrivning av några av de brott som kan aktualiseras i detta sammanhang.

Bedrägeri

För bedrägeri döms den som genom vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är. För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Påföljden för bedrägeri av normalgraden är fängelse i högst två år.

Med vilseledande menas att framkalla, vidmakthålla eller förstärka en oriktig uppfattning (villfarelse) hos någon. Rekvisitet förmår uttrycker ett krav på att vilseledandet ska ha orsakat dispositionen (orsakssamband). Gärningsmannen behöver inte genom övertalning eller på annat sätt ha övervunnit något motstånd hos den vilseledde. Som uttryckligen framgår av lagtexten kan den vilseleddes disposition bestå i såväl handling som underlåtenhet.

Att dispositionen inte bara ska medföra utan innebära skada och vinning betyder att förmögenhetsöverföringen ska följa omedelbart av dispositionen samt att skadan och vinningen ska ha ett samband

med varandra. Sambandet mellan skada och vinning ska förstås på så sätt att de kan betraktas som olika sidor av samma ekonomiska förändring. Men de behöver inte vara lika stora. Man behöver inte heller avvakta den slutliga utvecklingen av ett händelseförlopp. Redan när det föreligger en beaktansvärd fara för slutlig förlust respektive vinning anses kravet på förmögenhetsöverföring vara uppfyllt.

Ett exempel på när bedrägeriansvar kan förekomma är att en förmånstagare medvetet lämnar en oriktig uppgift om inkomst som är betydelse för en förmån (vilseledande) och att denna uppgift föranleder (förmår) en handläggare vid en myndighet att felaktigt besluta (disposition) om en utbetalning av en förmån (förmögenhetsöverföring).

Om bedrägeribrottet med hänsyn till skadans omfattning och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för ringa bedrägeri till böter eller fängelse i högst sex månader. Oftast är det värdet på det som den vilseledde blir av med som avgör om bedrägeribrottet ska bedömas som ringa bedrägeri. Normalt går gränsen vid 1 250 kronor vilket är samma gräns som enligt nu gällande praxis gäller för gränsdragningen mellan brotten ringa stöld och stöld.

För grovt bedrägeri döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningsmannen har missbrukat allmänt förtroende, använt en falsk handling, haft vilseledande bokföring om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada. Omständigheten särskilt farlig art tar främst sikte på situationer där tillvägagångssättet varit förslaget, exempelvis genom att gärningspersonen som ett led i gärningen har använt falska eller osanna handlingar. Med betydande värde avses enligt praxis som regel värden överstigande fem prisbasbelopp.

För att dömas för bedrägeri krävs att gärningsmannen haft uppsåt, det vill säga att denne agerat med avsikt.

Försök och förberedelse till bedrägeri och grovt bedrägeri samt stämpling till grovt bedrägeri är straffbart.

Subventionsmissbruk

För subventionsmissbruk döms den som i strid med föreskrifter eller villkor använder ett bidrag eller utnyttjar en förmån som finansieras över eller på annat sätt påverkar Europeiska unionens eller Europeiska atomenergigemenskapens budgetar för ett annat ändamål än det som bidraget eller förmånen har beviljats för.

Eftersom denna bestämmelse endast omfattar missbruk av bidrag eller förmåner till den del de finansieras över eller på annat sätt påverkar EU:s budgetar omfattar bestämmelsen om subventionsmissbruk inte nationella bidrag som används vid medfinansiering i samband med EU-finansiering. Bestämmelsen tar alltså bara sikte på felaktig användning av EU-medel. De medel som härrör från den nationella medfinansieringen ska inte ingå i bedömningen av storleken av det belopp som har använts felaktigt. Om bara en del av det sammanlagda bidraget har missbrukats kan fråga uppkomma om den missbrukade delen utgörs av medel som härrör från den nationella medfinansieringen eller av EU-medel eller av båda delarna. Regeringens har i denna fråga förordat ett andelstänkande på så sätt att så stor del av det som har missbrukats anses härröra från EU-medlen som motsvarar den del dessa medel har i det totala bidragsbeloppet. Någon vägledande praxis gällande denna fråga finns ännu inte.

Påföljden för brottet subventionsmissbruk är böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Är brottet grovt, döms för grovt subventionsmissbruk till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art.

Med betydande värde avses enligt den praxis som utvecklats för andra grova förmögenhetsbrott belopp som överstiger fem prisbasbelopp. Den andra omständigheten som ska beaktas särskilt vid bedömningen av om brottet är grovt, om gärningen har varit av särskilt farlig art, tar främst sikte på fall där tillvägagångssättet har varit förslaget, exempelvis genom att gärningspersonen som ett led i subventionsmissbruket använt falska eller osanna handlingar eller vilseledande bokföring för att dölja brottet, eller på annat sätt gjort brottsligheten svårupptäckt. Den närmare omfattningen av vad som utgör särskilt farlig art har överlämnats till rättstillämpningen.[7]

[7] Prop. 2018/19:78 s. 11.

I konkurrenshänseende är ansvaret för subventionsmissbruk sekundärt i förhållande till brottet bedrägeri. Om en urkundsförfalskning eller osann försäkran eller ett osant intygande föregått subventionsmissbruket bör det enligt förarbetena dömas till ansvar för båda brotten.

Den 9 februari 2022 fick Sverige en formell underrättelse av Kommissionen om att Sverige hade underlåtit att i sin nationella lagstiftning korrekt införliva bland annat artikel 5.2 jämförd med artikel 3.2 a och 3.2 b i SEFI-direktivet. Kommissionen anförde att Sverige inte har kriminaliserat försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk.

I en promemoria från justitiedepartementet föreslogs därefter att försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk skulle kriminaliseras.[8] Regeringen föreslog härefter i propositionen 2022/23:55 att försök till subventionsmissbruk och försök till grovt subventionsmissbruk skulle kriminaliseras. Lagändringen i 9 kap. 11 § brottsbalken trädde i kraft den 1 juni 2023. I propositionen anförde regeringen att det inte sällan redan vid ansökningstillfället torde finnas uppsåt att använda bidraget eller förmånen till något annat än det avsedda och då kan straffansvar för bedrägeri eller försök till bedrägeri komma i fråga. Samtidigt har regeringen anfört att det inte kan uteslutas att det kan finnas situationer som mer renodlat motsvarar försök till subventionsmissbruk eller försök till grovt subventionsmissbruk. En sådan situation kan vara när någon, utan att det fanns ett bedrägligt uppsåt vid ansökningstillfället, försöker använda ett utbetalt bidrag till något annat än vad bidraget har beviljats för men brottet inte fullbordas av någon anledning som inte beror på gärningspersonen.

Urkundsförfalskning

Den som obehörigen framställer en falsk urkund genom att skriva en annan persons namn eller genom att falskeligen skaffa någon annans underskrift eller falskeligen ändrar eller fyller ut en äkta urkund döms för urkundsförfalskning. Detta gäller under förutsättning att åtgärden innebär fara i bevishänseende.

[8] Dnr Ju2022/01403.

För att utgöra en urkund ska handlingen ha ett bevisvärde, vara av originalkaraktär och det ska i efterhand gå att kontrollera vem som är avsändare. Exempel på urkunder är kontrakt, intyg och alla andra handlingar som kan ha betydelse som bevis. Även elektroniska handlingar omfattas av urkundsbegreppet.

Påföljden för urkundsförfalskning är fängelse i högst två år. Om brottet bedöms vara ringa döms för förvanskning av urkund till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet bedöms som grovt, döms för grov urkundsförfalskning med påföljden som lägst sex månader och högst sex år. Även försök eller förberedelse till urkundsförfalskning och grov urkundsförfalskning är straffbart.

Osann försäkran och vårdslös försäkran

Den som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för osann försäkran. Om en enskild inte har uppsåt men har varit grovt oaktsam kan personen dömas för vårdslös försäkran. Det krävs att de osanna uppgifterna eller förtigandet av sanningen innebär fara i bevishänseende.

Påföljden för osann försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt, döms till fängelse i högst två år. Påföljden för vårdslös försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader.

En första brottsförutsättning för osann eller vårdslös försäkran är att utsagans form ska vara skriftlig. Vidare förutsätts att denna enligt lag eller författning ska ha viss form. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det finns en bestämmelse som ger den beslutande myndigheten rätt att begära att en enskild ska lämna uppgifterna på ”heder och samvete”. Såväl en positiv oriktig uppgift som ett förtigande kan medföra straffansvar. Vidare gäller att den osanna uppgiften eller förtigandet ska medföra fara i bevishänseende. Detta krav har samma betydelse som vid brottet urkundsförfalskning, vilket här närmast betyder att den oriktiga uppgiften avser något som är väsentligt för utsagan.

Osant intygande och brukande av osann urkund

Den som i ett intyg eller en annan urkund lämnar osann uppgift om vem han eller hon är eller om annat än egna angelägenheter eller för skens skull upprättar en urkund rörande rättshandling döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för osant intygande till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som åberopar eller på annat sätt använder en sådan osann urkund döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för brukande av osann urkund. Det krävs att de osanna uppgifterna innebär fara i bevishänseende för att vara straffbara. Är brottet med hänsyn till att det innefattar missbruk av tjänsteställning eller annars att anse som grovt, döms till fängelse i högst två år.

Missbruk av urkund

För missbruk av urkund döms den som sanningslöst åberopar pass, betyg, identitetshandling eller annan sådan för enskild person utställd urkund såsom gällande för sig eller annan person eller lämnar ut sådan urkund för att missbrukas på det sättet, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Påföljden för missbruk av urkund är böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet bedöms som grovt döms till fängelse i högst två år.

10.2.6 Det straffrättsliga skyddet för utbetalningar inom det svenska välfärdssystemet

Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft den 1 augusti 2007. Syftet med lagen var att åstadkomma ett bättre straffrättsligt skydd för välfärdssystemen och därigenom bevara förtroendet för systemen och skydda de offentliga finanserna. Det framhölls att utbetalningarna från välfärdssystemen är av avgörande betydelse för enskildas försörjning och att staten har begränsade möjligheter till kontroll eftersom utbetalningar måste ske på kort tid. Vidare ansågs att det förekom en omfattande brottslighet mot välfärdssystemen som ledde till felaktiga utbetalningar med betydande belopp. Välfärdssystemens särdrag i förhållande till andra statliga utbetalningar och liknande betalningar på det privata området ansågs motivera ett starkare straffrättsligt skydd.

När lagen infördes gjordes bedömningen att den skulle omfatta de mest centrala förmånerna i välfärdssystemet.[9] Sedan lagen infördes har dess tillämpningsområde kommit att utvidgas.

Bidragsbrottslagen omfattar bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag beslutas av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och som betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån). Lagen gäller sedan januari 2020 även för sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutats av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd).

En person som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som denne enligt lag eller förordning är skyldig att anmäla, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Vad som utgör ringa brott ska avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet men det handlar främst om gärningar avseende små belopp. Riktvärdet som används vid gränsdragningen mellan bedrägeri och ringa bedrägeri (före lagändring den 1 juli 2017 kallat bedrägligt beteende) kan vara till ledning för bedömningen av dessa fall, det vill säga en beloppsgräns som för närvarande går vid 1 250 kronor. Av förarbetena framgår även att det kan beaktas om förmånen har avsett ersättning för inkomstförlust under en del av en dag.

Om brottet är grovt döms för grovt bidragsbrott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet rört betydande belopp, om den som begått brottet använt falska handlingar, eller om gärningen har ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning.

Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som beskrivs i bestämmelsen om bidragsbrott döms för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till beloppet, risken för slutlig ekonomisk skada och övriga

[9] Prop. 2006/07:80 s. 67 f.

omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar. Den som före utbetalning eller tillgodoräknande av en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen eller stödet kan fattas, döms inte till ansvar för bidragsbrott eller vårdslöst bidragsbrott.

Innan bidragsbrottslagen infördes var brottsbalkens bestämmelser om bedrägeri tillämpliga på vissa former av brott med ifrågavarande bidrag. Men regleringen av bedrägeribrottet kräver ett aktivt vilseledande, vilket kan vara svårt att visa när en förmån felaktigt betalats ut för att en person inte anmält ändrade förhållanden. Ett bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen kan vara fullbordat redan när felaktiga uppgifter har lämnats eller ändrade förhållanden inte har anmälts, till skillnad från ett bedrägeri, som också förutsätter att det har skett en förmögenhetsöverföring för att brottet ska vara fullbordat. Bidragsbrott kan, till skillnad från bedrägeri, begås av grov oaktsamhet.

Som framgår av avsnitt 10.3.1 är de myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen anmälningsskyldiga om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen begåtts.

10.3 Lagstadgad anmälningsskyldighet och underrättelseskyldighet vid misstänkt brottslighet inom några andra rättsområden

I svensk rätt finns bestämmelser om anmälningsskyldighet och i vissa fall en underrättelseskyldighet vid misstanke om brott inom andra rättsområden. I detta avsnitt följer en beskrivning av några av dessa samt i förekommande fall utvärderingar och pågående lagstiftningsarbeten av intresse.

10.3.1 Anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen

De myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor som omfattas av bidragsbrottslagen är skyldiga att anmäla till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottlagen har begåtts. Anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen gäller sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål (ekonomiska

förmåner) som enligt lag eller förordning beslutas av ovan nämnda myndigheter eller kommuner.

I förarbetena till bidragsbrottslagen lyftes fram att för att straffbestämmelserna i bidragsbrottslagen ska få avsedd effekt på efterlevnaden av reglerna är det av stor vikt att misstänkta brott som upptäcks polisanmäls. Tidigare fanns det olikartade riktlinjer och värdegrunder vid de inblandade myndigheterna för när en polisanmälan borde göras, vilket resulterade i att antalet anmälningar varierade kraftigt mellan myndigheterna och mellan olika delar av landet. De myndigheter som hade tydliga riktlinjer eller rutiner för när en anmälan borde göras hade högst antal anmälda brott. En lagstadgad anmälningsskyldighet bedömdes därför öka antalet anmälningar vid alla berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Ett annat argument för att införa en anmälningsskyldighet var att en sådan ansågs främja rättssäkerheten och förutsägbarheten. Detta eftersom förmånerna inom välfärdsystemet hanteras av ett stort antal myndigheter med olika rutiner och riktlinjer, vilket medförde att det fanns risk för att straffrättsligt likvärdiga fall behandlades olika.[10]

Riksrevisionens utvärdering av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen

Riksrevisionen granskade 2011 om statens arbete med att motverka bidragsbrott har blivit mer effektivt efter att bidragsbrottslagen infördes.[11] Av rapporten framgår bland annat att det har blivit ett ökat fokus på bidragsbrottsfrågor sedan lagen infördes. Det framgår vidare att antalet polisanmälningar från kommuner och arbetslöshetskassor har ökat sedan lagen infördes, exempelvis ökade antalet polisanmälningar från arbetslöshetskassor från 608 anmälningar 2007 till 2 583 anmälningar 2010. Vad gäller statliga myndigheter ökade antalet anmälningar från CSN från 75 anmälningar 2007 till 162 anmälningar 2010. Anmälningar från Försäkringskassan minskade, men det berodde enligt företrädare för Försäkringskassan, polismyndigheter och Åklagarmyndigheten på att Försäkringskassan började göra en mer noggrann bedömning av uppsåt innan polisanmälan gjordes. Tidigare

[10] Prop. 2006/07:80 s. 88 f.
[11] Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? Riksrevisionen, RIR 2011:20.

anmälde Försäkringskassan i princip alla ärenden där felaktiga utbetalningar hade skett.[12]

2021 års Bidragsbrottsutredning

Regeringen beslutade den 3 juni 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Syftet var att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att därigenom minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna.

I juni 2022 överlämnade 2021 års bidragsbrottsutredning, delbetänkandet Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott.[13]

I delbetänkandet konstaterade utredningen att hanteringen av bidragsbrott har förbättrats men att vissa brister kvarstår. Utredningens kartläggning visade på att hanteringen av misstänkta bidragsbrott har förbättrats på flera plan under senare år. Betydligt fler bidragsbrott upptäcks och polisanmäls jämfört med tidigare. Mellan 2008, vilket var det första året som bidragsbrottslagen gällde och 2021 har de anmälda bidragsbrotten ökat med 133 procent. Utredningen konstaterade vidare att lagföringsprocenten för bidragsbrott ligger på drygt 40 procent, vilket är på ungefär samma nivå som för annan ekonomisk brottslighet.

Utredningen konstaterade att felaktiga uppgifter i ansökningar och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna. Även om fler felaktiga utbetalningar upptäcks och antalet polisanmälningar har ökat är det fortfarande få överträdelser som leder till anmälan och lagföring. Av uppgifter i utredningen framkommer att Försäkringskassan under 2021 genomförde 30 600 kontrollutredningar varav cirka 5 900 ledde till polisanmälan. Lagföringsprocenten för brott mot Försäkringskassan av samtliga utredda brott låg samma år på 47 procent. Det råder alltså

[12] Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten? Riksrevisionen, RIR 2011:20, s. 61.
[13] SOU 2022:37.

en stor skillnad mellan hur många misstänkta bidragsbrott som anmäls varje år och hur många lagföringsbeslut som fattas av åklagare eller domstol under samma år. Utredningen konstaterade att många överträdelser inte möts av någon reaktion från samhället vilket riskerar att urholka legitimiteten för och normalisera felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen och att enskilda saknar incitament att göra rätt.

Utredningen konstaterade även att Polismyndigheten saknar resurser för att prioritera bidragsbrott i den omfattning som de beslutande aktörerna förväntar sig. Vidare påtalade utredningen att Polismyndigheten saknar den specialistkompetens som krävs för att utreda ekonomisk brottslighet men konstaterade att denna kompetens finns hos EBM. Utredningen har därför föreslagit att ansvaret för utredningar av bidragsbrott ska flyttas till EBM och att förundersökningar där ska bedrivas under ledning av åklagare.

För att minska antalet felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott föreslog utredningen också att det ska införas ett system med administrativa sanktionsavgifter och att detta ska regleras i en ny lag. Enligt förslaget ska en administrativ sanktionsavgift kunna tas ut för mindre allvarliga brott, i stället för att det görs en anmälan om bidragsbrott till brottsutredande myndighet. Även situationer där den enskilde inte har handlat med uppsåt eller av grov oaktsamhet ska kunna leda till att en sanktionsavgift tas ut (strikt ansvar). Utredningen framhöll att detta skulle innebära en snabbare reaktion från samhället och ha en effektiv preventiv verkan. Sanktionsavgiften ska enligt utredningens förslag beslutas av samma statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor och gälla samma ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen. Avgiften ska kunna tas ut av både fysiska och juridiska personer. För att en sanktionsavgift ska kunna tas ut ska krävas att den enskilde har lämnat en oriktig uppgift eller har underlåtit att fullgöra sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, och att detta lett till eller hade kunnat leda till en felaktig utbetalning. Sanktionsavgiften ska motsvara 25 procent av det belopp som har eller skulle ha betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt. I vissa närmare angivna situationer ska sanktionsavgift inte tas ut. Beslutet om sanktionsavgift ska enligt förslaget kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I september 2023 överlämnade 2021 års bidragsbrottsutredning, slutbetänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.[14]

[14] SOU 2023:52.

Slutbetänkandet är huvudsakligen inriktat på hur felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen kan förebyggas och bekämpas. Utredningen föreslår bland annat att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska få ett ansvar att förebygga brott mot välfärdssystemen. Ansvaret ska inbegripa bidragsbrottslighet men också annan brottslighet som riktas mot dessa välfärdssystem, till exempel brottslighet som innefattar manipulation av uppgifter och identiteter, dataintrång, otillåten påverkan och infiltration av myndigheter. Syftet med detta har angetts vara att säkerställa att de beslutande myndigheterna arbetar kunskapsbaserat, strukturerat, hållbart och effektivt med att förebygga brott mot förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen och som respektive myndighet administrerar. Det föreslås att de beslutande myndigheterna ska kartlägga brottsligheten som riktas mot välfärdssystemen, dess orsaker och konsekvenserna för de förmåner och stöd som myndigheterna beslutar om. Resultatet ska sammanställas i en lägesbild och utifrån den ska de beslutande myndigheterna ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förebygga välfärdsbrott och sammanställa dessa i en åtgärdsplan. Enligt förslaget ska lägesbilden och åtgärdsplanen uppdateras och följas upp minst vartannat år.

För att undvika ökad administration och dubbelarbete ska det brottsförebyggande arbetet integreras med annat analys- och planeringsarbete, exempelvis arbetet enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och uppgifter i enlighet med förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredningen föreslår vidare att Brottsförebyggande rådet (Brå) ska ge de beslutande aktörerna stöd i hur brottsförebyggande arbete ska bedrivas och att EBM ska stödja de beslutande myndigheterna genom att bidra med sin kunskap om hur ekonomisk brottslighet kan förebyggas. För att kunna ge detta stöd föreslås att regeringen ska ge Brå och EBM i uppdrag att tillsammans med ESV inventera vilka behov av stöd som de beslutande myndigheterna har. Vidare föreslås att samverkan om det brottsförebyggande arbetet bör ske inom ramen för det befintliga arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och att ESV bör ansvara för samordningen.

2021 års bidragsbrottsutredning har i slutbetänkandet även föreslagit att vissa beslutande aktörer ska få större möjligheter att hämta in uppgifter från andra aktörer än den enskilde som ett led i att förhindra att brott kan begås. Förslaget innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna inhämta uppgifter om en annan fysisk person än den försäkrade och även uppgifter om juridiska personer. Utredningen föreslår också utökade möjligheter för dessa myndigheter att inhämta uppgifter från banker när det finns misstanke om felaktigheter samt att kommunerna ska kunna inhämta vissa uppgifter om inkomst från Skatteverket.

Ett annat förslag är att det ska inrättas ett gemensamt register över de beslutade sanktionsavgifter som föreslogs i utredningens delbetänkande. Registret ska administreras av Utbetalningsmyndigheten.

Vidare föreslår utredningen att ett system med bidragsspärr ska införas och att detta ska regleras i en ny lag kallad lagen om bidragsspärr på välfärdssystemens område. Bidragsspärren ska utformas som en särskild rättsverkan av brott. Förslaget innebär att den som av allmän domstol döms eller av åklagare meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott av normalgraden eller grovt bidragsbrott ska meddelas en bidragsspärr med en spärrtid på mellan sex månader och tre år eller minst ett år vid grovt bidragsbrott. En meddelad bidragsspärr ska omfatta samtliga förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen med undantag för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Uppgifter om meddelade bidragsspärrar föreslås samlas i ett register som ska administreras av Utbetalningsmyndigheten.

Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

10.3.2 Anmälningsskyldigheten i skattebrottslagen

I 17 § skattebrottslagen (1971:69) åläggs förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter att göra anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt skattebrottslagen eller om anmälan av annat skäl inte behövs. Undantag från anmälningsplikten gäller i första hand för de misstänkta brott som faller under den sär-

skilda åtalsregeln i lagens 13 § och som därför kan antas komma att påföras skattetillägg.

Det första angivna undantaget från anmälningsskyldigheten gäller om det misstänkta skattebrottet är av sådan beskaffenhet att det går att utgå från att det endast kan komma att beivras genom skattetillägg och att förundersökning eller åtal inte blir aktuellt. Med att anmälan av annat skäl inte behövs avses bland annat situationer där anmälan redan har gjorts eller åklagaren av annan anledning redan har kännedom om saken.[15]

Bestämmelsen om anmälningsskyldighet för myndigheter inom skatteområdet infördes tillsammans med andra bestämmelser med det övergripande syftet att få snabbare avgöranden i skattebrottmål. Bakgrunden var att det i många fall tog lång tid från det att ett skattebrott begicks till dess att en allmän domstol kunde döma den som begått brottet till ansvar. Detta ansågs medföra betydande olägenheter för såväl samhället som för enskilda.[16]

10.3.3 Anmälningsskyldigheten för konkursförvaltare, revisorer och Finansinspektionen

Enligt 7 kap. 16 § konkurslagen (1987:672) är konkursförvaltare skyldiga att i vissa fall underrätta åklagare vid brottsmisstanke. Konkursförvaltarens anmälningsskyldighet gäller om konkursförvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för något brott i elfte kapitlet brottsbalken. Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten. Av bestämmelsen följer också att om det kan misstänkas att gäldenären eller, om denne är en juridisk person någon sådan företrädare som avses i 3 § lagen (2014:836) om näringsförbud har förfarit på ett sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga, ska konkursförvaltaren omedelbart underrätta åklagare om detta och ange grunden för misstanken.

Den nu nämnda bestämmelsen kan ses mot bakgrund av att ekonomisk brottslighet inte sällan begås i konkurssammanhang. I förarbetena till bestämmelsen har bland annat anförts att det förekommer en betydande ekonomisk kriminalitet i samband med konkurser.

[15] NJA II 1983 s. 517.
[16] NJA II 1983 s. 509.

I aktiebolagslagen (2005:551) föreskrivs en anmälningsskyldighet för revisorer för det fall brottsmisstanke uppkommer i deras verksamhet. Av kapitlets 42 § framgår bland annat att en revisor ska vidta de åtgärder som närmare föreskrivs i dessa bestämmelser om revisorn finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till vissa brott i nionde till elfte kapitlen brottsbalken, skattebrottslagen och lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i bestämmelserna om denne finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till vissa brott i tionde kapitlet brottsbalken. Om revisorn finner att en misstanke bör föranleda att revisorn ska lämna uppgifter enligt 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska dock sådana åtgärder som närmare föreskrivs i kapitlets 43 och 44 §§ inte vidtas.

I lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden föreskrivs i tredje kapitlets 1 § att Finansinspektionen ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt lagen har begåtts.

10.3.4 Anmälningsskyldigheten i miljöbalken

Enligt 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken är tillsynsmyndigheter skyldiga att anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken till Polis- eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten (HaV), länsstyrelser och kommuner är exempel på tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken.

Enligt förarbetena till miljöbalken ska tillsynsmyndigheten inte själv göra någon bedömning av om en överträdelse kan föranleda fällande dom eller om gärningen är ringa och därför inte ska föranleda straffansvar. Anmälan av de faktiska förhållandena ska ske så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. I förarbetena understryks vikten av att tillsynsmyndigheterna verkligen anmäler brottsmisstanke när sådan föreligger. Det anfördes att detta är en förutsättning för att straffbestämmelserna ska få avsedd betydelse för efterlevnaden samt

för att den miljöbalkskedja som innefattar mål – hänsyn – tillstånd – tillsyn – omprövning – överträdelse – straff ska fungera.

Miljöbalkskommitténs utvärdering av anmälningsskyldigheten i miljöbalken

Efter miljöbalkens ikraftträdande har frågan om den obligatoriska anmälningsskyldigheten behandlats av Miljöbalkskommittén, som hade i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. I delbetänkandet Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler[17] konstaterades att tillsynsmyndigheterna efter införandet av den obligatoriska anmälningsskyldigheten har framfört kritik mot att samtliga misstänkta överträdelser ska anmälas, även sådant som med stor sannolikhet inte kommer att leda till åtal. Det framkom att det upplevdes som svårt i förhållande till verksamhetsutövare och som onödig byråkrati att anmäla sådant för vilket åklagaren inte väcker åtal eller lagför på annat sätt. Särskild kritik hade också riktats mot att anmälningsskyldigheten också omfattar sådana överträdelser som kan föranleda miljösanktionsavgift och som på grund av åtalsprövningsregeln i 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken i de allra flesta fall skrivs av.

Miljöbalkskommittén konstaterade att den obligatoriska anmälningsskyldigheten hade haft den positiva effekten att överträdelser kommer till polisens och åklagarnas kännedom i en betydligt större omfattning än tidigare. Miljöbalkskommittén anförde vidare att det är angeläget att de straffrättsliga bedömningarna inledningsvis görs av dessa myndigheter och inte av tillsynsmyndigheterna. Mot bakgrund av detta resonemang föreslog Miljöbalkskommittén inte någon ändring av tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet enligt 26 kap. 2 § miljöbalken.

10.3.5 En lagstadgad underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Som ett led i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen infördes lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen den

[17] SOU 2004:37.

1 juni 2008. Lagen gäller samma ekonomiska förmåner och stöd som bidragsbrottslagen. Syftet med lagen är att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar.

Underrättelseskyldigheten gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Skatteverkets underrättelseskyldighet gäller dock inte i myndighetens brottsutredande verksamhet.

Underrättelseskyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Underrättelseskyldigheten gäller dock inte om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan finnas om den myndighet eller organisation som har fattat beslutet redan känner till felaktigheten eller om det är fråga om ett försumbart belopp. Bedömningen av om det finns särskilda skäl ska vara restriktiv. Omständigheter som har att göra med en myndighets eller organisations arbetssituation, till exempel arbetsanhopning, utgör aldrig särskilda skäl.[18]

Underrättelseskyldigheten avser inte bara felaktiga utbetalningar på grund av brott. Även oavsiktliga fel begångna av antingen den enskilde eller den utbetalande aktören omfattas. Av underrättelsen ska det framgå vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Några formkrav för hur underrättelsen ska ske finns inte. Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag

Regeringen beslutade den 31 mars 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka hur ett särskilt straffrättsligt skydd, motsvarande det som i bidragsbrottslagen (2007:612) finns för ekonomiska förmåner och stöd till enskilda personer, kan införas även för statliga

[18] Prop. 2007/08:48, s. 28.

stöd till företag och andra juridiska personer. Med statliga stöd avses i kommittédirektivet ekonomiska stöd som finansieras av staten och som efter ansökan betalas ut eller på annat sätt tillgodoräknas företag, inklusive enskilda näringsidkare, eller andra juridiska personer, av en myndighet eller en organisation som av staten har fått uppgiften att besluta om stöd.

Utredaren ska även överväga om lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utvidgas. Syftet med utredningen är att stärka skyddet för de statliga stödsystemen genom effektiva och ändamålsenliga bestämmelser för att motverka och lagföra brott riktade mot dessa system. Utredningen har antagit namnet Subventionsbrottsutredningen (Fi 2022:02).

Av kommittédirektivet[19] framgår att utredaren bland annat ska

- kartlägga och analysera statliga stöd till företag och andra juridiska personer samt statens kostnader för stöden,
- analysera hur stöden är konstruerade, bland annat de villkor som ställs upp för att beviljas stöd,
- analysera vilka konstruktioner, exempelvis vilka stödvillkor, som utgör riskfaktorer för att stöden missbrukas,
- identifiera vilka stöd som har behov av ett särskilt straffrättsligt skydd i förhållande till vad som gäller i dag samt föreslå hur ett sådant straffrättsligt skydd bör utformas,
- med utgångspunkt i resultatet av kartläggningen och analysen av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, föreslå hur effektiva straffrättsliga bestämmelser till skydd för sådana stöd som är i behov av det bör utformas och hur det straffbara området bör avgränsas,
- ta ställning till om det är möjligt och ändamålsenligt att införa de nya straffrättsliga bestämmelserna i bidragsbrottslagen, eller om de bör införas i en ny lag eller genom särskilda bestämmelser i de lagar som reglerar stöden,
- om utredaren bedömer att det är nödvändigt för att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag och andra juridiska personer, föreslå ändringar i de

[19] Dir. 2022:25.

nuvarande bestämmelserna i bidragsbrottslagen och i de bestämmelser som reglerar de statliga stöden,

- utreda om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utökas och exempelvis omfatta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, och i så fall föreslå hur en sådan underrättelseskyldighet bör utformas på ett sätt som säkerställer skyddet för den personliga integriteten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har haft samrådsmöten med sekretariatet i Subventionsbrottsutredningen. Subventionsbrottsutredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2024.

10.4 Svenska myndigheters rutiner och arbete med att anmäla misstänkta brott med EU-medel

I detta avsnitt redovisas översiktligt förvaltande, utbetalande och stödmyndigheters rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter eller brott med EU-medel som myndigheten ansvarar för. Vidare redovisas respektive myndighets till utredningen lämnade synpunkter på frågorna om det bör införas en lagstadgad anmälningsskyldighet och om ett det bör införas ett författningsstöd innebärande att ansökningar om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete”.[20] I avsnitt 10.4.11 redovisas översiktligt revisionsmyndigheten ESV:s arbete och syn på nu aktuella frågor.

10.4.1 SEFI-rådets anmälningspolicy för misstänkta brott mot EU:s finansiella intressen i Sverige

SEFI-rådet har antagit en anmälningspolicy enligt vilken alla myndigheter som är medlemmar i SEFI-rådet uppmanas att anta och följa SEFI-rådets anmälningspolicy för misstänkta brott mot EU:s finan-

[20] Vad gäller länsstyrelserna har underlag och synpunkter från utredningens expert från länsstyrelsen i Örebro och från länsstyrelsernas chefsjuristnätverk använts. Utredningen har även inhämtat synpunkter och haft särskilda kontakter med de länsstyrelser som är ansvariga för vissa Interregprogram.

siella intressen i Sverige. Enligt denna ska misstänkta överträdelser riktade mot EU:s finansiella intressen och som kan vara brottsliga anmälas till EBM. Policyn ger uttryck för att det ska råda nolltolerans.

Syftet med anmälningspolicyn är att den ska fungera som ett stöd för myndighetsledningar och handläggare vid myndigheterna när de identifierar fel i hanteringen av EU-medel och ska avgöra om ett fel också kan vara ett misstänkt brott genom att ge uttryck för ett åtagande att misstänkta brott ska anmälas till brottsbekämpande myndigheter, uppnå likformighet och säkerställa en korrekt och rättssäker hantering avseende hur myndigheter ska hantera misstänkt brottslighet och säkerställa att en brottsanmälan utgör tillräckligt underlag för en fortsatt hantering av ärendet.

Enligt anmälningspolicyn ska myndigheten när den uppmärksammar ett fel som kan vara brottsligt bedöma om de objektiva kriterierna för ett brott föreligger, alltså sådana omständigheter som beskriver ett möjligt brott. Myndigheten ska inte på egen hand ta ställning till om den misstänkte medvetet (uppsåtligen) eller av slarv (oaktsamhet) har orsakat felet eller händelsen utan det är en åklagares ansvar att utreda och ta ställning till om en misstänkt medvetet eller omedvetet har orsakat ett fel och om agerandet är att betrakta som brottsligt.

I policyn anges att undantag från att anmäla en händelse eller fel som skulle kunna vara ett misstänkt brott endast får göras när det är tydligt att det är fråga om ett misstag, slarvfel eller liknande eller om det är fråga om ett mycket litet belopp och om det kan antas att brottet inte kommer att medföra någon påföljd. Enligt den av SEFI-rådet reviderade policyn av den 12 juni 2023 preciserades att en brottsanmälan inte behöver göras för belopp understigande 2 000 kronor. I policyn anges att även ett ställningstagande att inte anmäla bör dokumenteras.

10.4.2 Statens jordbruksverk

Jordbruksverkets rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

Jordbruksverket har en handlingsplan för bedrägeribekämpning. Sedan slutet av 2021 har Jordbruksverket en arbetsgrupp som ska samordna arbetet med bedrägeribekämpningsfrågor.

Jordbruksverket och de stödmyndigheter som hanterar EU-stöd kopplade till verkets verksamhet har en särskild rutin för misstanke om brott och åtalsanmälan som anger hur handläggaren ska agera vid brottsmisstanke. Om utbetalning av EU-stöd har skett på felaktiga grunder görs alltid en utredning om återkrav. Vid misstanke om brott ska det alltid göras en åtalsanmälan till EBM.

Jordbruksverket har upplyst att myndigheten samt stödmyndigheterna under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 har rapporterat cirka 100 ärenden till Irregularity Management System (IMS) och cirka 27 000 beslut om återkrav fattats. I dessa ligger även återkrav som antingen reglerats via avdrag (kvittning) på en ny utbetalning eller en faktisk inbetalning. Jordbruksverket har inte någon statistik när det gäller antalet brottsanmälningar till EBM.

Jordbruksverkets syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

Jordbruksverket har anfört att en lagstadgad anmälningsskyldighet skulle öka myndighetens fokus på arbete mot bedrägerier men har också påtalat att en obligatorisk anmälningsskyldighet behöver föregås av en översyn av myndigheternas egna stödregler för att stödja utredningen av brottsmisstankar. Enligt Jordbruksverkets uppfattning gör utformningen av nuvarande stödregler det svårt för EBM att bevisa uppsåtligt brott och därmed driva de ärenden där Jordbruksverket har gjort en brottsanmälan. Som exempel har Jordbruksverket nämnt att även när det torde anses uppenbart att det varit fråga om försök till bedrägeri har åklagare svårt att bevisa det på grund av de egna stödreglernas utformning. Jordbruksverket har framhållit att myndigheten behöver bättre kunskap om hur myndigheten ska utforma regelverk eller föreskrifter för att det ska vara möjligt för åklagare att utreda och åtala vid brottsmisstanke. En obligatorisk anmälningsskyldighet skulle annars inte leda till något och anmälningar som inte leder till att EBM aktivt kan driva ärenden riskerar att urholka förtroendet och viljan att anmäla även om det finns en lagstadgad anmälningsskyldighet.

Jordbruksverket har påtalat att även länsstyrelserna, Skogsstyrelsen, Sametinget, Tillväxtverket, HaV, kommuner (i sin tillsynsverksamhet) och Skatteverket (i sin tillsynsverksamhet) skulle kunna upptäcka misstänkt brottslighet med EU-medel och där det skulle kunna

övervägas om även dessa ska åläggas en lagstadgad anmälningsskyldighet.

Jordbruksverket har inte identifierat några hinder i gällande regelverk för att myndigheten ska kunna anmäla misstänkta brott med EU-medel.

Jordbruksverkets krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

När det gäller de större stödformerna areal- och djurbaserade stöd och projekt- och investeringsstöd (inklusive de som delfinansieras av EHFVF) intygar sökanden inte att lämnade uppgifter i en ansökan är korrekta och fullständiga på ”heder och samvete”, men sökanden gör ett annat intygande. Avseende de areal- och djurbaserade stöden intygar sökanden att uppgifterna i ansökan är fullständiga och riktiga när ansökan skickas in. Avseende projekt- och investeringsstöd försäkrar sökanden att uppgifterna i ansökan och dess bilagor är fullständiga och korrekta samt att sökanden har tagit del av kraven för stödet och åtar sig att följa regelverket.

I princip alla stöd som hanteras av Jordbruksverket och stödmyndigheterna söks elektroniskt. Det är möjligt att skicka in ansökan på papper, men endast ett fåtal ansökningar kommer in på det sättet.

Det är möjligt att söka flera olika areal- och djurbaserade stöd i en och samma ansökan i en så kallad samordnad ansökan om jordbrukarstöd (SAM-ansökan). För SAM-ansökan kan den stödsökande ge fullmakt till någon annan att genomföra ansökan. Gällande stöden som görs i SAM-ansökan via e-tjänsten ”SAM Internet” är det vanligt att ett ombud signerar ansökan. Jordbruksverket har uppskattat att ungefär hälften av ansökningarna görs via konsulter som har en giltig fullmakt att göra ansökningar för sina kunder. Samma uppskattning har gjorts vad gäller projekt- och investeringsstöden. Jordbruksverket har inte kunnat uppskatta hur vanligt förekommande detta är men har upplyst att det är vanligare inom investeringsstöden där redovisningskonsulter eller rådgivare hjälper till med att göra ansökningar.

Eftersom e-legitimationerna BankID, Mobilt BankID och Freja eID används vid undertecknande av ansökningar så har Jordbruksverket det it-stöd som krävs för att sökanden av EU-medel ska kunna

underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014[21].

Jordbruksverket bedömer inte att ett införande av krav på undertecknande av ansökan om EU-medel på ”heder och samvete” väsentligt skulle förändra antalet fällande domar med anledning av brott med EU-medel.

10.4.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med utbetalda EU-medel

Förekomsten av rutiner varierar mellan länsstyrelserna och mellan de olika typerna av EU-medel. Många länsstyrelser har generella rutiner för att anmäla brott som kan användas även vid hanteringen av EU-medel. För vissa typer av EU-medel används andra myndigheters handledningar, exempelvis Jordbruksverkets, som i vissa fall innehåller rutiner för att anmäla misstänkta oegentligheter och brott.

Vad gäller projekt- och investeringsstöden i den strategiska planen följer länsstyrelserna de riktlinjer som är fastställda av Jordbruksverket. I varje ärende går man igenom ett antal kontrollpunkter som också syftar till att säkerställa att brott ska kunna upptäckas. När länsstyrelserna hanterar direktstöd, miljöersättningar, ekologisk produktion och kompensationsstöd (areal- och djurbaserade stöd) följer man de rutiner som är gemensamma för hela landet. Även kontrollverksamheten är reglerad genom föreskrifter och rutiner som Jordbruksverket tillhandahåller länsstyrelserna. Vid upptäckt av eller misstanke om oegentligheter eller brott med EU-medel finns det även rutiner för att anmäla dessa och att anmäla till Olaf.

Uppgifter om antalet anmälningar till EBM vid misstänkt brottslighet samt antalet återkravsförfaranden från 2015 och framåt för respektive länsstyrelse har inte redovisats till utredningen. Utredningen har erhållit uppgifter från länsstyrelserna som hanterar Interregpro-

[21] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen (eIDAS-förordningen 910/2014).

gram.[22] För dessa program har ett fåtal brottsanmälningar till EBM gjorts för den föregående programperioden samt ett fåtal anmälningar till rapporteringssystemet IMS. Totalt har ett 50-tal beslut om återkrav fattats.

Länsstyrelsernas syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

När det gäller frågan om en lagstadgad anmälningsskyldighet har länsstyrelserna framhållit att regelverken i vissa delar är komplexa och svåra att tyda såväl för den enskilda myndigheten som för stödmottagaren. Om myndigheten får tydliga riktlinjer, stöd och vägledning i hur misstänkta bedrägerier ska hanteras jämte klargöranden i regelverket ser länsstyrelserna ingen nackdel i att det införs en lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkta brott.

De länsstyrelser som utredningen samrått med har inte identifierat några hinder i gällande regelverk för att de ska kunna anmäla misstänkt brottslighet med EU-medel och ser inte heller några andra behov av författningsändringar. För det fall det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet är det länsstyrelsernas uppfattning att det kan regleras i respektive myndighets arbetsordning vem inom myndigheten som ska anmäla.

Länsstyrelsernas krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

Länsstyrelsernas krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel varierar beroende på vad ansökan gäller. Såvitt framkommit har länsstyrelserna i dag inte några krav på att ansökningar ska undertecknas på ”heder och samvete”. Länsstyrelserna har inte haft någon uppfattning i frågan om det bör införas reglering som innebär att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” men har framhållit att sådant undertecknande i så fall bör ha någon konsekvens kopplat till det straffrättsliga ansvaret.

[22] Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län. Länsstyrelsen i Västerbotten är ansvarig för att rapportera till IMS för övriga länsstyrelser. Se avsnitt 4.4.3 för redogörelse av förvaltande myndigheter för Interreg.

Det varierar mellan olika stöd om ansökningar av EU-medel görs digitalt eller i pappersform, men länsstyrelserna har framhållit att digitala ansökningar är de vanligaste. Vid digitala ansökningar undertecknas dessa med BankID. Länsstyrelserna har följaktligen det it-stöd som krävs för att sökanden av EU-medel ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

10.4.4 Tillväxtverket

Tillväxtverkets rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

Tillväxtverket har som förvaltande myndighet en skyldighet att aktivt förebygga, upptäcka, anmäla och korrigera bedrägerier. Tillväxtverket har tillsatt en antibedrägerigrupp som gör återkommande bedrägeririskbedömningar på systemnivå. Riskbedömningen omfattar alla faser i handläggningen, planera, ansöka, genomföra och avsluta. Antibedrägerigruppen består av representanter från olika delar av organisationen med olika kompetenser. Internrevisorn följer arbetet och är med på vissa möten. Antibedrägerigruppen ska årligen ta fram en handlingsplan med åtgärder som identifierats vid dess riskbedömning. Tillväxtverket upptäcker felaktiga utbetalningar och oegentligheter med stöd av de förvaltningskontroller som beskrivs i den förvaltande myndighetens förvaltnings- och kontrollsystem.

Om ett belopp har betalats ut på felaktig grund ska det återkrävas. Återkrav kan göras oavsett om projektet pågår eller om det är avslutat, exempelvis efter en revision. Tillväxtverket har som förvaltande myndighet möjlighet att återkräva ett felaktigt utbetalt belopp upp till tio år efter att ett projekt har avslutats.

Misstänkta bedrägerier eller beslutade återkrav, där den EU-finansierade delen överstiger 10 000 euro, rapporteras till Olaf via kommissionens rapporteringssystem IMS. Vid misstanke om bedrägerier eller oegentligheter ska detta alltid anmälas i enlighet med Tillväxtverkets gällande riktlinjer.

Under åren 2015–2022 har Tillväxtverket fattat 104 återkravsbeslut och gjort 23 rapporteringar i IMS samt 7 stycken EBM-anmälningar avseende misstänkt brottslighet med EU-medel. I denna statistik in-

går även beslutade återkrav, EBM-anmälningar och rapporteringar i IMS avseende Interreg Öresund-Kattegatt-Skagerack.[23]

Tillväxtverkets syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

Tillväxtverket har framfört att myndigheten redan har en skyldighet att anmäla till EBM i och med myndighetens medverkan i SEFI-rådet. Tillväxtverket menar därför att det i praktiken har mindre betydelse om det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet, men att fördelen med det skulle vara att det blir tydligare och mer fokus på frågorna, vilket i sig kan ha en brottsförebyggande effekt i hela samhället.

Tillväxtverket har inte identifierat några hinder i gällande regelverk för att myndigheten ska kunna anmäla misstänkt brottslighet med EU-medel och ser inte något behov av författningsändringar för det fall det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet. Om en sådan skyldighet införs är det Tillväxtverkets bedömning att det kan regleras i respektive myndighets arbetsordning vem inom myndigheten som ska anmäla till EBM.

Tillväxtverket har framhållit att andra aktörer eller myndigheter som skulle kunna upptäcka oegentligheter med EU-medel och där det kan övervägas om dessa ska åläggas en lagstadgad anmälningsskyldighet är regionerna eftersom de i egenskap av regionalt utvecklingsansvariga är involverade i stödgivning av statliga medel. Tillväxtverket har även påtalat att det kan övervägas om alla former av offentliga aktörer bör ha en lagstadgad anmälningsskyldighet.

Tillväxtverket har i dag inget system som stödjer informationsdelning mellan myndigheter och har påtalat att det finns hinder i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för delning av uppgifter mellan aktörer och myndigheter trots att myndigheterna använder samma ärendehanteringssystem.

Tillväxtverket har under ett antal månader 2022 testkört kommissionens riskvärderingsverktyg Arachne. Myndighetens utvärdering av detsamma redovisas i avsnitt 9.3.1. Tillväxtverket har ännu inte tagit något beslut om eventuell framtida användning av Arachne.

[23] Vad gäller ÖKS-programmet har enligt uppgift en brottsanmälan gjorts till EBM, 33 återkravsbeslut fattats och två rapporteringar gjorts i IMS från 2015 till och med juni 2023.

Tillväxtverkets krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

De som söker EU-medel från Tillväxtverket intygar inte att lämnade uppgifter i en ansökan är korrekta och fullständiga på ”heder och samvete”. Av nuvarande signeringsunderlag framgår att sökanden genom sin underskrift intygar att de uppgifter som har lämnats i ansökan inklusive bilagor är riktiga och att de kopior av handlingar som bifogats ansökan stämmer överens med originalen.

Ansökningar till Tillväxtverket görs numera uteslutande digitalt. Tillväxtverket kräver att ansökan antecknas av sökanden eller behörig firmatecknare för sökanden. Det är enligt myndigheten vanligt att det är någon annan än den faktiska företrädaren för sökanden som har fyllt i den digitala ansökan. Behörig företrädare för den sökande organisationen måste alltid underteckna signeringsunderlaget oavsett vem det är som har fyllt i den digitala ansökan.

Tillväxtverket bedömer att myndigheten har det it-stöd som krävs för att sökanden ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

När det gäller frågan om det bör införas en reglering som innebär att ansökan om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” har Tillväxtverket anfört att om så sker bör det regleras i lag eller annan författning. Tillväxtverket har i frågan om en sådan reglering bör införas anfört att det är oklart om ett intygande på ”heder och samvete” gör det lättare att bli striktare och att myndighetens skrivningar redan i dag indikerar att sökanden påförs sanktioner om de uppger oriktiga uppgifter.

10.4.5 ESF-rådet

ESF-rådets rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

ESF-rådet har en policy angående förhållningssätt vid misstanke om oegentlighet och brott.[24] Denna policy har till syfte att vara ett stöd för medarbetarna vid ESF-rådet såvitt avser deras förhållningssätt vid misstanke om oegentlighet eller misstanke om brott som uppmärksammas inom ramen för arbetet vid myndigheten. Av denna framgår

[24] ESF-rådets Bedrägeribekämpningspolicy, dnr 2022/00424.

bland annat att det enligt myndighetens arbetsordning framgår att varje medarbetare ska anmäla misstanke om oegentlighet eller brott till sin chef.

Enligt ESF-rådets Bedrägeribekämpningspolicy är det myndighetens ledning som har det övergripande ansvaret för att hantera risker för bedrägeri och korruption och det är ESF-rådets chefer som har ansvaret för den dagliga hanteringen av bedrägeririsker och åtgärdsplaner.

Enligt ESF-rådets Riktlinje för åtalsanmälan vid misstanke om brott vid hantering av ekonomiskt stöd[25] är det ESF-rådets generaldirektör som beslutar om åtalsanmälan och det är föredraganden av ärendet som ansvarar för att åtalsanmälan kommer berörd myndighet till handa.

Under perioden 2015–2022 har ESF-rådet avseende socialfonden (2014–2020) rapporterat 35 ärenden i IMS, fattat 417 återkravsbeslut och gjort 4 brottsanmälningar till EBM.

ESF-rådets syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

ESF-rådet har framfört att en fördel med att det införs en lagstadgad skyldighet för de förvaltande och utbetalande myndigheterna att anmäla misstänkta EU-bedrägerier till EBM skulle vara att den skyldighet myndigheten redan i dag har att anmäla misstänkta bedrägerier till EBM befästs.

ESF-rådet har inte identifierat några hinder i gällande regelverk för att myndigheten ska kunna anmäla misstänkta oegentligheter eller brott med EU-medel och har inte framfört behov av några författningsändringar för att detta ska bli möjligt.

Om det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet är det ESF-rådets bedömning att det kan regleras i respektive myndighets arbetsordning alternativt i ett internt policydokument vem inom myndigheten som ska anmäla misstänkta oegentligheter eller brott.

ESF-rådet har förklarat att man inte har nationell eller internationell förmåga eller något uppbyggt samarbete för att samordnat kunna förebygga och bekämpa oegentligheter eller brott med EU-medel, men har framhållit att om varje myndighet med fondansvar skulle an-

[25] Dnr 2021/00460.

vända kommissionens riskvärderingsverktyg Arachne skulle denna förmåga troligtvis förbättras.

ESF-rådet har vidare påpekat att det inte är helt tydligt vad som gäller för att berörda aktörer eller myndigheter ska kunna dela information om ansökningar, tillsynsresultat och misstänkt brottslighet med varandra och att det i detta avseende är önskvärt med ett tydligt stöd avseende vad som gäller.

ESF-rådets krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

Ansökning till ESF-rådet undertecknas inte på ”heder och samvete” utan sökanden ska bekräfta att de uppgifter som lämnats i ansökan inklusive bilagor är riktiga.

Det är bara möjligt att ansöka om EU-medel digitalt. Ombud för sökanden kan inte signera en ansökan utan det ställs krav på egenhändigt undertecknande av densamma. Myndigheten ställer krav på elektronisk signatur med dubbelautentisering via SMS. En tjänst för signatur med BankID håller på att utvecklas.

ESF-rådet har anfört att myndigheten har det it-stöd som krävs för att sökanden ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

ESF-rådet bedömer att nuvarande krav innebärande att sökanden ska bekräfta att de uppgifter som lämnats i ansökan, inklusive bilagor, är riktiga, i stort sett är att likställa med undertecknande av en ansökan på ”heder och samvete”.

10.4.6 Migrationsverket

Migrationsverkets rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

Migrationsverket ger stödmottagarna tillgång till information om de krav som gäller för att ta emot EU-stöd. Om oriktigheter påträffas brukar Migrationsverket kommunicera med stödmottagaren om felet och hur det bör hanteras. Detta görs i korrigerande syfte och för att undvika att samma fel görs i framtida rapporteringar.

Om oriktigheter upptäcks för stöd som redan har betalats ut till stödmottagaren återkräver Migrationsverket stödet. Ett återkrav skapas och en kommunicering går ut till stödmottagaren där denne får möjlighet att inkomma med styrkande underlag som verifierar att kostnaderna är stödberättigande. Om projektet inte tillhandahåller dessa underlag beslutas att stödet ska återkrävas. Oftast kvittas återkravet mot utbetalningar och om det inte går så faktureras återkravet. Förfarandet gäller för alla typer av stöd som har betalats ut felaktigt.

Under åren 2015–2022 har Migrationsverket rapporterat 4 ärenden i IMS och fattat 44 återkravsbeslut avseende EU-medel. Under dessa år har Migrationsverket inte gjort några brottsanmälningar till EBM.

Migrationsverkets syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

Migrationsverket har framhållit att det finns nackdelar med en lagstadgad skyldighet att anmäla alla oriktigheter om det skulle innebära att alla eventuella fel ska anmälas till EBM. Migrationsverket förespråkar att det ska upprättas en beloppsgräns för när en anmälan bör ske och menar att en tydlig vägledning behöver tas fram för när en anmälan ska upprättas. Det bör vidare lämnas en viss diskretion till de förvaltande myndigheterna att avgöra när oriktigheter bör anmälas till EBM. Migrationsverket välkomnar tydligare regler och vägledningar för när en anmälan bör göras.

Migrationsverket har inte identifierat några hinder i gällande regelverk för att anmäla misstänkta oegentligheter eller brott med EU-medel, men har framhållit att det finns hinder att lämna ut en viss typ av underlag som omfattas av utlänningssekretess.

Migrationsverkets uppfattning är att det är tillräckligt att det regleras i verkets arbetsordning vem inom myndigheten som ska anmäla misstänkta oegentligheter eller brott.

Migrationsverket har vidare påtalat att Amif:s projekt till största delen bedrivs av offentligrättsliga aktörer såsom myndigheter och kommuner. Gällande regelverk tillåter informationsdelning så länge uppgifterna inte omfattas av sekretess. Sekretessbestämmelser skulle kunna hindra delning av information gällande misstänkta oegentligheter eller brott som anmälts till EBM på grund av förundersökningssekretess. Även delning av uppgifter gällande tillsyns- och gransk-

ningsärenden skulle kunna hindras av särskilda sekretessregler som gäller myndigheters inspektion, revision och granskning.

Migrationsverkets krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

Sökanden av EU-medel kan välja att skriva under digitalt i ”Min ansökan”. Migrationsverket kräver att den som skriver under ansökan ska vara behörig att företräda sökanden. Om den som skriver under digitalt inte är behörig att företräda sökanden i ärendet kommer den som är det behöva skriva under en bekräftelse på ansökan som skickas in till den förvaltande myndigheten. I samband med det ska sökanden även skicka med underlag som styrker att den eller de som skriver under bekräftelsen har rätt att göra det. Att sökanden följer dessa steg kontrolleras sedan i Migrationsverkets kontroll av ansökan och sökanden får möjlighet att komplettera sin ansökan.

Det är möjligt att göra ansökningar om EU-medel såväl digitalt som på papper, men ansökan på papper är mycket ovanligt.

Det krävs BankID för att signera en ansökan. Migrationsverket har följaktligen det it-stöd som krävs för att sökanden av EU-medel ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

När det gäller frågan om underteckning på ”heder och samvete” har Migrationsverket anfört att myndigheten redan har skrivningar som lyder ungefär likadant. Migrationsverket ser därför inga problem med att det införs krav på att innehållet i en ansökan ska intygas på ”heder och samvete”.

10.4.7 Polismyndigheten

Polismyndighetens rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

Polismyndighetens grupp för EU-fonder organiserar sitt arbete på området genom ”självbedömning” av risken för bedrägerier genom en årlig översyn av vidtagna bedrägeribekämpningsåtgärder. De uppgifter som ingår i översynen är bland annat att upprätta en årlig risk-

analys, koppla årliga åtgärder till identifierade risker och att säkerställa att informationsmaterial, formulär och stödmaterial där det avser bedrägeribekämpning hålls uppdaterat. Den årliga översynen rapporteras till ledningen för ekonomiavdelningen. Gruppen för EU-fonder tillämpar nolltolerans mot bedrägeri och korruption med EU-medel.

Oegentligheter som upptäcks innan utbetalning eller beslut om godkända kostnader korrigeras genom strykning, en så kallad finansiell korrigering och reducering av utbetalning. Finansiell korrigering utgör inte ett återkrav utan regleras enligt en särskild rutin för återkrav.

Gruppen för EU-fonder följer SEFI-rådets gemensamma anmälningspolicy gällande misstänkta EU-bedrägerier. Misstänkta oegentligheter eller brott med EU-medel anmäls till EBM. Misstänkta bedrägerier begångna av polisanställda, åklagare eller annan brottsutredande personal vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och EBM anmäls till Avdelningen för särskilda utredningar vid Polismyndigheten.

Under åren 2015–2022 har Polismyndigheten inte gjort några rapporteringar i IMS och inte heller några brottsanmälningar till EBM. Antalet återkravsbeslut under åren 2015–2022 uppgick till cirka 14.

Polismyndighetens syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

Polismyndigheten har påtalat att en fördel med att införa en lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkta EU-bedrägerier till EBM är att en tydlig och väldefinierad instruktion och rollfördelning kan effektivisera bekämpningen av bedrägerier med EU-medel. Vidare har Polismyndigheten framhållit att en lagstadgad anmälningsskyldighet kan underlätta och motivera den enskilde handläggaren att göra en anmälan och därmed minska kraven på den enskilde handläggaren. En lagstadgad anmälningsskyldighet skulle kunna leda till att det görs fler anmälningar än i dag vilket skulle leda till en större överblick när det gäller systematiska beteenden. En nackdel är att det skulle kunna medföra visst dubbelarbete eftersom alla misstänkta bedrägerier anmäls till kommissionen och vissa även ska anmälas till Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar.

Polismyndigheten har framhållit att för det fall en lagstadgad anmälningsskyldighet införs måste hänsyn tas till den nu rådande ordningen där misstänkta EU-bedrägerier hos vissa stödmottagare, exem-

pelvis projekt som drivs inom Polismyndigheten, inte ska anmälas till EBM utan i stället till Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar. Detta gör att det kan uppstå en osäkerhet till vem anmälan ska riktas och det kan därför finnas anledning att se över avgränsningar och ansvarsområden om en skyldighet att anmäla misstänkta oegentligheter till EBM införs.

Polismyndigheten har inte identifierat att det finns några hinder i gällande regelverk för att myndigheten ska kunna anmäla misstänkt brottslighet med EU-medel men har framhållit att information i vissa projekt omfattas av sekretess samt i vissa fall av åtgärder enligt Säkerhetsskyddslagen (2018:585) vilket innebär att särskild försiktighet gällande vilken information och vilka handlingar som kan lämnas ut måste iakttas.

Om det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet är det Polismyndighetens uppfattning att det kan regleras i Polismyndighetens arbetsordning vem inom myndigheten som ska göra anmälan.

När det gäller möjligheten för berörda aktörer eller myndigheter att dela information om ansökningar, tillsynsresultat eller misstänkt brottslighet med varandra har Polismyndigheten påtalat att det kan förekomma bestämmelser om personuppgiftsbehandling och andra frågor kring GDPR som kan inverka på denna möjlighet.

Polismyndighetens krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

Sökanden av EU-medel intygar att lämnade uppgifter i en ansökan är korrekta och fullständiga med en sanningsförsäkran på ”heder och samvete” i en bilaga till ansökan om stöd. Polismyndigheten har därvid anfört att en reglering som skulle innebära att ansökningar om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” inte skulle innebära några förändringar för myndigheten.

Under åren 2021–2027 görs endast digitala ansökningar och krav ställs att ansökans signeringsunderlag skrivs under egenhändigt av behörig firmatecknare i sökandes organisation. Ombud för sökanden kan inte signera en ansökan. Det krävs BankID för att signera en ansökan. Polismyndigheten har följaktligen det it-stöd som krävs för att sökanden ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

10.4.8 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndighetens rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är som förmedlande organ underställd Jordbruksverkets kontrollrutiner. Om en handläggare vid HaV misstänker att det finns oriktigheter eller oegentligheter i ett ärende utökas eller fördjupas kontrollen av ansökan för att utreda felet. HaV har även en egen visselblåsarfunktion för övriga ärenden.

HaV har inte gjort några brottsanmälningar till EBM angående misstänkt brottslighet med EU-medel från 2015 till och med juni 2023. Myndigheten har inte någon tillgänglig statistik över hur många återkrav av utbetalda EU-medel som initierats under perioden. I detta sammanhang har framhållits att de EU-medel som HaV hanterar alltid betalas ut i efterhand när alla kostnader redan är granskade och godkända. Myndigheten har inga uppgifter om att det i efterhand har skett någon förändring innebärande att EU-medel har krävts tillbaka.

Inga anmälningar till rapporteringssystemet IMS har gjorts under åren 2015 till och med juni 2023.

Havs- och vattenmyndighetens syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

HaV har på frågan hur myndigheten ser på frågan om det bör införas en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel anfört att endast statliga myndigheter[26] är berättigade att ansöka om stöd. Mot denna bakgrund ser HaV inget behov av att det för myndigheten införs en lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet.

HaV har inte identifierat några rättsliga hinder som gör att myndigheten inte skulle kunna fullgöra en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel.

[26] Statens Lantbruksuniversitet och Jordbruksverket.

Havs och vattenmyndighetens krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

Ansökan om EU-medel undertecknas inte på ”heder och samvete” men sökanden försäkrar att uppgifterna i ansökan om utbetalning är fullständiga och riktiga.

Eftersom det endast är andra statliga myndigheter som ansöker om EU-medel hos HaV ser myndigheten inget behov av att det införs reglering i lag eller förordning som kräver att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete”.

Ansökningar om EU-medel via HaV görs endast digitalt och HaV erbjuder autentisering genom e-legitimation. Det innebär att det it-stöd som krävs finns för att sökanden av EU-medel ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

10.4.9 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsens rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

Skogsstyrelsen anmäler misstänkt brottslighet med EU-medel enligt de rutiner som Jordbruksverket har beslutat vilket dels är en rutin för bedrägeribekämpning dels en rutin för Olaf-rapportering.

Skogsstyrelsen har endast gjort en brottsanmälan till EBM gällande EU-medel under åren 2015–2023. Utredningen har inte fått några uppgifter om antal återkravsförfaranden samt anmälningar till rapporteringssystemet IMS.

Skogsstyrelsens syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

Skogsstyrelsen anmäler redan i dag misstänkta brott med EU-medel när myndigheten bedömer att ett brott kan ha begåtts. Skogsstyrelsen har anfört att för upprätthållande av allmänhetens förtroende för myndigheten vore det sannolikt positivt att genom ett lagstadgande tydliggöra att brottsanmälan alltid ska ske vid misstanke om brott. Samtidigt har Skogsstyrelsen framhållit att myndigheten bedömer att det inte skulle ha någon mätbar påverkan på antalet faktisk an-

mälda ärenden från Skogsstyrelsen, såvida inte normalförfarandet ska bli att i högre utsträckning anmäla mindre väl utförda ansökningar om stöd, om utbetalning av stöd eller faktiskt utförda åtgärder som har finansierats helt eller delvis med EU-stöd. I det senare fallet, med lägre tolerans för avvikelser konstaterade i ansökningar eller av ”kvaliteten” av den åtgärd den stödsökande har åtagit sig att utföra, kommer den redan problematiskt höga kostnaden för hantering av EU-stöd att öka ytterligare. Skogsstyrelsen har i detta sammanhang även påpekat att detta kommer innebära ökade kostnader för polis, åklagare och rättsväsendet eftersom tillämplig reglering för EU-stöd kan vara mycket komplex.

Skogsstyrelsen har inte identifierat några hinder i gällande regelverk eller sekretessbestämmelser för att myndigheten skulle kunna åläggas och fullgöra en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel.

Skogsstyrelsens krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

De som söker Skogsstyrelsens stöd inom den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP-planen, ska försäkra att uppgifterna är fullständiga och riktiga.

Skogsstyrelsen anser att för det fall en reglering skulle införas i lag eller förordning som kräver att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” bör det tydliggöras att det räcker med en allmän ”sanningsförsäkran”, särskilt med hänsyn till de frekvent förekommande kompletteringar som sker i ett ärende. Svar på kompletteringar kan inte göras i e-tjänsten utan sker oftast via e-post, vilket skulle innebära separata blanketter för en så kallad sanningsförsäkran. Skogsstyrelsens uppfattning är att det inte bör vara nödvändigt med upprepade ”sanningsförsäkringar” i ett och samma stödärende.

Ansökningar inom GJP-planen 2023–2027 kommer endast att ske digitalt, med vissa särskilda undantag som regleras i föreskrifter.

Ansökningar om EU-medel kräver e-legitimation. Det innebär att det it-stöd som krävs finns för att sökanden av EU-medel ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

10.4.10 Sametinget

Sametingets rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

Sametinget som fungerar som stödmyndighet till Jordbruksverket använder sig för nu aktuella frågor av Jordbruksverkets rutiner för Ejflu-programmet. Vid misstänkt oegentlighet eller brott med EU-medel upprättas en åtalsanmälan. Anmälan överlämnas sedan till EBM samtidigt som en tjänsteanteckning tillfogas akten.

Sametinget har inte gjort någon åtalsanmälan till EBM eller till Olaf under perioden 2015 till och med juni 2023. Sametinget har inte heller beslutat om återkrav under denna period, men detta kan bero på att Sametinget under denna programperiod inte har haft några miljöersättningar som är femåriga stöd som betalas ut årligen för att sedan efterkontrolleras. Utbetalning av företags- och projektstöd sker efter att underlag har lämnats in. Sametinget har även genomfört fysiska kontroller innan slututbetalning av EU-medlen.

Sametingets syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

Sametinget har framfört att om det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet med EU-medel bör det tydliggöras vilken grad av misstanke som anmälningsskyldigheten omfattar samt vilka belopp det handlar om. Sametinget har även framhållit den ökade administrativa bördan som kan bli följden för de myndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten som kanske inte leder till någon åtgärd i nästa led. Vidare har Sametinget framhållit att frågan om en anmälningsskyldighet måste ställas i relation till vad man vill uppnå med EU-medlen. Enligt Sametinget är det viktigare att EU-medlen gör nytta både på kort och på lång sikt och att programmets mål uppnås. Med ett bra ansökningssystem och med kontrollpunkter kan oegentligheter begränsas på ett tidigt stadium.

Sametinget har inte identifierat några hinder i gällande regelverk eller sekretessbestämmelser för att Sametinget skulle kunna åläggas en lagstadgad anmälningsskyldighet.

Sametingets krav för undertecknande och intygande i ansökningar av EU-medel

Sametinget tillämpar Jordbruksverkets stödsystem för ansökningar av EU-medel. I dessa undertecknar sökanden att denne är medveten om villkoren för stödet och försäkrar att dessa kommer följas.

Gällande underteckning på ”heder och samvete” har Sametinget framhållit att myndigheten mycket sällan hanterar ekonomiskt stora ansökningar och att sökandena av EU-medel övervägande är mikroföretagare eller små ideella organisationer. Sametinget har understrukit vikten av att sökandena medvetandegörs om vad det innebär att underteckna en handling på ”heder och samvete” och vilka konsekvenser det kan få om sökanden inte uppfyller det som denne skrivit under eller intygat på detta sätt.

Ansökningar om EU-medel kräver e-legitimation. Detta innebär att Sametinget har det it-stöd som krävs för att sökanden av EU-medel ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014.

10.4.11 Ekonomistyrningsverket

Som redovisats i avsnitt 4.5.11 ansvarar Ekonomistyrningsverket (ESV) för revisionen av Sveriges hantering av EU-medel och för att främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. I samband med SEFI-direktivets genomförande kompletterades ESV:s uppdrag på så sätt att ESV nu också har sådan upplysningsskyldighet som avses i artikel 15.3 i SEFI-direktivet, nämligen att informera polis eller åklagare om omständigheter som skulle kunna innebära att brott enligt direktivet har begåtts. Detta innebär i praktiken att ESV redan i dag har en skyldighet att göra en anmälan till polis eller åklagare. Upplysningsskyldigheten omfattar även Olaf. I och med detta kan ESV till polis, åklagare och Olaf lämna uppgifter som omfattas av sekretess.[27] ESV ska varje år redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att revisionen av EU-medel utförts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

[27] 8 kap. 3 § första stycket 1 och 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Ekonomistyrningsverkets rutiner och arbete med att anmäla misstänkta oegentligheter och brott som har samband med EU-medel

ESV har endast vid några tillfällen anmält till EBM eller Riksenheten mot korruption i samband med att ESV har fattat misstanke om att oegentligheter eller brott har begåtts med EU-medel som har betalats ut av annan myndighet. När ESV har beslutat om att anmäla har myndigheten, med hänvisning till förundersökningssekretess, inte meddelat berörda myndigheter om att ett visst ärende har överlämnats till brottsutredande myndighet.

Ekonomistyrningsverkets syn på införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet

ESV har framfört att myndigheten inte har identifierat några hinder i gällande regelverk, förutom eventuella sekretessbestämmelser, för att förvaltande och utbetalande myndigheter ska kunna åläggas en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstanke om oegentligheter eller brott med EU-medel.

ESV har vidare framhållit att även andra aktörer och organisationer som har uppdrag som förmedlande och delegerade organ samt även vissa stödmottagare skulle kunna upptäcka oegentligheter eller brott med EU-medel och behöva anmäla dessa. Som exempel har ESV angett kommuner, regioner och länsstyrelser.

10.5 Överväganden och förslag

10.5.1 Inledande avgränsning

Som har redovisats i avsnitt 3.2 tillhandahålls EU-stöd till medlemsstaterna genom så kallad direkt, indirekt eller delad förvaltning. Utredningens uppdrag är enligt kommittédirektivet begränsat till sådana medel som hanteras gemensamt av Europeiska kommissionen och Sverige, det vill säga delad förvaltning. Utredningens överväganden är följaktligen även i denna del avgränsade till att avse EU-medel som förvaltas gemensamt av svenska myndigheter och EU-kommissionen. De medel som betalas ut direkt från kommissionen till stödmottagare i Sverige, så kallad direkt förvaltning, behandlas därför inte

när det gäller våra överväganden om en lagstadgad anmälningsskyldighet. Utredningens överväganden och förslag i denna del avser vidare endast sådana misstänkta brott med EU-medel som enligt gällande ordning ska anmälas till EBM.

10.5.2 Anmälningsfrekvensen av misstänkta EU-bedrägerier

Sedan 2001 har antalet anmälningar till EBM avseende misstänkta brott mot EU:s finansiella intressen (EU-bedrägerier) varierat mellan 5 och 36 per år. Av SEFI-rådets rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige åren 2016–2018 framkommer att det under rapporteringsperioden gjordes totalt 15 anmälningar om misstänkta bedrägerier med EU-medel till EBM, vilket var 20 färre än under föregående rapporteringsperiod. Under 2016 meddelades en dom och två strafföreläggande. Under 2017 meddelades en dom och ett strafföreläggande och under 2018 väcktes endast ett åtal. Enligt rapporten ansågs kvaliteten på anmälningarna som gjordes till EBM som god och de ledde normalt till att en förundersökning kunde inledas.

I SEFI-rådets rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige åren 2019–2021 framkommer att EBM under denna tidsperiod har mottagit sammanlagt 36 anmälningar om misstänkt oegentlighet eller brott med EU-medel enligt följande.

- År 2019 inkom 13 anmälningar.
- År 2020 inkom 7 anmälningar.
- År 2021 inkom 10 anmälningar.
- År 2022 inkom 6 anmälningar.

Med beaktande av att det är stora belopp som betalas ut från EU:s budget till svenska stödmottagare årligen, cirka 10–12 miljarder kronor per år, anmäls det få brottsmisstankar. Antalet anmälda brott till EBM jämfört med myndigheters rapporteringar i rapporteringssystemet IMS, respektive myndigheternas beslut om återkrav indikerar att antalet anmälda misstänkta brott är lägre än de borde vara.

Även i jämförelse med andra EU-länder framstår anmälningsfrekvensen som låg (bilaga 5). Vid arbetet med den internationella utblick som utredningen har gjort (kapitel 5) har samtliga tillfrågade länder uppgett att de har en anmälningsskyldighet vid misstänkt brotts-

lighet med EU-medel. Av ländernas svar har det dock inte framkommit om det som avses är den skyldighet som alla EU-medlemsstater har att rapportera till kommissionen i IMS eller om det är en i nationell rätt lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkta brott till nationella brottsbekämpande eller brottsutredande myndigheter.

Det kan inte uteslutas att det finns ett mörkertal av oegentliga och brottsliga förfaranden när det gäller hanteringen av EU-medel som enligt svensk rätt är straffbara. Ett konkret stöd för detta är resultatet av en studie som genomfördes av SEFI-rådet 2020. SEFI-rådets myndighetsledningar uppdrog åt SEFI-rådet att ta fram en lägesbild för att klargöra om antalet misstänkta brott riktade mot svenska myndigheter som hanterar EU-medel var så litet som antalet faktiska anmälningar antydde. SEFI-rådet tillsatte en intern arbetsgrupp och som underlag för granskningen användes anmälda oriktigheter i IMS. I den utsträckning det behövdes för att få fram tillräckligt många ärenden användes även vissa beslutade återkrav. På motsvarande sätt tog Tullverket fram ärenden som Tullverket hade rapporterat i rapporteringssystemet OWNRES som underlag för lägesbilden.

Totalt granskade SEFI-rådets arbetsgrupp 65 ärenden. Studien avsåg ärenden från 2019. Ärendena granskades inte i sin helhet utan SEFI-rådets myndigheter tog fram ärendena och överlämnade sammanfattande beskrivningar av dem och av det konstaterade felet, omständigheterna för detta och för myndighetens bedömning av felet samt uppgifter om myndigheten hade bedömt att det handlade om misstänkt brottslighet.

Lägesbilden fastställdes 2021. Resultatet av granskningen visade att antalet anmälningar som skedde till EBM var färre än vad de borde vara. Av de granskade ärendena delade SEFI-rådet berörda myndigheters uppfattning att inte anmäla misstänkt brottslighet i 21 av 65 ärenden och ansåg, till skillnad från myndigheterna, att en anmälan till EBM borde ha gjorts i 25 av de granskade ärendena. I 19 av de 65 ärendena kom arbetsgruppen fram till att redogörelserna för oriktigheterna och myndigheternas bedömningar var så oklara att arbetsgruppen inte kunde bedöma förutsättningarna och ta ställning i frågan om en brottsanmälan borde ha gjorts. SEFI-rådets arbetsgrupp kom i flera fall fram till att det borde ha gjort en anmälan om brott, men att myndigheterna i stället själva hade tagit ställning till om felet var medvetet eller oavsiktligt. I andra fall hade myndigheterna prövat

om ett fel var en engångsföreteelse eller om det rörde sig om ett systematiskt eller återkommande fel. Arbetsgruppen ansåg följaktligen att myndigheterna hade gjort en mer långtgående prövning än vad som föreskrivs i SEFI-rådets anmälningspolicy samt att många fel som kan vara brottsliga inte anmäls till EBM.

10.5.3 Några tänkbara anledningar till den låga anmälningsfrekvensen

Som framgår av avsnitt 10.4 har förvaltande och utbetalande myndigheter rutiner och riktlinjer för att förebygga, upptäcka och anmäla misstänkta brott med EU-medel. Samtliga de myndigheter som är med i SEFI-rådet har antagit rådets policy om nolltolerans. Fråga blir således om den låga anmälningsfrekvensen beror på att det inte begås eller förekommer så många oegentligheter eller brott med EU-medel i Sverige, eller om det beror på att dessa inte upptäcks alternativt att de upptäcks men inte alltid anmäls.

Det har inte gått att närmare kartlägga varför anmälningsfrekvensen i Sverige vad gäller brott med EU-medel är så låg. Enligt utredningens bedömning torde det kunna uteslutas att det beror på att det inte begås fler oegentligheter eller brott än det fåtal som anmälts och lagförts. Det kan i stället antas att flertalet av de fall som upptäcks har bedömts vara felskrivningar eller felräkningar och sökanden har getts möjlighet att korrigera lämnade uppgifter under tiden som myndigheten har behandlat ansökan. En annan möjlig förklaring är att upptäckta fel och korrigeringar sedermera har stannat vid att myndigheten initierat ett återkravsförfarande utan att anmäla misstanke om brott. Samtidigt kan det inte uteslutas att oegentligheter eller brott med EU-medel inte upptäcks eller inte brottsanmäls även om de upptäcks.

Det är ett stort antal ansökningar av EU-medel som hanteras av ansvariga myndigheter och andra aktörer varje år. Mängden ärenden medför att det är svårt att i varje enskilt fall göra en mer ingående individuell bedömning av om de uppgifter som har lämnats av sökanden, eller i förekommande fall sökandens befullmäktigade ombud, är korrekta. Motsvarande gäller möjligheterna att följa upp om sökandens förhållanden under ansökningsförfarandets eller projektets gång har ändrats på ett sätt som påverkar rätten till ifrågavarande EU-medel.

Antalet ärenden som ska hanteras av ansvariga myndigheter och aktörer ställer krav på en effektiv och enkel handläggning. Masshanteringen av antalet ärenden i kombination med kravet på flexibilitet under handläggningen begränsar därmed möjligheterna till kontroll och uppföljning. I många fall är de förvaltande och utbetalande myndigheterna i stor utsträckning hänvisade till uppgifter som sökanden själv har lämnat. I detta sammanhang kan också nämnas att det inom vissa stödformer är relativt vanligt att konsulter anlitas för att färdigställa ansökan, att dessa får fullmakt att agera som ombud och därmed även undertecknar ansökan å sökandens vägnar. Det kan inte tas för givet att dessa ombud och konsulter alltid har full insyn i sökandens ekonomiska situation eller i om sökanden har agerat på ett sätt som exempelvis skulle kunna utgöra olovlig dubbelfinansiering. Även detta kan leda till att oegentligheter eller brott med EU-medel inte upptäcks.

Det finns också en risk för att det stora antalet ärenden som myndigheterna hanterar leder till att någon egeninitierad effektiv kontroll av eventuella ändrade förhållanden inte alltid görs. Detta kan medföra att utbetalningarna fortsätter i enlighet med det initiala beslutet trots att sökandens förhållanden, och därmed rätten till stödet, kan ha förändrats.

Ansökningsförfarandena bygger i stor utsträckning på lojalitet från sökandena. I detta sammanhang är det också värt att nämna att bestämmelserna som reglerar förutsättningarna för att erhålla EU-medel är många och förhållandevis komplexa. Att regelverket för enskilda sökanden är svåröverskådligt får stöd av att det faktum att sökandena i vissa fall anlitar konsulter till hjälp för att hantera ansökningsförfarandet. Ett svåröverskådligt regelverk öppnar dels för missförstånd eller feltolkningar, dels för att en brottsbenägen sökande kan invända missförstånd och feltolkning som kan vara svåra att motbevisa.

En annan förklaring till att så få ärenden anmäls till EBM kan vara att myndigheter gör egna bedömningar av om fel föreligger (den objektiva delen av bedömningen) samt huruvida det är frågan om uppsåt eller oaktsamhet (den subjektiva delen av bedömningen).

Även den omständigheten att brottsanmälande myndigheter inte tycker att de ser resultat i de fall de faktiskt har gjort en brottsanmälan kan ha betydelse i sammanhanget. Myndigheter som utredningen har samrått med har framhållit att även i de fall myndigheten

har anmält misstänkt brott med EU-medel har detta sällan lett till lagföring eftersom EBM har kommit fram till att det inte gått att styrka uppsåt, vilket krävs för brotten bedrägeri och subventionsmissbruk. Den låga lagföringsfrekvensen kan följaktligen också vara en bidragande faktor till att handläggare vid ansvariga myndigheter inte tycker det är värt att gå vidare med en brottsanmälan.

I detta sammanhang är det av intresse att det förhållande att endast en mindre del av den misstänkta brottsligheten leder till lagföring även har varit fallet för utbetalda förmåner inom de svenska välfärds- och trygghetssystemen. Att så är fallet kan dock inte utan vidare tas till intäkt för att det finns brister i den straffrättsliga regleringen. En polisanmälan eller en anmälan till EBM innebär inte i sig att det i alla dessa fall faktiskt föreligger brott eller att det går att styrka brott. Det är detta som en förundersökning ska klarlägga och om åtal väcks, slutligen prövas av domstol. Det är därför inte anmärkningsvärt att inte alla anmälda förfaranden bedöms vara brottsliga eller att förundersökningsledaren bedömer att brott inte går att styrka och därför beslutar att lägga ned en förundersökning. En åklagares beslut att lägga ned en förundersökning eller ett av domstol ogillat åtal behöver inte heller betyda att någon bedräglig avsikt inte har funnits hos sökanden av EU-medlen, utan endast att detta inte har gått att bevisa. Det är emellertid viktigt att framhålla att även om brott inte alltid går att bevisa kan en brottsanmälan och efterföljande utredning likväl antas ha en brottsförebyggande effekt. En nedlagd förundersökning utesluter inte heller att myndigheten initierar ett återkravsförfarande eftersom utbetalningen, även om det inte kan konstateras att EU-medlen har åtkommits genom ett brottsligt förfarande, kan vara en felaktig utbetalning.

10.5.4 En lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel

Utredningens förslag: Det ska införas en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel.

Ekonomisk brottslighet, inklusive brott med EU-medel, kan utgöra en del av den organiserade brottsligheten. Organiserad brottslighet kännetecknas av att brotten begås av flera personer, att det finns en

långsiktighet i brottsligheten och att brottsuppläggen är planerade och utförs bland annat i syfte att uppnå ekonomisk vinst. EBM har bedömt att kriminella organisationer och nätverk har ökat sin förmåga att begå ekonomiska brott och att det är vanligt förekommande att kriminella använder företag som brottsverktyg för att på olika sätt bedriva brottslig verksamhet, bland annat mot den offentliga sektorn. Att den ekonomiska brottsligheten delvis blandas med och döljs av seriös näringsverksamhet gör den särskilt svår att upptäcka och utreda. Enligt EBM uppskattas den ekonomiska brottsligheten årligen omsätta hundratals miljarder kronor bara i Sverige och det bedöms att mörkertalet för ekonomiska brott är stort.

Det finns indikationer på att brottsuppläggen förändras och att otillåten påverkan, infiltration av myndigheter, dataintrång och manipulation av data och identiteter kommer att bli allt vanligare. Sådan brottslighet kan i förlängningen riskera att vara systemhotande. Regeringen har uttalat att den organiserade brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället, att det är en av samhällets stora utmaningar och att arbetet mot detta behöver prioriteras. Regeringen har återkommande haft som mål för området ”utredning och lagföring” att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet samt att brottsuppklarningen ska öka.

När det gäller brott med EU-medel kan det antas att sådana sker i såväl mindre skala som i större och organiserad form. Ansvaret för att administrera och kontrollera merparten av de EU-medel som betalas ut i Sverige har anförtrotts nationella förvaltande myndigheter. Om skyddet av EU-medel inte anses vara tillräckligt i en medlemsstat kan kommissionen besluta om finansiella sanktioner. Detta kan medföra att kommissionen beslutar att inte finansiera vissa stöd med medel från EU:s budget. Medlemsstaterna får då i vissa fall finansiera stödet med uteslutande nationella medel. Uppmärksammade brister kan även påverka tilldelningen av medel vid nästkommande programperiod. Det är av denna anledning centralt att säkerställa att Sverige har ett fullgott skydd för de EU-medel som svenska förvaltande myndigheter ansvarar för.

Att säkerställa ett sådant skydd ställer långtgående krav på att ansvariga myndigheter har effektiva administrativa rutiner samt säkra system och riktlinjer för att förebygga, upptäcka, utreda och motverka oegentligheter och brott med EU-medel. För att uppnå

detta krävs ett helhetsgrepp samt att förvaltande och utbetalande myndigheter organiserar och följer upp hanteringen av EU-medel på ett likartat, effektivt och rättssäkert sätt. Felaktiga utbetalningar eller försummelser avseende utbetalda EU-medel, även när de inte är att bedöma eller går att bevisa som brottsliga, måste effektivt förebyggas, upptäckas och utredas.

Till detta kommer att myndigheterna måste ha förmågan att på ett effektivt sätt återkräva EU-medel när dessa har åtkommits genom brott eller om de har kommit att utbetalats på grund av andra felaktigheter eller försummelser. Detta är av vikt för att upprätthålla förtroendet för de svenska myndigheternas hantering av EU-medel men kan även antas ha en brottsförebyggande effekt.

Av artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt följer att det är EU:s och medlemsstaternas gemensamma ansvar att motverka bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s finansiella intressen samt att medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. Vidare har medlemsstaterna en skyldighet att se till att påföljderna vid upptäckt brottslighet är effektiva, proportionella och avskräckande.

Som framgår av avsnitt 10.2.6 har svensk rätt i och med bidragsbrottslagen ett straffrättsligt skydd för utbetalningar som görs via de svenska välfärdssystemen. De myndigheter som omfattas av regleringen är skyldiga att anmäla till Polismyndigheten om det kan misstänkas att brott enligt bidragsbrottslagen har begåtts. Av avsnitt 10.3 framgår att det även inom andra rättsområden i svensk rätt finns en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet.

Redan mot bakgrund av att Sverige har en skyldighet att skydda EU:s finanser på samma sätt som skyddet av svenska finanser finns det skäl för att det även vid misstänkta brott med EU-medel ska finnas en lagstadgad anmälningsskyldighet. För att EU-medel ska åtnjuta samma skydd som svenska finanser är det följaktligen viktigt att de straffbestämmelser som finns tillämpas. Det kan bidra till att efterlevnaden av för de för EU-medlen uppställda reglerna och kraven ökar. Det är därmed centralt att misstänkta brott som upptäcks anmäls till ansvariga brottsutredande myndigheter. Det kan vidare konstateras att det inte har visat sig vara tillräckligt med SEFI-rådets anmälningspolicy jämte myndigheternas egen interna policys och rikt-

linjer om när och hur en brottsanmälan ska göras (se avsnitt 10.5.2 om SEFI-rådets Lägesbild som fastställdes 2021) för att upprätthålla den nolltolerans vid misstänkt brottslighet med EU-medel som SEFI-rådet och dess medlemmar har åtagit sig att upprätthålla.

Enligt utredningens bedömning kan en lagstadgad anmälningsskyldighet bidra till att myndigheter och andra aktörer i större utsträckning än i dag kommer att anmäla till ansvarig brottsutredande myndighet när det på objektiva grunder kan misstänkas att ett brott med EU-medel har begåtts. I sammanhanget bör uppmärksammas att brott även kan vara straffbara på försöksstadiet, varför det inte bara handlar om misstänkta fullbordade brott som bör brottsanmälas.

En lagstadgad anmälningsskyldighet sänder även en signal till både enskilda sökanden av EU-medel, allmänheten och EU att svenska förvaltande och utbetalande myndigheter kommer att anmäla misstänkta brott till ansvarig brottsutredande myndighet. Detta kan antas få en brottsförebyggande effekt samt bidra till att upprätthålla och stärka förtroendet för såväl EU:s som svenska förvaltande myndigheters hantering och förvaltning av EU-medel.

En anmälningsskyldighet skulle också på ett bättre sätt än i dag kunna möjliggöra uppföljning på myndighetsnivå. Myndighetsledningar och ansvariga befattningshavare vid myndigheterna skulle i och med anmälningsskyldigheten medvetandegöras på ett tydligare sätt och frågor om upptäckt och lagföring av misstänkt brottslighet skulle sannolikt komma att få större fokus och prioriteras mer än i dag. En anmälningsskyldighet skulle dessutom lyfta fram och tydliggöra betydelsen av att brottsanmälan görs samt medvetandegöra allvaret för de befattningshavare som handlägger aktuella ärenden vid berörda myndigheter.

En anmälningsskyldighet kommer ställa krav på effektiva rutiner och kompetens hos berörda befattningshavare. Detta för att anmälningarna ska innehålla adekvat information och vara av hög kvalitet. På sikt kan detta även komma att leda till att anmälningsfrekvensen kommer att öka. Ökad anmälningsfrekvens kan i sin tur leda till att antalet lagföringar och beslut om återkrav av såväl felaktigt åtkomna som brottsligt åtkomna EU-medel ökar.

Ett annat argument för att införa en anmälningsskyldighet är att en sådan kan främja och öka rättssäkerheten och förutsägbarheten. Detta eftersom EU-medel hanteras av ett stort antal svenska myndigheter med olika rutiner och riktlinjer, vilket även medför att det

i dag finns risk för att straffrättsligt likvärdiga fall behandlas olika. En fördel med en lagstadgad anmälningsskyldighet kan följaktligen vara att den skulle främja förutsättningarna för att straffrättsligt likvärdiga fall kommer att behandlas på samma sätt. En lagstadgad anmälningsskyldighet kommer nämligen kräva att förvaltande och utbetalande myndigheter har effektiva rutiner såväl när det gäller att identifiera misstänkta brott som att brottsanmäla dessa. Likartade fall kommer följaktligen på sikt att behandlas på ett likartat sätt oavsett vilken myndighet det rör sig om och utrymmet för skönsmässiga bedömningar inför eventuella beslut om en brottsanmälan kommer därmed att minska.

Ett argument mot att det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet skulle kunna vara att detta kommer leda till administrativt merarbete för de myndigheter som föreslås omfattas av anmälningsskyldigheten. Eftersom dessa myndigheter redan i dag har en skyldighet att anmäla vissa oegentligheter eller misstänkta brott till kommissionen och då de myndigheter som är medlemmar i SEFI-rådet har antagit SEFI-rådets anmälningspolicy innebärande nolltolerans vid misstänkt brottslighet är det dock utredningens bedömning att den tillkommande administrativa bördan för berörda myndigheter är begränsad.

En lagstadgad anmälningsskyldighet markerar dessutom att samhället ser allvarligt på brott med EU-medel och kan bidra till att stärka förtroendet för systemet och de offentliga finanserna. För att enskilda ska ha incitament att följa och efterleva de regler som gäller är det av stor vikt att misstänkta brott som upptäcks anmäls, lagförs och att felaktigt utbetalda belopp återkrävs. Vidare ska inte heller den brottspreventiva effekt och det signalvärde som en lagstadgad anmälningsskyldighet kan ha för allmänheten, myndigheter och enskilda sökanden underskattas. Dessutom visar det att Sverige tar åtagandet att skydda EU:s finanser på samma sätt som svenska finanser på allvar.

En lagstadgad anmälningsskyldighet kan bidra till att Sveriges förmåga att förebygga brott med EU-medel och se till att påföljderna vid upptäckt brottslighet med EU-medel är effektiva, proportionella och avskräckande stärks.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen att det ska införas en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brott med EU-medel. Förslaget utvecklas närmare i avsnitten nedan.

10.5.5 Misstänkta brott ska anmälas till Ekobrottsmyndigheten

Utredningens bedömning: Misstänkta brott med EU-medel med delad förvaltning ska även fortsättningsvis anmälas till Ekobrottsmyndigheten.

Myndigheters bedömning om en brottsanmälan ska göras bör vara begränsad till objektiva omständigheter. Bedömningen av subjektiva omständigheter, det vill säga om uppsåt eller oaktsamhet och i förekommande fall vilken grad av oaktsamhet som kan ha förelegat, ska göras av Ekobrottsmyndigheten.

Anmälan om misstänkt brottslighet med de EU-medel varom nu är fråga bör precis som i dag göras till EBM. I sammanhanget bör dock uppmärksammas att när Sveriges anslutning till Eppo har genomförts kommer Eppo att avgöra vilka brott Eppo kommer att utreda (avsnitt 3.3.8).

För att upprätthålla förtroendet för svenska myndigheters hantering av EU-medel och för att uppnå en brottsförebyggande effekt menar utredningen att utgångspunkten måste vara att det ska råda nolltolerans till misstänkta oegentligheter och brott med EU-medel. Detta ligger även i linje med både kommissionens, SEFI-rådets och SEFI-rådets medlemsmyndigheters ståndpunkter i frågan. Enligt SEFI-rådets anmälningspolicy för misstänkta EU-bedrägerier ska misstänkt brottslighet anmälas så snart en omständighet som kan utgöra ett brott har inträffat. Anmälningspolicyn ger också uttryck för att den myndighet som identifierar ett fel som kan vara brottsligt inte ska utreda om den misstänkte uppsåtligen eller av oaktsamhet har orsakat felaktigheten. Den anmälande myndigheten ska endast bedöma om det på objektiva grunder finns anledning att anta att ett brott kan ha begåtts.

Förvaltande, beslutande och utbetalande myndigheter har varken den kompetens eller de resurser som krävs för att avgöra om ett misstänkt brott kan komma att bevisas eller om det har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Inte heller kan de antas ha den kompetens som krävs för att bedöma om ett brott på försöksstadiet kan vara straffbart. Dessa myndigheters bedömning inför en brottsanmälan bör således begränsas till objektiva omständigheter. Bedömningen av subjektiva omständigheter, det vill säga om uppsåt eller oaktsamhet

och vilken grad av oaktsamhet som förelegat, ska följaktligen överlämnas brottsutredande myndighet, i förekommande fall EBM. Dessa frågor är något som i första hand ska bedömas av åklagare under förundersökningen och därefter, om åklagaren väljer att väcka åtal, av domstol.

Anmälande myndigheter ska alltså inte göra någon egen straffrättslig förhandsbedömning utan endast säkerställa att en anmälan görs i behörig ordning till EBM. Myndigheterna ska följaktligen inte heller värdera om den utredning som finns hos myndigheten är tillräcklig för lagföring eller fundera över frågan om anmälan kan förväntas leda till en fällande dom.

10.5.6 Myndigheter som ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Utredningens bedömning: De förvaltande och utbetalande myndigheterna, förmedlande och delegerade organ till dessa myndigheter samt Ekonomistyrningsverket bör omfattas av anmälningsskyldigheten. De myndigheter som enligt nu gällande ordning föreslås omfattas av anmälningsskyldigheten är därför Jordbruksverket, ESF-rådet, Migrationsverket, Polismyndigheten, Tillväxtverket, länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Sametinget och Ekonomistyrningsverket.

Regeringen kan överväga om anmälningsskyldigheten bör omfatta samtliga de myndigheter som i organiserad form hanterar EU-medel.

De som i dag anmäler brott med EU-medel är främst de förvaltande och utbetalande myndigheterna, ESV, andra stödmyndigheter som är involverade i hantering av EU-medel, konkursförvaltare, Olaf och allmänheten.

Utredningens bedömning är att det är de förvaltande och utbetalande myndigheterna, förmedlande och delegerade organ till dessa samt ESV som ska åläggas den lagstadgade anmälningsskyldigheten. De myndigheter som enligt nu gällande ordning bör omfattas av anmälningsskyldigheten är därför Jordbruksverket, ESF-rådet, Migrationsverket, Polismyndigheten, Tillväxtverket, länsstyrelserna, HaV, Skogsstyrelsen, och Sametinget.

Det övergripande ansvaret för att anmälningsskyldigheten fullgörs är myndighetens generaldirektör eller person med liknande befattning. Även enskilda befattningshavare vid dessa myndigheter bör ha en anmälningsskyldighet för misstänkt brottslighet med EU-medel som de uppmärksammar inom ramen för myndighetens verksamhet. Vem eller vilka inom myndigheten som har det övergripande ansvaret för att anmälningsskyldigheten fullgörs och hur denna ska fullgöras bör lämpligen tydliggöras i respektive myndighets interna arbetsordning.

Att i lag närmare specificera de myndigheter som ska omfattas av anmälningsskyldigheten är varken lämpligt eller ändamålsenligt eftersom förvaltande och utbetalande myndigheter kan skifta över tid och programperioder. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna uppkomma situationer när det råder oklarhet om en viss myndighet omfattas av den lagstadgade anmälningsskyldigheten om frågan lämnas helt oreglerad. Regeringen bör därför bemyndigas att i förordning föreskriva vilka myndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten.

Att en myndighet inte uttryckligen är anmälningsskyldig utesluter inte att myndigheten själv gör bedömningen att den är anmälningsskyldig alternativt att myndigheten ändå, utan att omfattas av den lagstadgade anmälningsskyldigheten, anmäler misstänkt brott med EU-medel till EBM.

Regeringen eller berörda myndigheter som enligt vad regeringen närmare anger i förordning omfattas av anmälningsskyldigheten ska få meddela de föreskrifter som krävs för verkställigheten av lagen och fullgörande av anmälningsskyldigheten.

Utredningens överväganden och förslag har avgränsats på sätt som anges i avsnitt 10.5.1. Anmälningsskyldigheten som nu föreslås skulle med fördel kunna utvidgas till att omfatta samtliga de svenska myndigheter som i organiserad form hanterar EU-medel. Regeringen kan därför överväga om anmälningsskyldigheten bör utökas till att omfatta ytterligare myndigheter.

10.5.7 Berörda myndigheter har redan i dag det regelverk som krävs för att kunna fullgöra en lagstadgad anmälningsskyldighet

Utredningens bedömning: Det behöver inte införas några ytterligare bestämmelser för att berörda myndigheter ska kunna fullgöra en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel.

Berörda myndigheter anmäler redan i dag misstänkta brott med EU-medel till EBM och de hanterar ansökningar från såväl enskilda sökanden som från juridiska personer. Samtliga myndigheter har till utredningen anfört att de har det lagstöd som krävs för att kunna behandla personuppgifter och fullgöra en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel. Utredningen har inte gjort någon annan bedömning i denna del.

10.5.8 Konsekvenser vid bristande anmälan

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon särskild konsekvens för det fall en myndighet eller befattningshavare vid myndigheten inte fullgör den lagstadgade anmälningsskyldigheten.

Det bör inte införas någon särskild konsekvens för det fall en myndighet eller befattningshavare vid myndigheten inte fullgör den lagstadgade anmälningsskyldigheten. Precis som i dag kan brottsbalkens bestämmelse i 20 kap. 1 § om tjänstefel aktualiseras i relevanta fall. Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel omfattar gärningar vidtagna vid myndighetsutövning och gäller för såväl statligt som kommunalt anställda samt anställda i privat verksamhet i de fall dessa har befogenhet att utöva myndighet. Tjänstefel kan begås genom handling eller genom underlåtenhet och ansvar kan utdömas både om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet. Straffskalan för tjänstefel är böter eller fängelse i upp till två år. Vid grovt tjänstefel kan fängelse i upp till sex år dömas ut. Ett införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel bedöms dock inte leda till att andelen anmälningar om misstänkt tjänstefel kommer att öka.

10.5.9 En lag om ett effektivt skydd av EU-medel

Utredningens förslag: Det införs en ny lag som ska heta lag om ett effektivt skydd av EU-medel. Av lagen ska det bland annat framgå att myndigheter, som närmare ska preciseras i förordning, ska anmäla misstänkt brott med EU-medel till Ekobrottsmyndigheten så fort det finns *anledning att anta* att ett brott med EU-medel kan ha begåtts. Anmälan behöver inte göras om det är *uppenbart* att det är fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande. En underlåtenhet att brottsanmäla bör dokumenteras.

Med en lagstadgad anmälningsskyldighet följer en uppgiftsskyldighet som gör att myndigheten och dess befattningshavare till brottsutredande myndighet, i detta fall Ekobrottsmyndigheten, alltid kan lämna ut allt det underlag som krävs för att Ekobrottsmyndigheten ska kunna utreda och bedöma om brott har begåtts. Uppgiftsskyldigheten ska framgå av den föreslagna bestämmelsen om anmälan om misstänkt brott med EU-medel.

Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningen föreslår att den lagstadgade anmälningsskyldigheten ska regleras i en ny lag som ska heta lag om ett effektivt skydd av EU-medel.

De myndigheter och befattningshavare som omfattas av anmälningsskyldigheten ska enligt vad som närmare regleras i lagen vara skyldiga att anmäla till EBM när de i sin verksamhet får kännedom om eller om brott med EU-medel kan misstänkas. Anmälan ska göras så fort det finns *anledning att anta* att ett brott kan ha begåtts.

Anmälningsskyldigheten ska vara begränsad till sådant som den anmälningsskyldige får kännedom om i myndighetens verksamhet. Den lagstadgade anmälningsskyldigheten omfattar alltså inte uppgifter som en befattningshavare vid en myndighet har fått kännedom om i egenskap av privatperson. Detta utesluter inte att sådana uppgifter brottsanmäls, men då görs inte anmälan på grund av den lagstadgade anmälningsskyldigheten.

Anmälningsskyldigheten är personlig och omfattar uppgifter som en anmälningsskyldig person har fått höra i andra hand. Den som är anmälningsskyldig kan inte göra en anmälan anonymt. En myndighet kan ha som rutin att anmälan alltid ska görs av en person i arbetsledande ställning. Detta får dock inte fördröja anmälan. Vem som ska

ansvara för att brottsanmäla till EBM kan regleras i respektive myndighets arbetsordning eller liknande.

Anmälningsskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att brott med EU-medel har begåtts utan anmälan ska, som nämnts ovan, göras så fort det finns *anledning att anta att ett brott kan ha begåtts*. *Anledning att anta* är ett lågt ställt krav. Efter att en brottsanmälan har gjorts är det befattningshavare vid EBM som i första hand har att utreda och bedöma frågan om brott begåtts och slutligen, om åtal väcks, allmän domstol.

För att inte EBM ska överhopas av brottsanmälningar när det är *uppenbart* att det är fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande bör det i lagen finnas en ventil för när ansvariga myndigheter kan underlåta att brottsanmäla till EBM. Att det ska vara *uppenbart* att det är fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande är ett högt ställt krav och ventilen bör tillämpas restriktivt.

Utredningen har övervägt om ”låga belopp” uttryckligen ska omfattas av ventilen. I detta sammanhang är det av intresse att SEFI-rådet under sommaren 2023 har reviderat sin anmälningspolicy för när misstänkta brott med EU-medel ska anmälas till EBM. Den reviderade policyn ger alltjämt uttryck för en nolltolerans men det anges att undantag från att anmäla en händelse eller fel som kan vara ett misstänkt brott får göras när det är *tydligt* att det är fråga om ett misstag, slarvfel eller liknande eller om det är fråga om ett *mycket litet belopp* och om det kan antas att brottet inte kommer att medföra någon påföljd. Som förtydligande av vad som kan anses utgöra ett mycket litet belopp har i policyn angetts att ett belopp understigande 2 000 kronor kan bedömas som ett mycket litet belopp om det är fråga om en engångshändelse.

För ansvariga myndigheter skulle en ”beloppsventil” utifrån praktiska skäl vara fördelaktig då myndigheterna inte skulle behöva lägga tid och resurser på att brottsanmäla till EBM när det handlar om ”lägre belopp” och kostnaderna härför i många fall kan antas komma att överstiga det misstänkt brottsligt åtkomna beloppet. Å andra sidan kan brottsmisstankar som avser lägre belopp, när de ackumuleras, sammantaget komma att leda till att det blir större belopp som felaktigt kommer att utbetalas och det kan inte heller uteslutas att i vart fall en del av dem kan ha åtkommits genom brottsligt förfarande. Vidare är det svårt att motivera en beloppsventil utifrån det förhållande att andra förmögenhetsbrott i svensk rätt, såsom exem-

pelvis ringa stöld, ringa bedrägeri och ringa bidragsbrott brottsanmäls och lagförs till låga belopp som understiger 1 250 konor (avsnitt 10.2.5). Att i den nu föreslagna lagen införa en uttrycklig ventil för *mycket låga belopp* skulle följaktligen inte vara i linje med det som i svensk rätt gäller för andra förmögenhetsbrott och därmed inte heller med det som anges i EUF-fördraget om att medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

Att brotten med EU-medel i vissa fall kan tänkas vara mer svårutredda än andra förmögenhetsbrott som begås i Sverige är enligt utredningens bedömning inte heller ett bärande skäl till att lägre belopp uttryckligen ska undantas från anmälningsskyldigheten. Tvärtom kan det i stället argumenteras för att samtliga myndigheters kompetens att förhindra och upptäcka brott skulle kunna stärkas av att anmälningsskyldigheten omfattar även misstänkta brott till lägre belopp. Rättstillämpningen och praxis kommer därvid utvecklas och samtliga myndigheter kommer så småningom att få bättre vägledning än de har i dag.

Utredningen har mot bakgrund av det ovan anförda kommit fram till att det inte uttryckligen av ventilen för när brottsanmälan till EBM inte ska behöva göras ska anges *mycket låga belopp*. Detta utesluter givetvis inte att en myndighet kan använda sig av ventilen när det handlar om ett lägre belopp och myndigheten bedömer att det är uppenbart att det handlar om ett misstag, skrivfel eller liknande. Motsvarande gäller följaktligen även för det fall det skulle handla om ett högt belopp.

I brottsbalkens 35:e kapitel finns bestämmelser om när brott preskriberas. Preskriptionstiden är beroende av brottets allvar och dess straffskala samt när den misstänkte häktas eller får del av åtal för brottet. Ett ringa brott med lägre straffskala preskriberas tidigare än ett brott av normalgraden respektive ett grovt brott. Även om det när det gäller förmögenhetsbrott vid bestämmande av brottets eller brottens allvar och hur de ska rubriceras har stor betydelse till vilket belopp det eller de misstänkta brotten avser, är beloppet inte ensamt avgörande för brottets eller brottens rubricering. Det är inte ovanligt att sådana bedömningar jämte bedömningar av antalet brott, vilket också kan ha betydelse för brottsrubriceringen och därmed frågan om preskription, är komplexa. Frågor om brottets allvar och dess

rubricering jämte frågan om eventuell preskription bör därför inte göras av den anmälningsskyldige myndigheten och dess befattningshavare utan bör som regel bedömas av åklagare och slutligen av domstol.

Det behöver inte införas några formella krav på hur brottsanmälan ska göras, men görs en anmälan muntligen bör den bekräftas i skrift. Detta för att myndigheten ska kunna följa upp de anmälningar som har gjorts. En brottsanmälan blir då inte heller beroende av den kunskap och information som en enskild befattningshavare har i ett visst ärende. Även ett beslut om underlåtenhet att brottsanmäla bör dokumenteras av berörd myndighet. Detta kan underlätta framtida uppföljning i enskilda ärenden och innebär en möjlighet att upptäcka eventuella framtida systematiska oegentligheter eller brottsliga förfaranden från samma sökande.

Med en lagstadgad anmälningsskyldighet följer en uppgiftsskyldighet som gör att myndigheten eller befattningshavaren till brottsutredande myndighet, i detta fall EBM, alltid kan lämna ut allt det underlag som krävs för att EBM ska kunna utreda och bedöma om brott har begåtts. En reglering om anmälningsskyldighet och uppgiftsskyldighet medför alltså inte bara en skyldighet att på begäran från EBM lämna information i samband med en utredning, utan också en uttrycklig uppgiftsskyldighet för den som har gjort en anmälan att utan anmodan fortlöpande underrätta ansvarig utredare vid EBM om nytillkomna omständigheter som kan vara av betydelse för bedömning av om brott har begåtts. Uppgiftsskyldigheten, som är sekretessbrytande, ska framgå av den föreslagna bestämmelsen om anmälningsskyldighet.

Andra myndigheter som inte är anmälningsskyldiga, allmänheten och andra aktörer såsom exempelvis konkursförvaltare som misstänker eller som har anledning att anta att brott med EU-medel har begåtts kan anmäla detta till EBM men gör det då inte på grund av den lagstadgade anmälningsskyldigheten. I en egen bestämmelse i den föreslagna lagen införs reglering om att var och en som får kännedom om eller misstänker brott med EU-medel bör anmäla detta till EBM.

Den nya lagen förutsätter inte några organisatoriska förändringar och redan i dag är SEFI-rådets medlemsmyndigheter skyldiga att, i enlighet med SEFI-rådets anmälningspolicy, anmäla misstänkt brottslighet med EU-medel till EBM. Med hänsyn till detta bedömer ut-

redningen att den nya lagen kan träda i kraft redan vid halvårsskiftet 2025.

10.5.10 Ansökan om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete”

Utredningens förslag: Sökande av EU-medel ska underteckna ansökan om EU-medel på ”heder och samvete”. Även kompletteringar av ansökningar samt ansökningar om utbetalningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete”. Detta ska framgå av lagen om ett effektivt skydd för vissa EU-medel.

Utredningens bedömning: För det fall en ansökan om EU-medel görs elektroniskt bör en sådan elektronisk underskrift krävas som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen (eIDAS-förordningen 910/2014).

En av de största vinsterna när det gäller förebyggande av missbruk och brott med EU-medel kan uppnås genom att rätt beslut fattas från början. Förutsättningarna för detta är att det beslutsunderlag som berörda myndigheter har tillgång till är så korrekt som möjligt och att sökanden av EU-medel får information både om sin möjlighet att erhålla EU-medel och om sin skyldighet att lämna korrekta uppgifter i samband med ansökan.

Enligt gällande regelverk för ansökningar om EU-medel finns det inget i lag eller i någon annan författning reglerat krav på att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete”. Så är dock fallet för många ansökningar om bidrag eller förmåner inom det svenska trygghets- och välfärdssystemet. Kravet på att ansökningar ska undertecknas på ”heder och samvete” har exempelvis gällt inom sjukpenningområdet sedan 1995 då en sådan reglering infördes i den då gällande lagen (1962:381) om allmän försäkring. Krav på att uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på ”heder och samvete” gäller numera i princip inom hela försäkrings- och bidragsområdet. Lagstiftarens syfte har varit att härigenom inskärpa vikten

av att uppgifterna som lämnas av sökanden är fullständiga och sanningsenliga. Kravet har vidare ansetts avhålla de försäkrade från att medvetet eller på grund av slarv lämna felaktiga uppgifter. Det kan också leda till ett högre förtroende från den myndighet och befattningshavare som behandlar ansökan.

Det förhållande att uppgifter har lämnats på ”heder och samvete” när en ansökan sedermera har visat sig innehålla oriktiga uppgifter men uppsåt till bedrägeri inte kan bevisas innebär att det i stället skulle kunna bli aktuellt med brottsanmälan och efterföljande straffansvar för osann försäkran. Brottet osann försäkran kräver att gärningsmannen haft uppsåt, alternativt vårdslös försäkran, som kräver grov oaktsamhet (avsnitt 10.2.5). För att de nu nämnda straffstadgandena ska bli aktuella krävs att utsagorna enligt lag eller författning avges under ”edlig förpliktelse”, på ”heder och samvete” eller under någon annan ”liknande försäkran”. Med ”annan liknande försäkran” avses försäkran som kan likställas med den nu nämnda. Vad som kan godtas som ”edlig förpliktelse” eller ”annan liknande försäkran” är i rättstillämpningen inte helt klarlagt. I förarbetena till 2013 års revidering av aktuella straffbestämmelser hänvisas till rättsfallet NJA 1976 s. 233. I detta avgörande från Högsta domstolen beviljades resning när det i underrätt hade dömts för vårdslös försäkran när det på handlingen i fråga endast hade intygats att försäkran var riktig. Detta ansågs inte vara en försäkran under ”edlig förpliktelse”.

Som redovisas i avsnitt 10.4 kräver förvaltande och utbetalande myndigheter redan i dag olika slags intyganden i ansökningsformulär i samband med en ansökan av EU-medel. Om dessa intyganden är att likställa med kravet på ”edlig förpliktelse” eller ”annan liknande försäkran” är tveksamt och har såvitt känt inte prövats rättsligt. Denna osäkerhet kan åtgärdas genom att det i lag eller författning införs ett krav på att sådana ansökningar varom nu är fråga ska undertecknas på ”heder och Samvete”.

Av samma skäl som utredningen har redovisat ovan när det gäller införandet av en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brott med EU-medel, nämligen att Sverige har åtagit sig att vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen som Sverige vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot landets egna ekonomiska intressen, framstår det som mest ändamålsenligt att även ansökningar av sådana EU-medel varom

nu är fråga och de uppgifter som därvid lämnas, ska undertecknas av sökanden eller behörig ställföreträdare för sökanden på ”heder och samvete”. Att uppgifters riktighet för erhållande av en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd endast i vissa fall ska intygas på ”heder och samvete” är inte en tillfredsställande ordning eftersom det innebär att straffrättsligt likvärdiga beteenden behandlas på olika sätt. Utredningen föreslår därför att det ska införas reglering i den föreslagna lagen om ett effektivt skydd för vissa EU-medel som innebär att uppgifter som sökanden av EU-medel lämnar berörd myndighet i ansökningshandlingar samt även under det fortsatta förfarandet, när det gäller uppgifter om faktiska förhållanden, ska lämnas på ”heder och samvete”.

En viktig förutsättning för att brott med EU-medel ska motverkas och för att de berörda myndigheterna ska få ett adekvat beslutsunderlag är att regelverket om ansökningar av EU-medel är så enhetligt som möjligt. En reglering om krav på att uppgifter i en ansökan ska lämnas på ”heder och samvete” bör därför gälla för samtliga ansökningar om EU-medel varom nu är fråga.

Även kompletteringar av ansökningar samt ansökningar om utbetalningar av EU-medel bör av samma skäl som redovisats ovan undertecknas på ”heder och samvete”. Detta innebär att det inte kommer vara tillräckligt att bristfälliga ansökningar kompletteras muntligen av sökanden eller genom att ansvarig handläggare vid berörd myndighet gör en tjänsteanteckning med justering av de uppgifter som inledningsvis har lämnats i ärendet. Ett krav på egenhändigt undertecknande på ”heder och samvete” bör dock inte tolkas så att alla muntliga justeringar av en ansökan sedan ärendet anhängiggjorts är uteslutna. Den handläggande myndigheten bör dock i en sådan situation erinra sökanden om att uppgifter om *faktiska förhållanden* ska lämnas på ”heder och samvete” och att sökanden i de fallen ska komplettera sin ansökan i enlighet med de formkrav som gäller för ansökan.

En ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Införandet av kravet att ansökningar jämte uppgifter i en skriftlig ansökan ska undertecknas på ”heder och samvete” kan bidra till att sökandens ansvar att lämna fullständiga och korrekta uppgifter skärps och kan därmed förbättra beslutsunderlaget för de myndigheter som har att hantera respektive ansökan om EU-medel.

Det är angeläget att den sökande får information både om de krav som gäller för att kunna beviljas EU-medel och om skyldigheten att

lämna riktiga uppgifter när denne ansöker om EU-medel. Sökanden bör också informeras om sin skyldighet att på samma sätt anmäla ändrade förhållanden till den handläggande myndigheten samt om de påföljder i form av eventuellt straffansvar som sökanden kan drabbas av om inte riktiga uppgifter eller kompletteringar lämnas. Informationen till allmänheten bör vara klar, tydlig och lättbegriplig. Det ankommer på respektive myndighet att utforma informationen till allmänheten och sökanden på detta sätt.

För det fall en ansökan om EU-medel görs elektroniskt bör en sådan avancerad elektronisk underskrift krävas som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014. En avancerad elektronisk underskrift är en underskrift på vilken det ställs höga krav på säkerhet och kryptering. Elektroniska underskrifter som används i Sverige via tjänsterna för e-legitimationer, exempelvis BankID, anses generellt uppfylla kraven för avancerade elektroniska underskrifter.

Sökande kan vara såväl fysiska som juridiska personer och ansökan kan göras av ställföreträdare för den juridiska personen eller befullmäktigade ombud. Även ett ombud kan göra ansökan digitalt och då kan även fullmakten undertecknas och ges in på samma sätt.

Att nu nämnda ansökningar ska undertecknas på ”heder och samvete” ska framgå av lag eller annan författning medan det bör ankomma på respektive myndighet att utforma de ansökningsformulär som krävs för undertecknande på ”heder och samvete”. Det bör även av ansökningsformuläret framgå vilka straffrättsliga konsekvenser osanna eller felaktiga uppgifter kan medföra. För det fall ansökningsformulären även finns på andra språk än på svenska behöver motsvarande intygande och information arbetas in i dessa.

Att myndigheter och befattningshavare vid berörda myndigheter åläggs en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brott med EU-medel i förening med krav på att ansökningar om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” kan enligt utredningens bedömning leda till att sökandens och sökandens eventuella ombuds eller anlitade konsulters egna ansvar för att korrekta uppgifter lämnas förstärks i samband med en ansökan om EU-medel. Kravet att intyga att de uppgifter som lämnas görs på ”heder och samvete” kan dessutom för det fall det visar sig att sökanden lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, leda till straffansvar för osann försäkran alternativt vårdslös försäkran. Detta kan antas ha en brottsförebyggande effekt.

10.5.11 Regleringen om intygande på ”heder och samvete” ska inte tillämpas i återkravsärenden

Utredningens bedömning: Intygande på ”heder och samvete” ska inte tillämpas i återkravsärenden.

Utredningen har övervägt om även krav på lämnande av uppgifter på ”heder och samvete” bör införas i myndigheternas ärenden om återkrav av EU-medel men har kommit fram till att en sådan reglering inte bör införas. Anledning till detta är att det skulle innebära att den person mot vilket ett återkrav riktas skulle åläggas en uppgiftsskyldighet förenad med straffansvar samtidigt som de omständigheter som har föranlett återkravet kan vara sådana att de kan konstituera en misstanke om brott. Den som misstänks för brott har rätt att inte uttala sig eller svara på frågor och har heller inte någon sanningsplikt när denne väljer att lämna upplysningar. Det är därför inte lämpligt att låta regler om uppgiftslämnande på ”heder och samvete” även omfatta återkravsärenden.

10.5.12 Ekobrottsmyndigheten bör återkoppla till anmälande myndighet vad en brottsanmälan har lett till

Utredningens bedömning: Ekobrottsmyndigheten bör återkoppla till anmälande myndighet vad en brottsanmälan har lett till.

En del i EBM:s uppdrag är att bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om brottsligheten till andra myndigheter samt till kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. EBM ska också följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder. Myndigheten ska därutöver samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet. När det gäller EU-medel fullgör EBM en del av detta uppdrag genom sin roll i SEFI-rådet.

För att ett till EBM anmält misstänkt brott med EU-medel ska kunna utredas effektivt krävs att anmälningarna håller hög kvalitet och innehåller relevanta uppgifter. EBM bör därför försäkra sig om att det sker en kontinuerlig samverkan och återkoppling med myn-

digheter och yrkesverksamma vid myndigheterna som hanterar EU-medel och som åläggs den lagstadgade anmälningsskyldigheten. Detta för att säkerställa kunskapen om vilka uppgifter en anmälan om misstänkt brott bör innehålla, men också medvetenheten om vad som krävs för att en brottsmisstanke i slutändan ska leda till åtal. Även återkoppling avseende de enskilda ärenden där brottsanmälan skett är av betydelse för myndigheternas och yrkesverksamma vid myndigheternas fortsatta arbete med att identifiera, upptäcka och anmäla misstänkta brott med EU-medel.

Ett problem som förvaltande och utbetalande myndigheter påtalat och som även bekräftats av EBM är att det ofta är svårt att visa att någon medvetet har lämnat oriktiga uppgifter i samband med en ansökan om EU-medel. Detta innebär att även om de objektiva rekvisiten för brott är uppfyllda går det inte alltid att styrka de subjektiva rekvisiten för det fall det handlar om ett uppsåtligt brott. Flertalet inledda förundersökningar läggs därför ned med motiveringen att brott inte kan styrkas. EBM har då många gånger kunnat konstatera att de objektiva rekvisiten för brott är uppfyllda men att de subjektiva rekvisiten inte är det och då kan åtal inte väckas. Det är då viktigt att ansvarig befattningshavare vid EBM är tydlig med detta i nedläggningsbeslutet. En återrapportering om skälet härför till de anmälande myndigheterna bedöms viktig och en nedlagd förundersökning hindrar inte att anmälande myndighet, om förutsättningar för det är uppfyllda, går vidare med administrativa åtgärder mot berörd stödmottagare såsom att helt eller delvis häva ett beslut om stöd och eller att återkräva ett utbetalat stöd.

Ansvarig befattningshavare vid EBM bör därför regelmässigt återkoppla och underrätta den myndighet och den person vid myndigheten som har gjort anmälan om vilka beslut och i förekommande fall dom som brottsanmälan har lett till. Denna återkoppling och samverkan behöver inte lagfästas utan kan ske på EBM:s eget initiativ inom ramen för myndighetens befintliga uppdrag.

10.5.13 SEFI-rådets och andra berörda aktörers framtida roll i arbetet med att främja en effektiv och korrekt användning och hantering av EU-medel

Utredningens förslag: SEFI-rådets uppdrag lämnas i princip oförändrat men det måste ankomma på respektive ansvarig myndighet att tillse att *användningen* av och skyddet av EU-medel är effektivt och rättssäkert. SEFI-rådets roll inriktas på att främja en effektiv och korrekt *hantering* av EU-medel och därvid arbeta för att motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av EU-medlen.

SEFI-rådets strategiska roll bör stärkas. Regeringen ska utse SEFI-rådets ledamöter. Ledamöterna som utses ska ha en ledande befattning vid medlemsmyndigheterna.

EBM kan behöva se över sin dimensionering och allokering av resurser för att kunna prioritera arbetet i SEFI-rådet.

Den rapport som SEFI-rådet i dag lämnar till regeringen vart tredje år kan ersättas av motsvarande information i förvaltande och utbetalande myndigheters årsredovisning till regeringen.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningens bedömning: Förvaltande och utbetalande myndigheter samt övriga myndigheter som är medlemmar i SEFI-rådet bör få ett tydligare ansvar och uppdrag samt återrapporteringskrav vad gäller att främja en effektiv och korrekt användning och hantering av EU-medel och arbeta med att förebygga och upptäcka brott eller oegentligheter med EU-medel.

Regeringen kan överväga om SEFI-rådets samtliga medlemsmyndigheters arbete och samarbete på området skulle kunna utvecklas så att de helt eller delvis sker inom ramen för andra myndighetsgemensamma samarbetsformer och projekt som kan styras av regeringen genom instruktioner, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut.

SEFI-rådet

Som framgår av avsnitt 4.5.13 har SEFI-rådet inrättats av regeringen för att främja en effektiv och korrekt *användning* av EU-medel. SEFI-rådets verksamhet kan antas ha bidragit till en ökad medvetenhet och höjd kunskapsnivå hos rådets medlemsmyndigheter rörande frågor kring en effektiv och korrekt förvaltning av EU-medel. SEFI-rådets arbete har också bidragit till att berörda myndigheter har tagit fram styrdokument för bedrägeribekämpning eller ändrat i befintliga styrdokument för hur de ska hantera misstänkt brottslighet eller oegentligheter med EU-medel. Som har framkommit i avsnitt 10.5.2 verkar SEFI-rådets arbete dock inte ha ökat antalet anmälningar om misstänkt brottslighet till EBM och den nolltolerans som SEFI-rådets medlemmar har åtagit sig att följa verkar inte ha upprätthållits fullt ut.

I januari 2022 utökades SEFI-rådet från 9 till 21 medlemsmyndigheter. SEFI-rådet fick då även ett riktat utbildningsuppdrag i förhållande till de nya myndigheterna. Utökningen av SEFI-rådet innebär att rådets medlemsmyndigheter är mer diversifierade än tidigare, vilket ställer större krav på hur verksamheten bedrivs.

Utredningen har i samrådsmöten med EBM inhämtat synpunkter om SEFI-rådets framtida roll och uppdrag. Vi har mot bakgrund av detta övervägt om SEFI-rådet, i och med att det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet, framledes fyller en funktion i dess nuvarande form, om rådet kan upplösas eller om det behöver göras en översyn av dess framtida roll och uppdrag.

Det finns uppgifter som respektive sambandscentral för bedrägeribekämpning normalt utför i medlemsstaterna men som i Sverige hanteras av SEFI-rådet (se artikel 12 a i förordningen EU 833/2013 angående att varje medlemsstat ska utse en sambandscentral för bedrägeribekämpning). Några exempel på uppgifter som kommissionen enligt sina riktlinjer och rekommendationer menar bör utföras av dessa är följande.

- Samordning av nationella myndigheter avseende legala, förvaltningsrättsliga och utredande skyldigheter avseende skyddet av EU:s finansiella intressen.
- Assistera Olaf i deras utredningar och vid Olafs kontroller i medlemsstaterna.

- Underlätta samarbetet mellan nationella förvaltande och brottsbekämpande myndigheter och Olaf.
- Dela information och data om oegentligheter och misstänkta brott med EU-medel med nationella myndigheter och Olaf.
- Sprida information och data som främjar skyddet av EU:s finansiella intressen.
- Ta initiativ och vidta åtgärder som främjar skyddet av EU:s finansiella intressen, exempelvis genom att ta fram en strategi mot bedrägerier.
- Identifiera svagheter i de nationella systemen för förvaltning av EU-medel och initiera lämpliga åtgärder.

En upplösning av SEFI-rådet skulle följaktligen innebära att vissa uppgifter som i nuläget utförs av SEFI-rådet kommer behöva utföras av andra. Eftersom SEFI-rådet alltjämt fyller en viktig funktion bedömer utredningen att rådet inte bör upplösas. Däremot bör dess strategiska roll stärkas.

Ett problem som har lyfts av EBM är att SEFI-rådet inte har något tydligt mandat att driva olika frågor eller att fatta egna beslut. Rådets beslut är inte bindande för någon deltagande myndighet. I och med att inte alla företrädare för respektive medlemsmyndighet har en ledande befattning vid densamma är det i praktiken svårt för SEFI-rådet att uppnå konsensus och kunna fatta några beslut som de berörda myndigheterna kommer att följa. På den nivån mötena hittills har hållits är det inte heller möjligt att fatta några strategiska beslut. I sin nuvarande mötesform är SEFI-rådet alltså förhindrat att på ett effektivt sätt fatta beslut i olika principfrågor. Det stora antalet deltagande myndigheter med vitt skilda kärnverksamheter innebär också utmaningar när det gäller att bedriva ett effektivt samarbete inom rådet. Utredningen bedömer att detta problem skulle kunna åtgärdas inom ramen för det nuvarande samarbetet genom att berörda myndigheters generaldirektörer eller andra myndighetsföreträdare med jämna tidsintervall har möten i SEFI-rådet. Enligt uppgift från EBM har sådana initiativ redan tagits av EBM:s generaldirektör som under hösten 2023 har genomfört ett möte med övriga medlemsmyndighetsföreträdare från SEFI-rådets medlemsmyndigheter. Ansvaret för en effektiv och korrekt hantering ligger ytterst på en myndighets

ledning. Det är denna som är ansvarig för att myndighetens interna styrning och kontroll fungerar på ett betryggande sätt samt för att verksamheten bedrivs i enlighet med verksamhetskrav som effektivitet och att beslut fattas i enlighet med gällande rätt. Att det hålls regelbundna möten på denna nivå bedöms vara avgörande för att de frågor som SEFI-rådet ska arbeta med ska få genomslag i berörda myndigheters interna organisation och arbete. Utredningen menar att detta arbetssätt bör formaliseras genom att låta regeringen utse ledamöterna i SEFI-rådet. De ledamöter som utses bör mot bakgrund av det ovan anförda ha en ledande befattning vid myndigheten och ingå i myndighetens ledning. Därigenom stärks SEFI-rådets strategiska roll och mandat.

En annan synpunkt som har framförts är att SEFI-rådets uppdrag, i den del det innebär att främja en effektiv *användning* av EU-medel, är ett väldigt brett uppdrag som går utöver EBM:s uppdrag. Vidare finns det inte något bemyndigande eller instruktion om hur detta uppdrag ska utföras. Det är inte heller SEFI-rådets eller EBM:s uppdrag att följa upp de förvaltande och utbetalande myndigheternas interna förvaltningsstrukturer, verksansvar eller interna styrning och kontroll. Det måste ankomma på respektive ansvarig myndighet att tillse att *användningen* av och skyddet av EU-medel är effektivt och rättssäkert. Enligt utredningen bör SEFI-rådets roll snarare inriktas på att främja en effektiv och korrekt *hantering* av EU-medel och därvid arbeta för att motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av EU-medlen.

När det gäller SEFI-rådets uppdrag som innebär att främja samverkan mellan myndigheter, följa utvecklingen inom det aktuella rättsområdet och vara ett forum för informationsutbyte är det utredningens bedömning att detta arbete alltjämt behövs. SEFI-rådet är vidare en viktig kanal för att sprida och förmedla den kunskap och kompetens som myndigheter som EBM och ESV besitter som en konsekvens av sina respektive uppdrag inom det brottsförebyggande området respektive att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel (avsnitt 8.3.5.)

De föreslagna förordningsändringarna medför inga organisationsförändringar eller andra omfattande förändringar av nuvarande arbetssätt. Ett ikraftträdande den 1 juli 2025 bedömer utredningen som möjligt och lämpligt.

Ekobrottsmyndigheten

En del av EBM:s nuvarande uppdrag är att bedriva brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet, lämna information om brottsligheten till andra myndigheter, kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten samt följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder. Vidare ska EBM även samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Detta innefattar många av SEFI-rådets befintliga arbetsuppgifter. Enligt vad som har framkommit av utredningens samråd är det framför allt EBM som är drivande i SEFI-rådets arbete. I dagsläget får EBM inga extra budgetanslag för att driva SEFI-rådets arbete. Enligt uppgift från EBM avsätter myndigheten i nuläget cirka 25 procent av en heltidstjänst för arbetet med SEFI-rådet men arbetet skulle kunna motsvara två till tre heltidstjänster för att man skulle kunna uppnå en ambitionsökning av SEFI-rådets insatser på området.

EBM kan mot bakgrund härav behöva se över sin dimensionering och allokering av resurser för att kunna prioritera detta arbete.

Förvaltande och utbetalande myndigheter

Med en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brott med EU-medel och att ansökningar av EU-medel som ska undertecknas på ”heder och samvete” kommer skyddet av EU:s finansiella intressen att stärkas. Detta kommer i sig främja en effektiv och korrekt användning och hantering av EU-relaterade medel i Sverige. Förvaltande och utbetalande myndigheter kommer få ett ännu tydligare internt ansvar för att upptäcka och motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av EU-medel. Dessa arbetsuppgifter kommer behöva prioriteras, tydliggöras och hanteras på ett mer effektivt sätt inom ramen för respektive myndighets egen verksamhet i det systematiska arbetet med att identifiera och anmäla misstänkt brottslighet med EU-medel.

Varje myndighetschef har ett ansvar för att den egna verksamheten bedrivs effektivt och redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Detta innebär också att respektive förvaltande och utbetalande myndighet har ett eget ansvar att analysera och utvärdera myndighetens insatser på området. En del i detta är ett regelbundet deltagande

i SEFI-rådets möten. Även med beaktande av utredningens bedömningar avseende SEFI-rådets framtida roll och ansvar finns det ett behov av att inskärpa vikten av de berörda myndigheternas engagemang och arbete för att främja en effektiv användning och hantering av EU-medel samt för att förebygga och upptäcka brott och annan oegentlig hantering av EU-medel i Sverige.

Nu nämnda uppgifter och ansvar bör tydliggöras i myndigheternas respektive instruktion. Hur myndigheternas arbete härvidlag har bedrivits och vilka resultat det har gett bör respektive myndighet återrapportera i sin årsredovisning. Med en sådan årlig återrapportering skulle SEFI-rådets rapport, som enligt nuvarande regelverk ska lämnas till regeringen var tredje år, kunna avskaffas.

Regeringen skulle även kunna överväga om SEFI-rådets medlemsmyndigheters arbete och samarbete på området skulle kunna utvecklas på så sätt att det helt eller delvis sker inom ramen för andra myndighetsgemensamma samarbetsformer och projekt och som kan styras av regeringen genom instruktioner, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut.

I sammanhanget är det också av intresse att uppmärksamma uppdraget till utredningen Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter[28] (avsnitt 9.4.2.). De författningsändringar som ska utredas skulle avsevärt kunna bidra till myndigheternas arbete med att förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, om brott med EU-medel.

[28] Dir. 2023:146.

10.5.14 Behov av utbildnings- och informationsinsatser

Utredningens bedömning: De myndigheter som berörs av förslagen om en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brott med EU-medel och att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” behöver utbilda och fortbilda sin personal i frågor som rör hantering av ansökningar av EU-medel, tillsynsuppgifter och annan information som skulle kunna indikera att någon försöker tillskansa sig EU-medel eller att någon har begått ett fullbordat brott med EU-medel samt hur de ska gå till väga i dessa situationer.

Berörda myndigheter bör ta fram och publicera information riktad till allmänheten och sökande av EU-medel om den lagstadgade anmälningsskyldigheten, om att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” samt om vilka konsekvenser en brottsanmälan eller lämnande av felaktiga uppgifter kan medföra.

De myndigheter som berörs av utredningens förslag om en lagstadgad anmälningsskyldighet och att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” har redan personal som hanterar ansökningar av EU-medel, tillsynsuppgifter samt andra förvaltande uppgifter och det kan antas att denna personal fortlöpande utbildas och fortbildas inom området. Vidare har dessa myndigheter redan i dag möjlighet att anmäla misstänkta brott och i och med SEFI-rådets anmälningspolicy har de åtagit sig att i princip ha en nolltolerans i förhållande till misstänkta brott. Det finns emellertid anledning att anta att de berörda myndigheterna kan ha ytterligare behov av att utbilda och fortbilda sin personal i frågor som rör hantering av ansökningar av EU-medel, tillsynsuppgifter och annan information som de behöver vara uppmärksamma på som skulle kunna indikera att någon försöker tillskansa sig EU-medel eller att någon har begått ett fullbordat brott med EU-medel. Det kan också finnas ett behov av utbildning avseende hur en anställd ska gå till väga när misstanke om brott med EU-medel uppstår.

Internutbildning av myndighetens personal bedöms kunna göras inom ramen för respektive myndighets befintliga budget.

Utöver insatser som riktar sig mot den egna personalen behöver myndigheterna också fullgöra sin informationsskyldighet gentemot

enskilda sökanden om de förändringar som nu föreslås, såväl när det gäller den lagstadgade anmälningsskyldigheten som kravet på att ansökningar om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete”. Allmänheten och enskilda sökanden måste få klart för sig innebörden och följdverkningar av bestämmelsen att ansökan undertecknas på ”heder och samvete”, alltså att straffansvar kan inträda. Berörda myndigheter kommer därför behöva arbeta fram information till allmänheten och enskilda sökande som upplyser om detta.

11 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas en konsekvensanalys av utredningens förslag. I vårt uppdrag ingår att beskriva konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Enligt direktiven ska utredningen göra en samhällsekonomisk analys av den nuvarande organiseringen och förvaltningen, samt analysera de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ. Dessa analyser ska ligga till grund för de förslag som läggs fram. Omfattningen av analyserna ska anpassas efter förslagens karaktär och kvantifieras i den mån och i de delar det är möjligt.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för kommuner och regioner. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna i 14 kap. 3 § regeringsformen.

11.1 Allmänt om förslagens konsekvenser

Utredningens förslag syftar till att komma till rätta med de utmaningar som vi har identifierat i den nuvarande organiseringen av EU-medel med delad förvaltning. De syftar också till att dra nytta av möjliga skalfördelar, synergier och till att skapa en förvaltningsstruktur som ska vara flexibel och hållbar över tid. Förändringarna som föreslås är genomgripande, framför allt i det att länsstyrelsernas ansvar inom den gemensamma jordbrukspolitiken upphör helt eller reduceras och genom att Svenska ESF-rådet upphör som myndighet.

Vi bedömer att förslagen på sikt kommer att leda till högre kvalitet i ärendehandläggningen, ökad rättssäkerhet, minskad risk för fel och lägre kostnader för staten genom samordningsvinster och minskad

risk för finansiella korrigeringar. Utöver direkt berörda myndigheter påverkas regioner och kommuner, olika statliga myndigheter samt aktörer i andra samhällssektorer indirekt av förslagen i egenskap av stödmottagare, medfinansiärer eller som representanter i strukturfondspartnerskapen. Jordbruksföretagare och övriga delar av det regionala näringslivet berörs också av förslagen.

Övergången till en ny organisation samtidigt som en programperiod ska avslutas och en ny påbörjas innebär en förhöjd risk för brister i implementeringen. Därför kan det under en kortare period krävas övertalighet så att berörda verksamheter kan vara fullt funktionella när organisationsförändringarna föreslås träda i kraft 2028. Som en följd av detta förutses därmed kostnader för exempelvis nyrekryteringar, uppsägningar, it-utveckling och lokalomställning uppkomma inför ikraftträdandet. Några år in i den kommande programperioden förväntas effektiviseringarna i hanteringen av jordbruksfonderna och fonderna inom sammanhållningspolitiken överstiga de kortsiktiga omställningskostnaderna.

I de följande avsnitten går utredningen igenom konsekvenser för aktörer i olika samhällssektorer som berörs av förslagen och kvantifierar konsekvenserna i den mån det varit möjligt. Sammantaget bedömer vi att utredningens förslag kommer att innebära en positiv samhällsekonomisk nettonytta inte minst genom att risken för finansiella korrigeringar inom jordbruksfonderna bedöms minska.

11.2 Verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag får verksamhetsmässiga konsekvenser för ett antal myndigheter. Förslagen innebär bland annat överföring av verksamhet från länsstyrelserna till Jordbruksverket och från ESF-rådet till Tillväxtverket. Utredningens konsekvensberäkningar fokuserar i första hand på att uppskatta nettoförändringen vad gäller antalet årsarbetskrafter i berörda verksamheter jämfört med de nivåer som skulle råda med bibehållen organisation. När det gäller ekonomiska konsekvenser för vi övergripande resonemang om bland annat omställningskostnader samt konsekvenser för berörda myndigheters andra verksamhetsgrenar. Detaljerade beräkningar har inte bedömts vara meningsfulla givet osäkerheter om till exempel utformningen av fram-

tida regelverk samt stora olikheter vad gäller berörda myndigheters modeller för OH-påslag.

Organisationsförändringar utgör alltid en utmaning för dem som arbetar på berörda myndigheter. Därför finns det en risk för personalavgångar och rekryteringsproblem under förändringsprocessen, vilket kan påverka verksamheten negativt. Detta måste vägas in i den fortsatta tidplanen i det fall som regeringen väljer att gå vidare med förslagen. I avsnitt 7.11 gör utredningen bedömningen att organisationsförändringarna bör var fullt ut genomförda 1 januari 2028. Givet omfattningen av förslagen finns det stora fördelar med att tidigt avisera inriktningen för verksamheterna så att förberedelser kan påbörjas och negativa konsekvenser av osäkerhet om framtiden i möjligaste mån undvikas.

Alla myndigheter bemannas i enlighet med bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Om det beslutas att genomföra utredningens förslag avseende en förvaltande myndighet för Eruf, FRO och ESF+ bedömer utredningen att en organisationskommitté bör tillsättas med uppgift att genomföra den faktiska förändringen. När det gäller förslaget om centraliserad hantering av areal- och djurbaserade stöd skulle en av regeringen tillsatt samordnare kunna vara en möjlighet för att underlätta Jordbruksverkets och Länsstyrelsens förberedelser för genomförandet (avsnitt 7.11).

11.2.1 Förändrat ansvar för hantering av jordbruksfonderna

Utredningens förslag om jordbruksfonderna innebär att hanteringen av areal- och djurbaserade stöd centraliseras från länsstyrelserna till Jordbruksverket. Vidare föreslås ansvaret för länsstyrelsernas handläggning och prövning av projekt- och investeringsstöd koncentreras till länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län.

Förslagen får verksamhetsmässiga konsekvenser för personal på Jordbruksverket och länsstyrelserna. Genom centralisering av handläggningen av areal- och djurbaserade stöd kan möjliga skalfördelar i denna verksamhet tas tillvara. Centraliseringen innebär också minskade kostnader för Jordbruksverket vad gäller styrning av och samordning med länsstyrelserna. Minskade kostnader för uppföljning kan också förväntas. Ytterligare rationalisering kan tillkomma genom min-

skat behov av chefstjänster hos länsstyrelserna och minskat behov av stödpersonal vid större länsstyrelser. Hos mindre länsstyrelser bedömer vi inte att det finns möjligheter att minska de gemensamma resurserna på motsvarande sätt.

Våra bedömningar av större personalmässiga konsekvenser för berörda myndigheter beskrivs nedan för respektive myndighet. Bedömningarna sammanfattas i tabell 11.1. Effekten av minskade kontrollvolymer till följd av den tekniska utvecklingen redovisas inte i tabellen eftersom detta inte är en konsekvens av utredningens förslag.

Tabell 11.1 Uppskattad effekt av utredningens förslag på berörda myndigheters personalbehov

Förändring i antalet årsarbetskrafter (åak) per stödområde 2028

Myndighet	Areal- och djurstöd (EGFJ)	Projekt- och investerings-stöd (EGFJ & Ejflu)	Stöd från EHFVF*	Totalt Jordbruks- och fiskefonder
Jordbruksverket	+195	+/-0	+5 till +7	+200
Länsstyrelserna	–240	–5	–5	–250
Övriga stödmyndigheter**	0	0	–2	–2
Totalt	**–45**	**–5**	**–2 till +/–0**	**Cirka –50**

Källa: Egna beräkningar på basis av uppgifter från Länsstyrelserna och Jordbruksverket.
* Se avsnitt 11.1.2 angående konsekvenser av förslagen för hantering av stöd från EHFVF.
** Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Sametinget.

Jordbruksverket

Baserat på underlag från Jordbruksverket uppskattas det tillkommande resursbehovet för myndighetens handläggning och kontroll av areal- och djurbaserade stöd till cirka 195 årsarbetskrafter som en följd av utredningens förslag. I uppskattningen ingår 100 årsarbetskrafter för handläggning, 70 för arealkontroller och 25 för djurkontroller.

Uppskattningen utgår från dagens regelverk och stödstruktur. Baserat på Jordbruksverkets prognoser bedöms resursbehovet för arealkontroller kunna minska från cirka 100 till cirka 70 årsarbetskrafter oberoende av utredningens förslag. Detta är i stället en följd av den tekniska utvecklingen med digital markuppföljning.

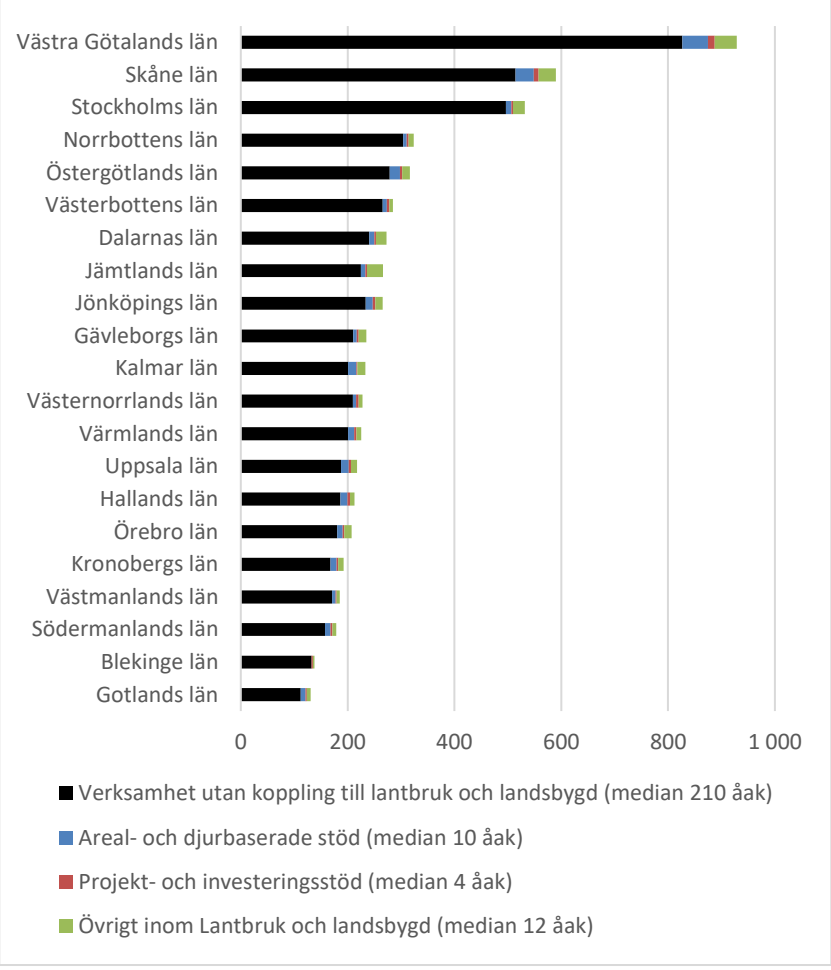
När det gäller förslaget om koncentration av länsstyrelsernas hantering av projekt- och investeringsstöd bedömer vi att Jordbruksverkets arbetsbörda med styrning och samordning minskar, men inte i en sådan omfattning att det påverkar konsekvensberäkningarna.

Länsstyrelser

Utredningens förslag får konsekvenser för länsstyrelserna inom framför allt verksamhetsområdet Lantbruk och landsbygd, där verksamheten i dag utgörs av hanteringen av areal- och djurbaserade stöd. Den direkta hanteringen av dessa stöd svarade för 271 årsarbetskrafter eller 4 procent av länsstyrelsernas 6 164 årsarbetskrafter 2022. I medianlänet motsvarar detta cirka 10 årsarbetskrafter, se figur 11.1.

Figur 11.1 Länsstyrelsernas årsarbetskrafter 2022

Antal årsarbetskrafter (åak) per länsstyrelse och verksamhetsområde



Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2022.

Som nämns ovan innebär teknikutvecklingen med digital markuppföljning att resursåtgången för operativa arealkontroller i fält bedöms minska med 30 procent till 2028 jämfört med dagens nivå oavsett hos vilken myndighet som uppgifterna utförs. Givet den utvecklingen uppskattar utredningen att en centralisering där länsstyrelsernas hantering av areal- och djurbaserade stöd avvecklas skulle medföra att länsstyrelsernas personalbehov minskar med omkring 240 årsarbetskrafter allt annat lika (tabell 11.1).

Den direkta hanteringen av projekt- och investeringsstöd med finansiering från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) svarade för 89 årsarbetskrafter, eller drygt 1 procent av länsstyrelsernas totala årsarbetskrafter 2022. En koncentration av hanteringen till länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län innebär att behovet av handläggande personal allt annat lika ökar med cirka 2–20 årsarbetskrafter i dessa län, medan behovet minskar med upp till 5 årsarbetskrafter i vart och ett av de övriga länen.

I det underlag som länsstyrelsen har bistått utredningen med har man övervägt olika modeller för att beräkna ekonomiska konsekvenser av våra förslag, men drar slutsatsen att detaljerade beräkningar riskerar att leda till felaktiga bedömningar. Länsstyrelsen har heller inte beräknat omställningskostnader kopplade till förslagen, då alltför många parametrar ännu bedöms vara okända. Utöver de direkta effekterna anger länsstyrelserna att förslagen också kan få indirekta konsekvenser för andra delar av verksamheten. Personal som arbetar med till exempel ekonomi- och personalfrågor kan komma att beröras. På motsvarande sätt kan länsstyrelsens lokalbehov påverkas. Faktorer såsom hyresavtalens längd och utformning av lokaler innebär att lokalkostnaderna inte kan förväntas minska i paritet med minskat lokalbehov. För mottagande län ökar behovet av kontorsyta.

Länsstyrelsen pekar också på att den nära samverkan som i dag sker mellan olika verksamhetsområden inom länsstyrelserna innebär möjligheter till effektiva lösningar, till exempel avseende samordning mellan olika kontrollområden. Enligt länsstyrelsen bryts denna möjlighet om utredningens förslag genomförs.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag till ny organisation för hanteringen av jordbruksfonderna syftar bland annat till att minska risken för framtida finansiella korrigeringar och kostnader till följd av dessa. Vi ser det inte som möjligt att göra kvantitativa beräkningar av sådana effekter men konstaterar att om Sverige hade haft finansiella korrigeringar i nivå med grannlandet Finland skulle de svenska korrigeringarna varit cirka 1 miljard kronor lägre under perioden 2015–2022.[1]

Utifrån tillgängligt underlag uppskattar vi att förslagens införande 2028 kommer att leda till att de direkta personalkostnaderna för handläggning och kontroll av areal- och djurbaserade stöd netto kan komma att minska med 10–20 procent jämfört med en situation där inga åtgärder vidtas. De resurser som Jordbruksverket i dag lägger ned på arbetsområden utanför den direkta stödhanteringen, det vill säga inom utveckling, information, samordning och normering, uppskattas av Jordbruksverket kunna minska med 5–10 procent. Jordbruksverket bedömer också att enklare kravställning i utvecklingen av it-system kan ge samordningsvinster på cirka 3 procent jämfört med dagens kostnader. När det gäller driften av systemen räknar vi varken med tillkommande kostnader eller besparingar. Skälet är att dessa kostnader drivs av gällande regelverk och stödformer snarare än av vilken organisation som ansvarar för handläggning och kontroll.

När det gäller projekt- och investeringsstöden uppskattar vi att samordningsvinster av koncentrationen till färre länsstyrelser leder till att länsstyrelsernas totala verksamhetskostnader för dessa stöd minskar med cirka 5 procent. Uppskattningen baseras på ett antagande om att kostnaderna per ärende bör röra sig mot den genomsnittliga styckkostnaden i de mottagande länen.[2]

Omställningskostnader

För att utredningens förslag ska kunna realiseras till 2028 behöver berörda myndigheter påbörja förberedelserna i god tid. En plan för införandet i form av ett regeringsuppdrag behöver tas fram för att

[1] Mellan 2016 och 2022 belastade de finansiella korrigeringarna statsbudgeten med sammanlagt 1,17 miljarder kronor eller 1,49 procent av Sveriges tilldelning från CAP. I Finlands fall uppgick de finansiella korrigeringarna till 0,22 procent samma period. Finlands tilldelning uppgick till cirka 7 miljarder euro.
[2] Beräkningen har utgått från genomsnittliga styckkostnader per län åren 2018–2022.

minimera risken för att detaljer som utredningen inte kunnat omhänderta ska påverka verksamheter och stödmottagare negativt. För att ta fram och implementera en sådan plan kommer det sannolikt att finnas behov av tillfälliga tillskott av förvaltningsmedel till Jordbruksverket och de länsstyrelser som får ett sådant uppdrag. Vi vill understryka att resurser som behöver läggas ned på att genomföra organisationsförändringen inte bör tas från den pågående stödverksamheten eftersom detta ökar risken för brister i genomförandet vilket kan leda till finansiella korrigeringar.

Utöver kostnader för införandet bör man mot bakgrund av erfarenheter från tidigare större organisationsförändringar räkna med kostnader i form av en produktivitetsförlust såväl under som en tid efter implementeringen. Även om de besparingar som förutses efter införandet får anses vara relativt stora kommer det därför sannolikt dröja några år in i nästa programperiod innan nettoeffekten av förändringarna blir positiv. Exempelvis skulle ett antagande om 40 nyrekryteringar utöver de medarbetare som Jordbruksverket kan rekrytera från Länsstyrelserna, medföra kostnader om cirka 20 miljoner kronor under en övergångsperiod.[3] För länsstyrelserna kan det i stället bli frågan om omställningskostnader för personal som inte följer med till Jordbruksverket genom verksamhetsövergång.

Berörda anslag på statens budget

Att överföra uppgifter från länsstyrelserna till Jordbruksverket innebär att medel behöver flyttas i statsbudgeten från utgiftsområde 1 till utgiftsområde 23. Delar av länsstyrelsernas nuvarande förvaltningsanslag behöver därmed överföras från utgiftsområde 1 anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. till utgiftsområde 23 anslag 1:8 Statens jordbruksverk. Förslaget om koncentration av hanteringen av projekt- och investeringsstöd påverkar också fördelningen av medel från förvaltningsanslaget mellan berörda länsstyrelser. Några andra anslag påverkas inte eftersom Jordbruksverket redan disponerar alla anslag med koppling till genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. Däremot påverkas Länsstyrelsens och Jordbruksverkets ramar för så

[3] Uppgift från Jordbruksverket. I beräkningen ingår antaganden om lägre produktivitet under nyanställningsperioden.

kallat tekniskt stöd, som i dag finansieras via utgiftsområde 23[4]. Avgiftsbelagd verksamhet berörs inte av förslagen.

En sammanställning av de anslag som berörs och om effekten på anslaget blir positiv eller negativ redovisas i tabellen nedan.

Tabell 11.2 Anslag som berörs av utredningens förslag på jordbruks- och fiskeområdet

2023 års budgetstruktur

Utgiftsområde	Anslag	Effekt (+/–)
UO 1 Rikets styrelse	5:1 Länsstyrelserna m.m.	–
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1:8 Statens jordbruksverk	+
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1:30 Nationell medfinansiering till den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027	+/–0
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1:31 Finansiering från EU-budgeten till den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare 2023–2027	+/–0

11.2.2 Förändrat ansvar för hantering av havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

Utredningens förslag om hanteringen av Europeiska havs-, fiskeri, och vattenbruksfonden (EHFVF) innebär att ansvaret för kontroll av projekt- och investeringsstöd inom ramen för EHFVF flyttas från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

Ansvaret för de stöd som i dag hanteras av Havs- och vattenmyndigheten (HaV) föreslås flyttas till Jordbruksverket vilket innebär att HaV:s funktion som förmedlade organ inom EHFVF upphör. Dessa förslag bedöms endast beröra några få årsarbetskrafter hos de myndigheter som påverkas och medför inte några konsekvenser för andra parter. Uppskattade konsekvenser på myndigheternas personalbehov redovisas i tabell 11.1 ovan.

[4] Anslag 1:30 Nationell medfinansiering till den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 och anslag 1:31 Finansiering från EU-budgeten till den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare 2023–2027.

11.2.3 Förändrat ansvar för hantering av fonderna under sammanhållningspolitiken

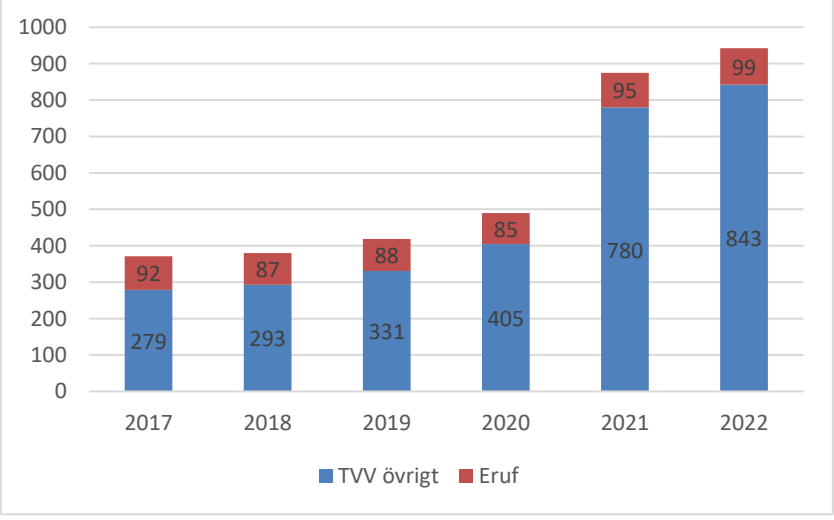
Förslaget till ny myndighetsstruktur för hanteringen av fonderna under sammanhållningspolitiken innebär att ESF-rådet läggs ned och att verksamheten inordnas i Tillväxtverket.

Tillväxtverket och ESF-rådet

För att redogöra för konsekvenserna av sammanslagningen av ESF-rådet med Tillväxtverket behöver ett antal antaganden göras rörande Tillväxtverkets framtida storlek. Antalet årsarbetskrafter på Tillväxtverket har ökat kraftigt sedan 2020 med anledning av det tillfälliga uppdraget att hantera korttidsstödet.[5] Av figur 11.2 framgår utvecklingen av antalet årsarbetskrafter på Tillväxtverket inklusive årsarbetskrafter som hanterar Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf).

Figur 11.2 Utveckling av antalet årsarbetskrafter på Tillväxtverket

Årsarbetskrafter 2017–2022



Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Tillväxtverkets årsredovisning 2022 och 2020 samt underlag[6] från Tillväxtverket.

[5] I mars 2020 beslutade regeringen om en tillfällig lag om stöd till korttidsarbete. Tillväxtverket fick då utöver sina ordinarie uppgifter också ansvaret för utbetalning av stödet till korttidsarbete. Se SOU 2022:30.
[6] E-post från Tillväxtverket, 2023-08-21.

Tillväxtverkets uppdrag och arbete med korttidsstödet håller på att fasas ut[7] vilket kommer att påverka antalet årsarbetskrafter de kommande åren. Sista december 2022 minskade antalet tillfälligt anställda och inlånad personal med 391.[8] Ett antagande om myndighetens storlek framåt som utgår från ett genomsnitt av antalet årsarbetskrafter under 2017–2019, det vill säga innan korttidsuppdraget, skulle innebära totalt cirka 390 årsarbetskrafter på myndigheten. Tillväxtverket har till utredningen framfört en bedömning att antalet årsarbetskrafter på längre sikt kan förväntas ligga kring 450 årsarbetskrafter totalt, baserat på nuvarande uppdrag, exklusive korttidsstödet. Under 2022 uppgick antalet årsarbetskrafter som hanterar Eruf och Fonden för en rättvis omställning (FRO) till cirka 100 (avsnitt 6.4.4). Utredningen utgår ifrån dessa nivåer i våra beräkningar.

ESF-rådet har tagit fram en målbemanning för 2025 som uppgår till cirka 113 årsarbetskrafter[9], vilket är en minskning med 12 procent jämfört med 2022 års nivå om 129 årsarbetskrafter (avsnitt 6.4.4). Utredningen utgår från målbemanningens nivåer i konsekvensanalysens beräkningar.

Av ESF-rådets 113 årsarbetskrafter fördelas cirka 60 procent på handläggning och granskning och resterande 40 procent på förvaltningsorganisationen. Hos Tillväxtverket fördelas enligt tillgängliga data cirka 80 procent på handläggning och granskning och cirka 20 procent på förvaltningsorganisationen. Utredningens bedömning är att sammanslagningen medför förutsättningar för effektiviseringar framför allt inom förvaltningsorganisationen och att verksamheten kan utföras med något färre årsarbetskrafter än i dag, till följd av de synergieffekter som uppstår. Inom området administration såsom ekonomi och personal samt stödjande funktioner som normering, analys och kommunikation bör samordningsvinster kunna uppnås och därmed viss övertalighet uppstå.

ESF-rådet och Tillväxtverket har olika organisatoriska lösningar för handläggning och granskning (avsnitt 6.4.2). Vilka organisatoriska lösningar som ska väljas för Tillväxtverket vad gäller granskning såväl som förvaltningsorganisationen i övrigt är en fråga för myndigheten.

[7] Sedan den 1 april 2022 är Skatteverket handläggande myndighet för de nya ärenden som inleds enligt det öppna och permanenta systemet, se 37 § lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, Tillväxtverkets årsredovisning för 2022.
[8] Tillväxtverkets årsredovisning 2022, s. 17.
[9] I målbemanningsplanen uppges 126 medarbetare vara målbemanningen för 2025. Utifrån antagande av tidigare års resultat vad gäller medelantal anställda och årsarbetskraft gör ESF-rådet bedömningen att förväntade årsarbetskraft är 90% av medelantal medarbetare, alltså 113.

Hur konsekvenserna ser ut för respektive regionalt kontor är således inte något som utredningen gör någon bedömning av. Däremot ser utredningen att för att omhänderta de utmaningar såväl som den potential i form av ökad samordning som utredningen baserar förslagen på, att hanteringen av ESF+ samt Eruf och FRO i största möjliga utsträckning organisatoriskt bör integreras med varandra.

Sammantaget bedömer utredningen att bemanningen kopplat till hanteringen av ESF+, Eruf (exklusive Interreg) och FRO kan minska med i storleksordning 10–15 årsarbetskrafter i relation till planerat antal. Dessa effektiviseringar finns det framför allt förutsättningar för inom ramen för myndighetsgemensamma stödfunktioner såsom ekonomifunktion, personal, kommunikation, utvärdering och analys samt it. Utöver dessa övergripande områden finns naturligt dubbleringar av specifika funktioner som internrevision. Utredningen bedömer också att det på sikt finns samordningsvinster och därmed potential för effektivisering inom granskningsverksamheten som bör kunna innebära minskningar av antalet årsarbetskrafter utöver ovanstående intervall. Tabell 11.3 utgår från de antaganden som beskrivits ovan.

Tabell 11.3 Uppskattad effekt av utredningens förslag på berörda myndigheters personalbehov

Förändring i antalet årsarbetskrafter (åak) 2028

Myndighet	Antalet åak
ESF-rådet	–113
Länsstyrelserna (Interreg)	–11
Tillväxtverket	+109 till +114
Totalt	**–10 till –15**

Källa: Egen beräkning på basis av uppgifter från Tillväxtverket, ESF-rådet och berörda Länsstyrelser.
Anm. Se avsnitt 11.2.4 angående konsekvenser av förslagen rörande hanteringen av Interreg.

Förslaget skulle för Tillväxtverkets räkning, allt annat lika, innebära en ökning av antalet årsarbetskrafter med drygt 100, vilket motsvarar en cirka 20-procentig ökning av totala antalet årsarbetskrafter utifrån antagandet om att myndigheten har 450 årsarbetskrafter 2028.

Den minskade tilldelningen från socialfonden med cirka 10 procent mellan programperioden 2014–2020 och 2021–2027 har som återgivits ovan och i avsnitt 6.4.4. lett till beslut om minskad bemanning på ESF-rådet. Ett scenario med fortsatt minskning av Sveriges tilldelning från fonderna under sammanhållningspolitiken för program-

perioden med start 2028 bör likaså leda till ytterligare behov av minskad bemanning för hanteringen av fonderna. Utredningen gör bedömningen att en gemensam förvaltande myndighet för fonderna inom sammanhållningspolitiken har bättre förutsättningar att skapa en kostnadseffektiv organisation vid detta scenario än två separata myndigheter har. Det gäller för såväl den gemensamma förvaltningsorganisationen som inom handläggning och granskning.

ESF-rådets huvudkontor, inklusive den handläggande nationella enheten flyttades 2018 från Stockholm till Gävle och är där samlokaliserat med Tillväxtverket. ESF-rådet anger att man förlorade kompetens i flytten och att detta har påverkat verksamheten negativt, exempelvis genom att man tappade fart i genomförandet i den del av ESF-programmet som hanterades av den nationella enheten (avsnitt 6.4.6.). Några högre utgifter i form av ökat förvaltningsanslag uppkom dock inte.[10] Lokalisering är en fråga för en organisationskommitté att göra en slutgiltig bedömning kring. Utredningen vill dock lyfta behovet av att beakta erfarenheterna från ESF-rådets tidigare flytt i bedömningarna kring att eventuellt flytta verksamhet till Tillväxtverkets huvudkontor i Stockholm. Det gäller inte minst kompetensförsörjningen.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att de föreslagna förändringarna kommer att leda till en mer effektiv, ändamålsenlig och rättssäker verksamhet. Antalet årsarbetskrafter bedöms kunna minskas vilket också leder till förutsättningar för minskade förvaltningskostnader för hanteringen av ESF+, FRO och Eruf. Utredningens bedömning är att förvaltningskostnaderna för hanteringen av ESF+, Eruf (exklusive Interreg, avsnitt 11.2.4) och FRO allt annat lika kan minska med ett belopp som motsvarar 10–15 årsarbetskrafter. På sikt finns potential för ytterligare effektiviseringar inom framför allt granskningsverksamheten.

Kostnader för administrativ hantering såsom licenser för ekonomisystem med mera bedöms minska. Att ha ett gemensamt handläggningssystem bedöms också på sikt minska kostnaderna för it-utveck-

[10] ESF-rådet äskade inför 2019 ett högre förvaltningsanslag med cirka 9 miljoner kronor. Regeringen beviljade inte detta. Anslagskrediten för 2019 nyttjades inte.

ling och support för att hantera Eruf, FRO och ESF+. En gemensam utveckling av bland annat verktyget för stödhanteringen bedöms vidare leda till större förmåga att effektivt omhänderta utökade krav på överföring av olika informationsmängder kopplat till myndigheternas kontroll av fondmedel som kan förväntas på sikt med anledning av olika initiativ från kommissionen (avsnitt 9.2).

Omställningskostnader

På kort sikt är det inte troligt att den nya myndighetsstrukturen kommer att leda till lägre kostnader. I den mån som det minskade behovet av personal inte löses med naturliga avgångar kan det uppkomma kostnader, exempelvis för avgångsvederlag. Kostnaden per person kan uppskattas till ungefär 1 miljon kronor.[11] Utifrån detta kan man anta att om exempelvis 10 personer skulle bli övertaliga skulle den beräknade kostnaden uppgå till cirka 10 miljoner kronor. Kostnaderna är dock mycket ungefärliga och kan bli högre eller lägre, främst beroende på hur många personer som berörs.

Utöver dessa kostnader kommer Tillväxtverket att behöva bygga upp kompetensen kring hanteringen av en ny fond inför ikraftträdandet 1 januari 2028. Då den regionala organisationen, som för ESF-rådets del utgör arbetsplatsen för cirka hälften av årsarbetskrafterna, redan är samlokaliserad med Tillväxtverket kan dessa i relativt stor utsträckning förväntas följa med i en verksamhetsövergång. En produktivitetsförlust kan dock likväl förväntas på kort sikt. Vidare kommer en omorganisation av denna omfattning att kräva arbete på Tillväxtverket med att upprätta nya och revidera befintliga styrdokument, rutiner, processer och arbetssätt vilket förväntas leda till ökade kostnader på kort sikt.

Utredningen gör i avsnitt 7.6.1. bedömningen att det finns verksamhetsmässiga värden av att ESF+, Eruf och FRO hanteras i samma handläggningssystem för stödprocessen. Tillväxtverket gör bedömningen att NYPS har grundläggande förutsättningar för att hantera fler stöd än i dag men lyfter ett antal förutsättningar som behöver vara på plats (avsnitt 7.6.3). Vad gäller utvecklingskostnader finns det inga sådana beräkningar men Tillväxtverket bedömer att dessa inte

[11] Vid avveckling av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket var kostnaderna per person som blev uppsagd 856 000 per person. Se rapport Avveckling av myndigheter, Riksrevisionen RiR 2008:18.

kan hanteras med nuvarande resurser. Parallellt med utvecklingen av NYPS, för att omhänderta ESF+, kommer ESF-rådets it-system EBS att kräva drift och underhåll för att hantera den del av den innevarande programperiodens projekt som har slutredovisningen efter 2028. Det kan under en övergångsperiod rendera kostnader för att hantera två stödsystem parallellt.

Vissa erfarenheter kan dras från kostnaderna för Migrationsverkets övergång till användningen av stödsystemet NYPS för hanteringen av det EU-stöd som de är förvaltande myndighet för. Migrationsverket uppger att övergången till NYPS ledde till ökade förvaltningskostnader under 2016 och 2017 och att it-kostnaderna uppgick till cirka 50 procent av förvaltningskostnaderna under denna period. Förvaltningskostnaderna låg under dessa år på drygt 40 miljoner per år. Några särskilda medel avsattes inte för ändamålet i statsbudgeten. Efter 2017 består kostnaden av driftkostnader om cirka 800 000 kronor per år.[12] Tillväxtverket uppger att hela utvecklingskostnaden för att lyfta in Migrationsverkets stöd i NYPS inte bars enbart av Migrationsverket utan att även Tillväxtverket haft kostnader. Någon sådan sammanställning har inte gjorts av myndigheten.

Ovan beskrivna omständigheter relaterade till omorganisationen i stort kommer att medföra behov av en utökad anslagskredit alternativt ett tillfälligt tillskott av förvaltningsmedel under en övergångsperiod till dess att den nya organisationen är etablerad.

Berörda anslag på statens budget

Att inordna uppgifter från ESF-rådet och Länsstyrelserna i Tillväxtverket innebär att medel behöver flyttas i statsbudgeten från utgiftsområde 1 (Rikets styrelse) och 14 (Arbetsmarknad och arbetsliv) till utgiftsområde 24 (Näringsliv), vilket kräver riksdagens godkännande. Vad gäller hanteringen av Interreg behöver medel överföras från utgiftsområde 1 anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. till utgiftsområde 24 anslag 1:4 Tillväxtverket. Tillväxtverket kommer även att disponera de ramanslag som ESF-rådet förvaltar i dag men det förutsätter inte en flytt av medel.

En sammanställning av de anslag som berörs och om nettoeffekten är positiv eller negativ redovisas i tabell 11.4.

[12] E-post från Migrationsverket 2022-08-19.

Tabell 11.4 Anslag som berörs av förslag på området sammanhållningspolitik

2023 års budgetstruktur

Utgiftsområde	Anslag	Effekt (+/–)
UO 24 Näringsliv	1:4 Tillväxtverket	+
UO 14 Arbetsmarknad	1:5 ESF-rådet	–
UO 14 Arbetsmarknad	1:7 ESF+ (2021–2027)	+/–
UO 1 Rikets styrelse	1:5 Länsstyrelsen	–
UO 19 Regional Utveckling	1:4 Eruf och FRO (2021–2027)	+/–

Anm. Anslag avseende föregående programperiod är inte med i tabellen.

11.2.4 Förändrat ansvar för hantering av Interreg

Utredningens förslag om att flytta hanteringen av Interreg från Länsstyrelsen i Jämtland, Västerbotten och Norrbotten till Tillväxtverket berör relativt få årsarbetskrafter hos de myndigheter som påverkas. Under nuvarande programperiod uppgår det totala antalet årsarbetskrafter hos förvaltande myndigheter för aktuella Interregprogram till 11. Utredningen bedömer inte att en flytt till Tillväxtverket får några beräkningsbara konsekvenser på antalet årsarbetskrafter (tabell 11.3) eller förvaltningsanslaget på kort sikt.

En viss produktivitetsförlust på kort sikt är rimlig att anta. Denna är till viss del beroende av hur många av befintlig personal på aktuella länsstyrelser som väljer att följa med i en flytt till Tillväxtverket. På längre sikt kan minskade kostnader antas för samordning, exempelvis vid programskrivning samt genom att en mer effektiv och flexibel granskning möjliggör effektiviseringar.

Det är förvaltande myndighet som tillsammans med övriga deltagande länder beslutar om sekretariatens placering. Utredningens förslag påverkar därmed inte sekretariaten direkt. För den mottagande myndigheten Tillväxtverket kan dock vissa kostnader uppkomma som en följd av behov att ta över avtal och finansiella och administrativa lösningar.

Två av de tre aktuella förvaltande myndigheterna använder redan i dag Tillväxtverkets stödsystem NYPS varför inga ökade it-kostnader förväntas följa av förslaget. Snarare förbättras förutsättningarna för en effektiv utveckling av de aktuella Interregprogrammens behov. Interreg NPA använder ett system gemensamt för Interreg och är inte kopplat till länsstyrelsens system i övrigt varför en flytt inte förväntas påverka it-kostnaderna för Tillväxtverket eller länsstyrelsen.

11.2.5 Strukturfondspartnerskapen reformeras

Utredningens förslag avseende systemet med regionala strukturfondspartnerskap innebär att partnerskapen får en mer strategisk roll, att fokus ligger på utlysningsplaner och utlysningstexter samt att förvaltande myndighet svarar för beredning, prioritering och beslutsfattande. En viktig skillnad är att partnerskapen, till skillnad från dagens upplägg, inte kommer att vara involverade i prioriteringsarbetet. För förvaltande myndighet innebär detta att processen för hantering av fondmedel förändras i flera avseenden och att det analysarbete som i dag främst genomförs inom förvaltande myndighet i stället kommer att ske i samarbete med partnerskapen. Detta innebär eventuellt en något större arbetsbelastning för förvaltande myndighet i det inledande skedet av processen, men i gengäld kommer förvaltande myndighet att ensamt ansvara för inte bara beredning, utan även prioritering och beslutsfattande. Utredningen bedömer att upplägget sammantaget kommer att underlätta förvaltande myndighets arbete, minska mängden dubbelarbete och öka effektiviteten i hanteringen. Därutöver minskar även riskerna för jäv och intressekonflikter avsevärt.

Vad gäller de verksamhetsmässiga förändringarna skulle förslaget med integrerade partnerskap innebära att förvaltande myndighet skulle hantera sekretariatsfunktionen och stå för all administration hänförlig till partnerskapen. Upplägget kommer att kräva vissa personella resurser, men utredningen bedömer att hantering hos förvaltande myndighet till viss del kommer att kunna samordnas och därigenom användas på ett mer effektivt sätt. Kostnaderna för partnerskapen, som i dagsläget uppgår till cirka 70 miljoner kronor per programperiod, kommer därför att kunna minska något. Beträffande alternativet med strategiska partnerskap kommer detta däremot inte att innefattat någon förändring avseende sekretariaten. Det faktum att partnerskapen inte kommer att vara involverade i prioriteringsarbetet utan i utlysningsplaner och utlysningstexter kommer att minska arbetsbördan något, men utredningen kan inte se att detta kommer att medföra några större besparingar. Det kan i sammanhanget tilläggas att avsikten inte är att mötesfrekvensen ska öka eller minska i någon större omfattning, men att sammanträdena snarare kommer ligga vid andra tidpunkter i processen. Detta bör därför inte få några kostnadseffekter.

11.2.6 Anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel

Utredningen har föreslagit att det ska införas en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel (avsnitt 10.5). Sedan 2019 har det i Sverige gjorts mellan 5 och 13 anmälningar per år om brott mot EU:s finansiella intressen.[13] Det är i nuläget svårt att uppskatta den ökade anmälningsfrekvensen som införandet av en lagstadgad anmälningsskyldighet kommer att innebära. I och med att utredningen föreslår en ventil som innebär en möjlighet att underlåta att brottsanmäla till EBM i de fall det är uppenbart att det har varit fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande kan det undvikas att EBM överhopas av brottsanmälningar som uppenbart inte skulle komma att leda till lagföring.

För närvarande bedöms det inte nödvändigt att EBM och de allmänna domstolarna tillförs ökade resurser för att kunna hantera ett ökat antal misstänkta brottsanmälningar och lagföringar av brott med EU-medel. Frågan om behov av ökad resurstilldelning bör dock följas upp någon tid efter det att konsekvenserna av den lagstadgade anmälningsskyldigheten går att utvärdera.

Förslaget att sökanden ska underteckna och intyga uppgifter i ansökan av EU-medel på ”heder och samvete” bedöms inte medföra någon större förändring utöver att berörda myndigheter kommer behöva arbeta om sina ansökningsblanketter samt utbilda den egna personalen och genomföra informationsinsatser som riktar sig till allmänheten och potentiella sökanden. Detta bedöms dock inte medföra annat än marginella kostnader för respektive myndighet.

[13] SEFI-rådets rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige åren 2019–2021 samt uppgifter från EBM.

11.3 Finansiering av utredningens förslag

Ett genomförande av utredningens förslag kommer att medföra kostnader för förberedelser åren före ikraftträdandet som behöver finansiering. Vi ser framför oss en finansieringsmodell som utgår från berörda myndigheters förvaltningsanslag. De tillfälliga tillskott som myndigheterna kan behöva utöver befintlig eller utökad anslagskredit bör därför finansieras av minskade förvaltningsanslag när den nya myndighetsstrukturen väl är etablerad och avsedda effektiveringar kan infrias.

11.4 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

11.4.1 Ekobrottsmyndigheten

De förvaltande och utbetalande myndigheterna, förmedlande och delegerade organ till de förvaltande och utbetalande myndigheterna, Ekonomistyrningsverket samt Ekobrottsmyndigheten berörs av utredningens förslag om anmälningsskyldighet vid misstänkta brott. Det är i nuläget svårt att uppskatta den ökade anmälningsfrekvensen som kommer bli utfallet i och med att det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel. För närvarande bedöms det inte nödvändigt att EBM och de allmänna domstolarna tillförs ökade resurser för att kunna hantera ett ökat antal misstänkta brottsanmälningar och lagföringar av brott med EU-medel.

Enligt utredningens bedömning bör förslaget att ansökningar ska undertecknas på ”heder och samvete” inte medföra några ökade kostnader av betydelse för de berörda myndigheterna.

11.4.2 Migrationsverket

Migrationsverket berörs inte direkt av utredningens organisationsförslag, utan kommer även fortsättningsvis att vara förvaltande myndighet för Asyl-, migrations- och integrationsfonden. Förvaltande myndigheter, som liksom Migrationsverket har en liten fondorganisation, hör till de myndigheter som bör kunna gynnas mest av förslaget om att utveckla ESV:s främjande roll i förhållande till förval-

tande myndigheter och andra svenska aktörer som hanterar EU-medel (avsnitt 8.4).

11.4.3 Polismyndigheten

Utredningens förslag innebär att Polismyndighetens ansvar som förvaltande myndighet för Fonden för inre säkerhet och Instrumentet för gränsförvaltning och visering kvarstår oförändrat. Även Polismyndigheten bör kunna gynnas av förslaget om att utveckla ESV:s främjande roll.

11.4.4 ESV

Förslagen om en ny organisation för förvaltningen av EU-medel innebär att Ekonomistyrningsverket (ESV) får färre myndigheter att granska och att den samlade organisationen för EU-medel blir mindre komplex. Förutom den föreslagna avvecklingen av ESF-rådet kommer tre länsstyrelser upphöra att vara förvaltande myndigheter, 15 länsstyrelser kommer inte längre vara delegerade organ och Havs- och vattenmyndigheten kommer inte att vara förmedlande organ, enligt utredningens förslag. Om skogs- och rennäringsstöden görs om till nationella stöd enligt utredningens bedömning, försvinner ytterligare två delegerade organ.

I samband med övergången till en ny organisation för förvaltningen av EU-medel kommer EU-revisionen att behöva förhålla sig till en förhöjd risk för brister. På sikt bör dock de sammantagna förändringarna av utredningens förslag innebära bättre förutsättningar för korrekt hantering av EU-medel och därmed en mindre omfattande revisionsinsats för ESV.

Utredningens förslag om att ESV bör utveckla sin främjande roll innebär en ambitionshöjning jämfört med den nuvarande verksamheten. Givet ovan beskrivna förenklingar bedömer vi att den främjande verksamheten allt annat lika bör kunna finansieras inom befintlig ram.

11.4.5 Övriga myndighetsaktörer

Utöver de förvaltande myndigheterna berörs även de statliga myndigheter som är stödmottagare, medfinansiärer samt är representerade i strukturfondspartnerskapen av utredningens förslag.

Två av de myndigheter som i dag har ledamöter i partnerskapen är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Båda dessa myndigheter har i dialog med utredningen givit uttryck för att man inte anser sig ha den kompetens som krävs för att delta i prioritering av projekt, inte minst vad gäller Eruf-projekt som många gånger ligger långt ifrån den egna myndighetens sakområde. Utredningen bedömer därför att partnerskapens förändrade roll stämmer bättre överens med den kompetens som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kan bidra med och ligger mer i linje med deras övergripande uppdrag.

Både Försäkringskassan och kanske framför allt Arbetsförmedlingen kommer också att påverkas av utredningens förslag om hantering av Eruf och ESF+. Arbetsförmedlingen har redan i dag vissa kontaktytor med Tillväxtverket, men dessa kommer att behöva utvecklas. Utredningen bedömer dock att det på sikt kommer att underlätta även för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att fonderna under sammanhållningspolitiken hanteras samlat och att man har en enda myndighet att arbeta mot inom det här området.

Även Länsstyrelserna och flertalet universitet och högskolor är representerade i strukturfondspartnerskapen. Även för deras del bedömer vi att den nya ansvarsfördelning ligger mer i linje med den kompetens och de roller som dessa aktörer har. Vi anser således inte att deras inflytande kommer att minska i och med utredningens förslag eller att deras arbete kommer att påverkas negativt i någon större omfattning.

11.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Regioner och kommuner har i kontakten med utredningen framfört att det finns ett generellt behov av förenkling av hanteringen av EU-medel. Vi anser att vårt förslag om en förändrad organisation för förvaltningen av fonderna under sammanhållningspolitiken ligger väl i linje med detta. Enligt vår bedömning kommer det faktum att dessa fonder förvaltas av *en* myndighet öka förutsättningarna för ett enhetligt ansökningsförfarande och en stringent regeltolkning. Det minskade

antalet aktörer som hanterar EU-stöd bör således underlätta för regioner och kommuner samt förenkla kontakten med förvaltande myndighet.

Även utredningens förslag avseende alternativ till systemet med strukturfondspartnerskap kommer att påverka regioner och kommuner. Utredningens förslag innebär att partnerskapen får en annan roll i systemet, att de kommer in tidigare i processen och att fokus ligger på det strategiska arbetet med utlysningsplaner och utlysningar. Samtidigt kommer partnerskapens inflytande över prioriteringsarbetet att upphöra. Det har i utredningens kontakter med regionala och kommunala företrädare varit tydligt att det finns en stark oro för hur detta ska påverka såväl den regionala förankringen som regionernas förutsättningar att fullgöra sitt regionala utvecklingsansvar.

Vad gäller effekterna för hanteringen av EU-medel med delad förvaltning handlar detta främst om en oro för att systemet ska bli mer centraliserat, att de prioriteringar som görs inte ska överensstämma med den regionala behovsbilden samt att det territoriella perspektivet ska gå förlorat. Utredningen bedömer dock att partnerskapen, oavsett om det är fråga om integrerade eller fristående partnerskap, genom det förslagna upplägget kommer att få ett större strategiskt inflytande. De kommer att vara involverade i behovsanalysen redan i arbetet med utlysningsplanerna och kan därigenom styra vilka områden som fondmedlen ska gå till samt tillse att detta ligger i linje med de regionala utvecklingsstrategierna, strategin för smart specialisering och andra relevanta policydokument. Även i nästa steg, vid utformningen av utlysningarna, är partnerskapen delaktiga. Det finns därigenom förutsättningar för en högre precision och en bättre träffsäkerhet i utlysningsarbetet. Även om partnerskapen inte är delaktiga i prioriteringen kommer de alltså, enligt utredningens mening, att få ett större inflytande än i dag över både inom *vilka områden* och beträffande *vilken typ* av projekt som kommer att bli föremål för prioritering.

Vidare kvarstår det regionala samrådet inför förvaltande myndighets prioritering och slutliga beslutsfattande. Härigenom säkerställas att regionerna får möjlighet att tycka till och framföra synpunkter om de enskilda projekten. Givet det begränsade inflytande som prioriteringsarbetet de facto har inneburit för partnerskapen menar utredningen att det föreslagna upplägget snarast stärker möjligheterna för regionerna och kommunerna att påverka hanteringen av Eruf- och

ESF+-medel. Det finns också anledning att påpeka att regionerna alltjämt kommer att ha ett direkt inflytande över Eruf-medlen genom sin roll i medfinansieringen.

Samtidigt är det viktigt att framhålla att en ändamålsenlig användning av fondmedel kräver goda kunskaper om regionala och lokala förhållanden. Placeringen av det regionala utvecklingsansvaret ger regionerna ett berättigat krav på medinflytande över medlen från Eruf och ESF+. Detta innebär dock inte att vare sig prioritering av projekt eller det faktiska beslutsfattandet behöver ligga på regionerna. Några sådana krav finns inte heller i EU-regelverket. Det centrala är att berörda aktörer är involverade i hanteringen i enlighet med de bestämmelser som finns.[14] Det är viktigt att det finns en samsyn och en dialog kring vad fonderna syftar till och vad som är de övergripande målsättningarna. Det är därutöver centralt att alla aktörer arbetar aktivt för att medlen ska användas på ett sätt som svarar både mot fondernas mål och mot den regionala behovsbilden. Utredningen ser det därför som angeläget att samarbetet mellan förvaltande myndighet, eller förvaltande myndigheter, och såväl regionerna som övriga delar av partnerskapen fördjupas samt att relationen mellan myndigheterna och regionalt utvecklingsansvariga utvecklas. Utredningen ser inte detta enbart som ett sätt att säkerställa ändamålsenligheten i hanteringen, utan också som en nödvändig del i att stärka systemets legitimitet. Detta gäller i synnerhet i förhållande till ESF+ som, till följd av bland annat skillnaderna avseende reglerna kring medfinansiering, inte har en lika upparbetad relation till regionerna som Tillväxtverket.

11.6 Konsekvenser för organisationer

Vad gäller konsekvenser för organisationer är det främst utredningens förslag avseende alternativ till dagens system med strukturfondspartnerskap som kommer att innebära några direkta effekter. Samtidigt innebär dessa förslag inte någon egentlig förändring av vilka aktörer som är representerade i partnerskapen. Det är således alltjämt representanter från de aktörer som anges i artikel 8 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser som kommer att ingå.

[14] Jfr artikel 8 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

I den nuvarande regleringen för strukturfondspartnerskapen finns ett krav på konsensusbeslut.[15] Detta skulle kunna innebära att även mindre aktörer har goda möjligheter att påverka utgången. I praktiken förefaller dock flertalet av de ledamöter som inte kommer från regionerna eller kommunerna vara av uppfattningen att de endast har små eller mycket små möjligheter att driva igenom förslag som inte förordas av regionerna. Det finns också en uppfattning om att partnerskapen kommer in för sent i processen och att de centrala besluten redan är fattade i tidigare led där enbart regionernas eller kommunernas företrädare har varit involverade.[16] Omständigheten att partnerskapen i dag främst fokuserar på prioriteringsprocessen gör därtill att möjligheterna till mer strategiskt inflytande, som hade varit mer betydelsefullt för de mindre aktörerna, kan gå förlorad. Utredningen bedömer mot bakgrund av detta att partnerskapens förändrade roll kommer att gynna organisationer och andra mindre aktörer och stärka deras inflytande i processen.

11.7 Konsekvenser för företag

Förslaget att ansökningar om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” berör enskilda bolagsföreträdare som undertecknar ansökan, såtillvida att den föreslagna lagen kan medföra straffansvar för osann försäkran. Utredningen bedömer dock inte att bestämmelsen innebär någon praktisk skillnad vad gäller administrativ börda jämfört med hur ansökningsförfarandet ser ut i dag. Nedan sammanfattas våra bedömningar av hur olika typer av företag indirekt kan beröras av utredningens förslag.

11.7.1 Företag som ansöker om stöd från jordbruksfonderna

Totalt finns det cirka 58 000 jordbruksföretag i Sverige, varav cirka 53 000 drivs som enskild firma.[17] I stort sett samtliga jordbruksföretag ansöker varje år om gårdsstöd. Antalet ansökningar om andra areal- och djurbaserade stöd varierar. Det näst största stödet är ett stöd för

[15] Se 2 kap. 15 § andra stycket förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder.
[16] Intervju med bland annat Företagarna 2023-11-27.
[17] Jordbruksföretag och företagare 2022, Jordbruksverket, JO0106.

nötkreatur som söks av cirka 14 300 företag per år.[18] Projekt- och investeringsstöd söks av cirka 1 700 företag per år.[19]

Företagens administrativa bördor beror i första hand på regelverket för den gemensamma jordbrukspolitiken och hur Sverige har valt att utforma stöden och det nationella kontroll- och sanktionssystemet. Vi bedömer däremot inte att utredningens förslag om ny organisation för hanteringen av stöd från jordbruksföretagen kommer att påverka företagens administrativa bördor eller kostnader, bland annat eftersom stöden även fortsättningsvis kommer att sökas via Jordbruksverkets e-tjänster. I utredningens analys har vi gjort bedömningen att det blir enklare för jordbruksföretagen om hanteringen av areal- och djurbaserade stöd hålls ihop av en och samma myndighet. Vi har också gjort bedömningen att förutsättningarna för likvärdiga bedömningar ökar genom koncentrationen av hanteringen av projekt- och investeringsstöd till sex länsstyrelser. Vi har dock inte gjort några försök till kvantitativa beräkningar av sådana effekter.

En tänkbar konsekvens är att kontinuiteten i företagens upparbetade kontakter med kontrollpersonal från Länsstyrelsen i länet kan komma att brytas, när Jordbruksverket tar över uppgiften. Detta gäller även kontrollpersonalens lokalkännedom. Under en övergångsperiod kan sådana aspekter komma att påverka hur mindre företag uppfattar sina arbetsförutsättningar. På längre sikt är bedömningen som tidigare nämnts att myndighetskontakterna blir enklare genom färre motparter. Utredningens förslag får i övrigt inga konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till de större jordbruksföretagens förutsättningar.

11.7.2 Företag som söker ansöker om stöd från Eruf och ESF+

Ett stort antal företag söker stöd från Eruf och ESF+ (avsnitt 4.4.3–4.4.4.). Det finns ingen samlad kunskap kring företagens syn på förvaltningen av fonderna och relationen till förvaltande myndigheter. Företag uttrycker däremot ett generellt behov av förenkling och låg administrativ börda i relation till hantering av stöd som administreras av staten. Förslagen ger förutsättningar för ett mer enhetligt

[18] Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om direktstöd och grundvillkor, Jordbruksverket, dnr 3.4.16-13074/2022.
[19] Konsekvensutredning för förslag till nya föreskrifter om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Jordbruksverket, dnr 3.2.16-04306/2022.

ansökningsförfarande, gemensam regeltolkning och en minskning av antalet aktörer som hanterar EU-stöd vilket sammantaget bedöms gagna företagen och förenkla deras kontakt med ansvarig myndighet.

11.7.3 Strukturfondspartnerskapen reformeras

Det fokus på strategiskt arbete som förändringen av partnerskapens roll innebär ökar möjligheterna att involvera och ta hänsyn till det lokala och regionala näringslivets behov tidigt i processen. Härigenom finns det också möjligheter att ha en tydligare koppling mellan å ena sidan utlysningsplaner och utlysningstexter och å andra sidan exempelvis näringslivsstrategier och strategin för smart specialisering.

Det har både tidigare och under utredningens arbete framkommit uppgifter om att det vid prioriteringen i vissa partnerskap har funnits inofficiella riktlinjer avseende geografisk rättvisa beträffande fördelningen av medel. Riskerna för den här typen av agerande skulle emellertid upphöra om förvaltande myndighet, i enlighet med utredningens förslag, blir ensamt ansvarig för prioritering och beslutsfattande. Detta kommer även att innebära att riskerna för jäv och intressekonflikter minskar samtidigt som det blir tydligare för stödsökanden hur roll- och ansvarsfördelningen i hanteringen av EU-medel ser ut. Utredningen bedömer att den ökade graden av transparens och rättssäkerhet främjar näringslivsutvecklingen och det fria företagandet samt skulle kunna leda till ett större förtroende och intresse för EU-medlen.

Att förvaltande myndighet får en mer renodlad hantering och att mängden dubbelarbete minskar kommer att frigöra resurser som potentiellt skulle kunna användas till proaktivt och stödjande arbete, vilket skulle gagna inte minst mindre aktörer eller de som saknar tidigare erfarenheter av EU-stöd. Däremot ser vi inte att förslagen angående partnerskapens förändrade roll kommer att ha några effekter för företagens administrativa bördor eller kostnader.

11.8 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag får inga konsekvenser för enskilda annat än i egenskap av enskilda firmor som ansöker om EU-medel. Se konsekvenser för företag, avsnitt 11.7.

11.9 Konsekvenser i förhållande till Sveriges åtaganden gentemot EU

11.9.1 Strukturfondspartnerskapen reformeras

Bakgrunden till dagens strukturfondspartnerskap är EU:s krav på flernivåstyre och partnerskapsprincipen.[20] Det finns inga formkrav för hur partnerskapen ska organiseras eller hur deras arbete ska bedrivas i övrigt. Det står alltså medlemsstaterna fritt att utforma sina individuella lösningar för genomförandet av partnerskapsprincipen, både vad gäller formerna för hur de ska vara organiserade, hur samverkan med partnerskapen ska se ut samt på vilket sätt de ska vara involverade i genomförandet av programmen. Såväl den nuvarande systemet med regionala strukturfondspartnerskap som de integrerade och strategiska partnerskap som utredningen förordar uppfyller således de formella krav som ställs av EU i denna del. EU-regelverket bygger emellertid även på att det är förvaltande myndighet som har huvudansvaret för att fonderna genomförs ändamålsenligt och effektivt.[21] Utredningen bedömer att ett upplägg som innebär att förvaltande myndighet inte bara svarar för beredning utan även prioritering och beslutsfattande dels möjliggör för myndigheten att garantera kvaliteten och rättssäkerheten i processen, dels ökar förutsättningarna för att säkerställa måluppfyllelsen. Vår uppfattning är följaktligen att den förändrade ordningen och partnerskapens nya roll underlättar för förvaltande myndighet att fullgöra sitt uppdrag och att leva upp till de krav som ställs i såväl det nationella som det gemenskapsrättsliga regelverket.

11.9.2 Konsekvenser i förhållande till kommissionen

Utredningens förslag om ändrade ansvarsförhållanden innebär förändringar i programdokument och beskrivningar av programmens förvaltnings- och kontrollsystem. Alla sådana förändringar behöver kommuniceras med och godkännas av kommissionen innan de kan träda i kraft. Det är dock endast förslaget om de regionala strukturfondspartnerskapens ändrade roll som kommer att innebära en för-

[20] Kravet på flernivåstyre och partnerskapsprincipen framgår av artikel 8 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[21] Jfr skäl 60 i ingressen till förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.

ändring under pågående programperiod. I övrigt bedöms flera av utredningens förslag leda till stärkt skydd av EU-medel med delad förvaltning. Detta bör kunna innebära enklare kontakter med kommissionen och minskad risk för onödig revisionskritik.

11.10 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Förslagen om en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel och att ansökningar av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” syftar till att förebygga, upptäcka och lagföra brott med EU-medel. Förslagen kan antas öka såväl myndigheters som allmänhetens fokus på frågan samt ha en avskräckande effekt. Berörda myndigheters brottsförebyggande arbete kommer som en konsekvens härav förstärkas och felaktiga utbetalningar av EU-medel kan antas minska.

Förslagen syftar till att minska brott med EU-medel och att säkerställa att EU-medel betalas ut till rätt personer, såväl när det gäller enskilda som juridiska personer. Förslagen i denna del kan antas leda till att allmänheten får en ökad tilltro till samhällsinstitutionerna i stort, vilket kan antas leda till att fler vill göra rätt för sig. Förslagen förväntas följaktligen ha en brottspreventiv funktion. Utöver detta innebär förändringen också att hanteringen av EU-medel kommer att omfattas av ett skydd som ligger mer i linje med det som gäller nationella medel samt stämma väl överens med kommissionens ökade fokus på att bekämpa bedrägerier. Utredningen bedömer att införandet av anmälningsskyldighet kommer att stärka det nationella arbetet för att skydda hanteringen av EU-medel, vilket bedöms vara en viktig faktor vid kommande revisioner.

Att allmänheten och enskilda sökanden av EU-medel tydligt får veta vad konsekvenserna kan bli vid felaktiga uppgifter i en ansökan om EU-medel kan i sig komma att ha en brottsavhållande effekt och medför således positiva aspekter för det brottsförebyggande arbetet. Regelverket kommer med en lagstadgad anmälningsskyldighet bli tydligare och enklare att tillämpa för berörda myndigheters enskilda befattningshavare och förutsättningarna för att lika fall kommer att behandlas lika. stärks Detta kan medföra ett bättre skydd av EU-medel och att fler återkravsbeslut kommer initieras, även i de fall som brottsmisstanke inte föreligger. På sikt kan detta antas medföra att antalet

oegentligheter eller brott med EU-medel minskar. Även om förslagen i denna del är inriktade på att förebygga brott med EU-medel och att fler brott med EU-medel ska upptäckas och lagföras bedöms förslagen även kunna minska antalet felaktiga utbetalningar av EU-medel generellt sett. Detta i och med att antalet felaktiga ansökningar på grund av exempelvis okunskap, missförstånd eller slarv kommer förebyggas.

Förslagen kan antas öka lagföringen av brott med EU-medel och innebär i sig en viktig kugge i att bidra till ett långsiktigt arbete för att förebygga brottslighet med EU-medel vilket på sikt kan förväntas leda till minskad brottslighet och då även innebära lägre kostnader för brottsutredande och rättskipande myndigheter.

Brott mot välfärdssystemen används ibland för att finansiera annan brottslig verksamhet. Det finns exempel på att pengar från välfärdsbrottslighet använts till att finansiera grovt organiserad brottslighet och terroristverksamhet.[22] Det kan inte uteslutas att så även sker med EU-medel. Förslagen skulle således potentiellt kunna bidra till att minska möjligheterna att finansiera sådan allvarlig brottslighet.

Eftersom utredningen föreslår att en brottsanmälan ska göras i princip samtliga fall då misstanke om brott uppstår kommer antalet brottsanmälningar att öka jämfört med i dag. På sikt kan det därmed också antas leda till ett ökat antal lagföringar vid allmän domstol. Detta har fördelar dels då det kan antas ha en brottspreventiv effekt, dels när det gäller myndigheternas ökade möjligheter att upptäcka felaktigheter och i ett tidigare skede än i dag initiera återkravsförfaranden. Ett ökat antal lagföringar kommer även leda till att det utvecklas praxis på området som i sig kan ge ytterligare stöd till berörda myndigheter och befattningshavare om vad för utredning som krävs för en fällande dom.

Kombinationen av en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel och att ansökningar om EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete” medvetandegör allvaret också på stödmottagarsidan och öppnar för lagföringar även avseende oaktsamhetsbrott. Sammantaget bedöms våra förslag leda till ett effektivare skydd av EU-medel.

[22] Terrorfinansiering: Översikt och analys av litteraturen 2010–2018, Totalförsvarets forskningsinstitut, s. 39 och Säkerhetspolisens årsrapport, Säkerhetspolisen, 2019, s. 56 där det anges att organisationer med kopplingar till våldsbejakande extremistmiljöer mottar offentliga medel.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ett effektivt skydd för vissa EU-medel

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar och brottsliga förfaranden med EU-medel som hanteras gemensamt av Europeiska kommissionen och Sverige och som förvaltas, beslutas eller betalas ut av svenska myndigheter.

Paragrafen klargör syftet med lagen, nämligen att motverka felaktiga utbetalningar och brottsliga förfaranden med EU-medel. Lagen avser EU-medel som hanteras inom ramen för så kallad delad förvaltning, vilket innebär att medlen förvaltas gemensamt av svenska myndigheter och EU-kommissionen. Den delade förvaltningen innebär att EU-kommissionen har det övergripande ansvaret för fonderna men att svenska myndigheter är ansvariga för att bygga upp förvaltnings- och kontrollsystemen av EU-medlen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.9.

Formkrav för ansökan av EU-medel

2 § En ansökan om sådana EU-medel som anges i 1 § ska vara skriftlig. Ansökan ska innehålla de handlingar och uppgifter som behövs för att ansökan ska kunna prövas. Av ansökan ska det i förekommande fall framgå hur medfinansiering kommer att anordnas. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller av sökandens ombud.

Uppgifter om faktiska förhållanden i en ansökan om EU-medel, komplettering av en sådan ansökan samt ansökan om utbetalning av EU-medel ska undertecknas heder och samvete.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att en ansökan om EU-medel ska vara skriftlig och att den ska innehålla de uppgifter som behövs för att ansökan ska kunna prövas. I kravet på skriftlig ansökan ligger att en ansökan inte kan vara muntlig eller att den kan kompletteras muntligen. Av ansökan ska det även i förekommande fall framgå hur medfinansiering ska anordnas. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller av sökandens ombud.

I *andra stycket* regleras att uppgifter om faktiska förhållanden i en ansökan om EU-medel, komplettering av en sådan ansökan samt ansökan om utbetalning av EU-medel ska undertecknas på ”heder och samvete”. Detta innebär att det inte kommer vara tillräckligt att bristfälliga ansökningar kompletteras muntligen av sökanden eller genom att ansvarig handläggare vid berörd myndighet gör en tjänsteanteckning med justering av de uppgifter som inledningsvis har lämnats i ärendet. Ett krav på egenhändigt undertecknande på ”heder och samvete” innebär inte att alla muntliga justeringar av en ansökan sedan ärendet anhängiggjorts är uteslutna. Den handläggande myndigheten bör dock i en sådan situation erinra sökanden om att uppgifter om *faktiska förhållanden* ska lämnas på ”heder och samvete” och att sökanden i de fallen ska komplettera sin ansökan i enlighet med de formkrav som gäller för ansökan.

Om uppgifter enligt ovan har lämnats på ”heder och samvete” och det senare visar sig att oriktiga uppgifter har lämnats kan straffansvar för osann försäkran, som kräver att gärningsmannen haft uppsåt, alternativt vårdslös försäkran, som kräver grov oaktsamhet, bli aktuellt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.10.

3 § Om en ansökan görs elektroniskt ska den undertecknas med en sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

I paragrafen föreskrivs att om en ansökan görs elektroniskt ska den undertecknas med en avancerad elektronisk underskrift enligt den så kallad eIDAS-förordningen 910/2014. En avancerad elektronisk underskrift är en underskrift på vilken det ställs höga krav på säkerhet och kryptering. Elektroniska underskrifter som används i Sverige via tjäns-

terna för e-legitimationer, exempelvis bank-id, anses generellt uppfylla kraven för avancerade elektroniska underskrifter.

Sökande av EU-medel kan vara såväl fysiska som juridiska personer och ansökan kan göras av ställföreträdare för den juridiska personen eller befullmäktigade ombud. Även ett ombud kan göra ansökan digitalt och då kan även fullmakten undertecknas och ges in på samma sätt. Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser förordningen i en viss angiven lydelse, så kallad statisk hänvisning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.10.

Anmälan vid misstänkt brott med EU-medel

4 § Myndigheter och befattningshavare vid myndigheter som omfattas av denna lag är skyldiga att anmäla till Ekobrottsmyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om brott med EU-medel eller om brott med EU-medel kan misstänkas. Anmälan ska göras så fort det finns anledning att anta att ett brott kan ha begåtts.

Myndigheter och befattningshavare som anges i första stycket är skyldiga att lämna Ekobrottsmyndigheten alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av om brott har begåtts.

Anmälan enligt första stycket behöver inte göras om det är uppenbart att det har varit fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande.

I paragrafens *första stycke* anges vem som är anmälningsskyldig vid misstänkt brottslighet med EU-medel. Såväl myndigheten som befattningshavare vid myndigheten har skyldighet att anmäla till Ekobrottsmyndigheten om de i sin verksamhet får kännedom om brott med EU-medel eller om brott med EU-medel kan misstänkas.

Anmälan ska göras så fort det finns *anledning att anta* att ett brott kan ha begåtts. *Anledning att anta* är ett lågt ställt krav vilket innebär att någon djupare utredning eller bedömning av om brott kan ha begåtts inte ska göras av myndigheten eller befattningshavaren. Myndigheten och befattningshavare vid myndigheten ska inte göra någon egen värdering av bevisningen eller bedömning av om brott kan komma att styrkas. Myndigheten ska inte heller överväga om den aktuella gärningen har begåtts med uppsåt eller oaktsamhet. Detta ankommer det på åklagare vid Ekobrottsmyndigheten och i sista hand domstol att pröva och avgöra. Anmälningsskyldigheten avser enligt bestämmelsens utformning såväl fall där någon har fått kännedom om

eller misstänker brott med EU-medel. Även vid förfaranden som kan leda till straffansvar för försöksbrott ska anmälan göras.

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att de myndigheter och befattningshavare vid dessa har en uppgiftsskyldighet innebärande att de är skyldiga att lämna Ekobrottsmyndigheten alla uppgifter som kan vara av betydelse för Ekobrottsmyndighetens utredning av om brott har begåtts. Uppgiftsskyldigheten bryter eventuell sekretess.

Av *tredje stycket* framgår att anmälan enligt första stycket inte behöver göras om det är *uppenbart* att det har varit fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande. Detta är en ventil för när ansvariga myndigheter och befattningshavare kan underlåta att brottsanmäla till Ekobrottsmyndigheten. Ventilen kan tillämpas såväl när det gäller låga som höga belopp men kravet att det ska vara *uppenbart* att det är fråga om ett misstag, skrivfel eller liknande är ett högt ställt krav och tillämpningen av ventilen bör vara restriktiv.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.9.

5 § Var och en som får kännedom om eller misstänker brott med EU-medel bör anmäla detta till Ekobrottsmyndigheten.

I paragrafen anges att även de som inte är anmälningsskyldiga enligt denna lag bör anmäla till Ekobrottsmyndigheten vid kännedom om eller misstanke om att brott med EU-medel har begåtts.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.9.

Bemyndigande

6 § Regeringen får föreskriva vilka myndigheter som omfattas av denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen.

Paragrafens första *stycke* innehåller ett bemyndigande för regeringen att föreskriva vilka myndigheter som ska omfattas av denna lag.

Av *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.6.

12.2 Förslaget till lag om upphävande av lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap

Härigenom föreskrivs att lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap ska upphöra att gälla.

Genom lagen upphävs lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap. Lagen behandlas i avsnitt 7.8.

Referenser

Offentligt tryck

Kommittédirektiv

Dir. 2022:25, *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag.*

Dir. 2023:146, *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*

Statens offentliga utredningar

SOU 1998:147, *Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket*.

SOU 1999:23, *Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet*.

SOU 1999:107, *Nya mål 3 för utveckling av de mänskliga resurserna i arbetslivet.*

SOU 2004:37, *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*.

SOU 2006:3, *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet*.

SOU 2006:4, *Svenska partnerskap – en översikt*.

SOU 2009:7, *Den svenska administrationen av jordbruksstöd*.

SOU 2018:10, *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå.*

SOU 2022:30, *Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse.*

SOU 2022:37, *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott.*

SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.*

SOU 2023:96, *En reform för datadelning.*

Lagrådsremisser

Lagrådsremiss 2024-01-25, *Sveriges deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten*.

Regeringens propositioner och skrivelser

Prop. 1994/95:40, *Proposition om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen* m.m.

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten.*

Prop. 1998/99:32, *EU-bedrägerier och korruption.*

Prop. 2000/01:133, *Tillträde till andra tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen.*

Prop. 2000/01:146, *Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet.*

Prop. 2006/07:80, *Bidragsbrottslagen.*

Prop. 2006/07:92, *Lag om strukturfondspartnerskap.*

Prop. 2007/08:48, *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2010/11:40, *En reformerad budgetlag.*

Prop. 2016/17:2, *Höständringsbudget för 2016*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2017/18:206, *Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar.*

Prop. 2018/19:1, *Budgetproposition för 2019.*

Prop. 2018/19:78, *Skärpt straff för subventionsmissbruk.*

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022.*

Prop. 2021/22:48, *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar inom sammanhållningspolitiken.*

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023.*

Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten.*

Prop. 2022/23:55, *Försök till subventionsmissbruk.*

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024.*

Skr. 2013/14:218, *Partnerskapsöverenskommelsen*.

Skr. 2017/18:47, *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning.*

Skr. 2019/20:101, *Årsredovisning för staten 2019.*

Skr. 2000/21:101, *Årsredovisning för staten 2020*.

Skr. 2020/21:102, *Riksrevisionens rapport om statliga stöd med delat myndighetsansvar.*

Skr. 2020/21:133, *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030*.

Skr. 2021/22:101, *Årsredovisning för staten 2021.*

Skr. 2022/23:101, *Årsredovisning för staten 2022.*

Departementsserien

Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.

Ds 2018:10, *EU:s framtida jordbrukspolitik*.

Ds 2018:34, *Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen*.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2020/21:NU12, *Riksrevisionens rapport om regionala strukturfondspartnerskap*, rskr. 2020/21:173.

Regeringsbeslut m.m.

Regeringsbeslut N2006/11184/RUT, *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.*

Regeringsbeslut N II 10, N2012/6402/ITP m.fl., *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning.*

Regeringsbeslut N2013/5563/RT, *Uppdrag att etablera fondöverskidande samverkan inom ramen för partnerskapsöverenskommelsen och ESI-fonderna 2014–2020*.

Regeringsbeslut N2014/3415/ITP, *Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv*.

Regeringsbeslut Fi2017/03257/DF, *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift*.

Regeringsbeslut N2018/00213/FF, *Främja utrikes födda kvinnors företagande.*

Regeringsbeslut I2019/03306/DF, *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte.*

Regeringsbeslut N2020/00894/RTL, *Uppdrag att förbereda programperioden 2021–2027 för Europeiska regionala utvecklingsfonden inom målet Investering för sysselsättning och tillväxt inom EU:s sammanhållningspolitik.*

Regeringsbeslut N2020/01241/JL, *Uppdrag att göra en översyn av Statens jordbruksverks ekonomiadministrativa processer och rutiner*.

Regeringsbeslut N2021/00775, *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030.*

Regeringsbeslut A2021/02046, *Uppdrag att vara ansvarig myndighet för förvaltningen av Brexitjusteringsreserven*.

Regeringsbeslut N2021/02521, *Uppdrag att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd*.

Regeringsbeslut Fi2023/01067, *Uppdrag att utreda ändrad ansvarsfördelning för viss länsstyrelseverksamhet.*

Regeringsbeslut LI2023/02044, *Uppdrag att redovisa förslag på effektiviseringsåtgärder för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken samt långsiktig strategi för den digitala markuppföljningen*.

Regeringsbeslut Fi2023/03093, *Svar på Europeiska kommissionens utkast till revisionsrapport: SE Q1 2023 PFIU*.

Övrigt

Justitiedepartementet, Promemorian *Försök till subventionsmissbruk*, dnr Ju2022/01403.

Nationellt program för Europeiska socialfonden 2014–2020.

Nationellt program för Europeiska socialfonden plus 2021–2027 i Sverige.

Nationellt program för Fonden för en rättvis omställning 2021–2027.

Nationellt och regionala program för Europeiska regionala utvecklingsfonden *[2014–*2020*, 2021–*2027*]*.

Partnerskapsöverenskommelse Sverige 2021–2027.

Program Interreg Aurora 2021–2027.

Program Interreg Sverige-Norge 2021–2027.

Program Interreg Northern Periphery and Arctic 2021–2027.

Program Interreg Öresund-Kattegatt-Skagerrack 2021–2027.

Regeringskansliet (2007), *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, Entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, dnr N7037.

Regeringskansliet (2020), Remissvar på Partnerskaps-överenskommelsen för perioden 2021–2027, dnr N2020/02875.

Strategisk plan för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027.

Svenska havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027.

Litteratur, rapporter m.m.

Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas, ”Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, i *The Politics of Europeanization*, red. Kevin Featherstone & Claudio M. Radaelli, 1 uppl. (Oxford: Oxford University Press, 2003), s. 57–80.

Dąbrowski, Marcin, ”EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe”, *European Urban and Regional Studies* 21:4 (2014), s. 364–383.

Ekobrottsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*.

Ekonomistyrningsverket (2016), *EU-medelshantering i Sverige*, ESV 2016:38.

Ekonomistyrningsverket (2020), *Årlig rapport med revisionsuttalande 2021 – Jordbruksfonderna (EGFJ och Ejflu)*, ESV 2020:38.

Ekonomistyrningsverket (2021), *En översyn av Jordbruksverkets förvaltningsanslag och hantering av EU-stöd*, ESV 2021:11.

Ekonomistyrningsverket (2020–2023), *Årsredovisning [2019, 2020, 2021, 2022].*

ESF-rådet (2014), *Beskrivning förvaltnings- och kontrollsystem 2014–2020*, dnr 2014/00412.

ESF-rådet (2016), *Socialfonden i Sverige 2007–2013*, Slutrapport, dnr 2016/00602.

ESF-rådet (2018–2023), *Budgetunderlag för perioden 2019–2026.*

ESF-rådet (2019–2023), *Årsredovisning [2018, 2019, 2020, 2021, 2022].*

ESF-rådet (2020), *Utvecklingen i det nationella socialfondsprogrammet för investering för tillväxt och sysselsättning,* 2020:3.

ESF-rådet och Tillväxtverket (2020), *Internrevisionsrapport. Granskning av Svenska ESF-rådets och Tillväxtverkets samlokalisering och samverkan,* Tillväxtverket dnr 2020-693, ESF-rådet dnr 2020/00479.

ESF-rådet (2021), *Riktlinje för åtalsanmälan vid misstanke om brott vid hantering av ekonomiskt stöd*, dnr 2021/00460.

ESF-rådet (2022), *Budgetunderlag för perioden 2023–2025*.

ESF-rådet (2022), *Bedrägeribekämpningspolicy*, dnr 2022/00424.

ESF-rådet och Tillväxtverket (2022), *Överenskommelse om samverkan*, Tillväxtverket dnr Ä2022-5967, ESF-rådet dnr 2022/00854.

ESF-rådet (2023), *Beskrivning av förvaltnings- och kontrollsystemet 2021–2027*, dnr 2023/00217.

ESF-rådet (2023), *Målbemanning,* dnr 2023/00269.

Europeiska kommissionen (2014), Vägledning för medlemsstater och programmyndigheter: *Bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning*, Arbetsdokument EGESIF_14-0021-00.

Europeiska kommissionen (2016), *Skyddet av EU:s budget fram till slutet av 2015*, COM (2016)486 final.

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2018), *New assessment of ESIF administrative costs and burden: final report*, Publications Office.

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2019), *Analysis of administrative burden arising from the CAP: final report*, Publications Office.

Europeiska kommissionen (2019), *Landrapport Sverige 2019, bilaga D Investeringsriktlinjer för sammanhållningspolitiska medel 2021–2027 för Sverige*, COM (2019) 150 final.

Europeiska kommissionen (2020), *Landrapport Sverige 2020, bilaga D Investeringsriktlinjer för fonden för rättvis omställning 2021–2027 för Sverige,* COM (2020) 150 final.

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2020), *Enquiry No RD3R/2020/001/SE concerning Rural Development EAFRD (2014–2020) (EAFRD Non-IACS).*

Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (2021), *Utredning nr RD3/2021/005/SE om landsbygdsutvecklingsåtgärder inom ramen för Ejflu icke-IAKS.*

Europeiska kommissionen (2021), Kommissionens tillkännagivande, *Vägledning om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen,* (2021/C 121/01).

Europeiska kommissionen, Gemensamma revisionsdirektoratet för sammanhållning (2021), *Granskning av revisionsmyndigheternas arbete/Regelefterlevnadsrevision 2014–2020*, Revision nr DAC114SE1057.

Europeiska kommissionen (2021), *Vägledning om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen* (2021/C 121/01).

Europeiska kommissionen (2022), *EPM Granskning av revisionsmyndigheternas arbete/Regelefterlevnadsrevision 2014–2020, slutlig rapport*, ares (2022)5682095 10/08/2022.

European Commission (2022), *Survey on the integrated IT system for data-mining and risk-scoring "Arachne"*.

European Commission (2022), *Survey on the integrated IT system for data-mining and risk-scoring "Arachne", SE answers*.

European Commission (2023), *EPM Review of the work of audit authorities/Compliance Audits (2014–2020) – Final Audit Report*, (2023)8797805 - 21/12/2023.

European Commission (2019–2023), *Annual Activity Report [2018, 2019, 2020, 2021, 2022]*. Directorate-General for Agriculture and Rural Development.

Europiska kommissionen, *Arachne – Stadga för införandet och tillämpningen av Arachnes riskbedömningsverktyg för förvaltningskontroller, v.1.5,* tillgänglig på https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=sv, senast besökt 2024-02-11.

European Parliament, Committee on Budgetary Control, *Public Hearing, written questions in follow up to hearing, 5 December 2022*.

European Parliament, Committee on Budgetary Control, *Parliamentary question, Answer to Question No E-002400/17*.

European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs (2022), *Instruments and Tools at EU Level and Developed at Member State Level to Prevent and Tackle Fraud – ARACHNE*. Briefing requested by the CONT Committee.

Europeiska Regionkommitténs yttrande, 146:e plenarsessionen den 12–14 oktober 2021, *Lokala och regionala myndigheters konkreta medverkan i utarbetandet av partnerskapsöverenskommelserna och de operativa programmen för perioden 2021–2027*.

Europeiska revisionsrätten, *Skyddet av EU:s budget: svartlistning behöver användas bättre*, särskild rapport 11/2022.

Europeiska revisionsrätten, *Europeiska kommissionens åtgärder mot bedrägerier inom den gemensamma jordbrukspolitiken: dags för mer djupgående insatser*, särskild rapport 14/2022.

Fleurke, Frederik & Willemse, Rolf, ”Effects of the European Union on Sub-National Decision-Making: Enhancement or Constriction?”, *Journal of European Integration* 29:1 (2007), s. 69–88.

Försäkringskassan (2021), *Svar på regeringsuppdrag i regleringsbrev 2021 om de nationella programmen för Europeiska socialfonden (ESF) 2014–2020 och Europeiska socialfonden+ (ESF+) 2021–2027,* FK 2021/019345.

Försäkringskassan (2023), *Försäkringskassans årsredovisning 2022.*

Hooghe, Liesbet (red.), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance* (Oxford; New York: Oxford University Press, 1996).

International Ethics Standards Board for Accountants (2018), *International Code of Ethics for Professional Accountants*, Final Pronouncement.

Jeffery, Charlie, ”Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference?”, *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38:1 (2000), s. 1–23.

Jordbruksverket (2015–2023), *Myndigheternas kostnader och åtgärder vid hanteringen av EU-stöd [2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022]*.

Jordbruksverket (2019–2023), *Jordbruksverkets årsredovisning [2018, 2019, 2020, 2021, 2022]*.

Jordbruksverket internrevisionen (2019), *Hantering av administrativa kontroller inom landsbygdsprogrammet*, dnr 1.4.3-10117/2019.

Jordbruksverket (2020), *Jordbruksverkets och länsstyrelsernas uppskattade kostnader för administration av EU-fonderna inom fiskeri, jordbruk och landsbygdsutveckling i budgetperioden 2021–2027*, dnr 3.4.17-02940/2020.

Jordbruksverket (2021), *Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter om Statens jordbruksverks föreskrifter om stöd från havs- fiskeri- och vattenbruksprogrammet*, dnr 3.3.16-03903/2021.

Jordbruksverket (2022), *Jordbruksverkets budgetunderlag 2023–2025.*

Jordbruksverket internrevisionen (2022), *Kontroller innan utbetalning av EU-stöd*, dnr 1.4.3–01339/2022.

Jordbruksverket internrevisionen (2022), *Handläggningsprocessen för projekt- och företagsstöd*, dnr 1.4.3–10527/2022.

Jordbruksverket (2022), ”Särskild prövning av Jordbruksverkets projektansökningar”, *Jordbruksverkets interna regler*, dnr 3.1.17-15632/2022.

Jordbruksverket (2022), *Konsekvensutredning för förslag till nya föreskrifter om investeringsstöd och projektstöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling*, dnr 3.2.16-04306/2022.

Jordbruksverket (2022), *Beslut om fördelning av medel till vissa stödåtgärder i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027*, dnr 3.2.17-12802/2022.

Jordbruksverket (2022), *Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter om ansökan om jordbrukarstöd, Jordbruksverket*, dnr 3.4.16-13072/2022.

Jordbruksverket (2022), *Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om direktstöd och grundvillkor*, dnr 3.4.16-13074/2022.

Jordbruksverket (2022), *Kompletterande svar på länsstyrelsens regeringsuppdrag att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd*, dnr 3.4.17-05884/2022.

Jordbruksverket (2022), *Konsekvensutredning förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om miljöersättningar, djurvälfärdsersättningar och kompensationsstöd*, dnr 4.1.16-13073/2022.

Jordbruksverket (2023), *Strategi för uppföljning av jordbruksmark med digital teknik*, dnr 3.1.17-05262/2023.

Keating, Michael, ”Thirty Years of Territorial Politics”, *West European Politics* 31:1–2 (2008), s. 60–81.

Kersbergen, Kees Van & Verbeek, Bertjan, ”Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union”, *Comparative European Politics* 2:2 (2004), s. 142–162.

Koedijk, Maaike Damen, ”The implementation and accountability of EU cohesion policy in the Netherlands”, s. 184, i *Financial Accountability in the European Union. Institutions, Policy and Practice*, red. Stephenson, P. Sánchez-Barrueco, M. L. och Hartmut, A., Routledge, London, 2020.

Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Länsstyrelsen (2022), *Rapportering – uppdrag att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruksstöd och landsbygdsstöd (N2021/02521)*, dnr 601-7965-2021.

Länsstyrelsen (2023), Årsredovisning 2022, [Samlade årsredovisningar för samtliga län], tillgängliga via https://www.lansstyrelsen.se/.

OECD, ”Digital Government Index: 2019 results”, *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 03, OECD Publishing, Paris.

Oxford Research, *Utvärdering av ESI-fondernas genomförandeorganisationer*, Slutrapport februari 2017.

Post- och telestyrelsen, *Årsredovisning 2022*.

Reichel, J. och Wenander, H., *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Stockholm: Norstedts Juridik 2021.

Riksrevisionen (2008), *Avveckling av myndigheter*, RiR 2008:18.

Riksrevisionen (2011), *Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?*, RiR 2011:20.

Riksrevisionen (2012), *Revisionsrapport: Migrationsverkets årsredovisning 2011*, dnr 32-2011-0646, daterad 2012-05-03.

Riksrevisionen (2018), *Landsbygdsprogrammet 2014–2020 – utformning och genomförande*, RiR 2018:26.

Riksrevisionen (2019), *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar*, RiR 2019:1.

Riksrevisionen (2020), *Regionala strukturfonspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel?* RiR 2020:10.

Riksrevisionen (2020), *Statliga stöd med delat myndighetsansvar – Effektivitet och förenklingar*, RiR 2020:23.

Riksrevisionen (2022), *Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande,* RiR 2022:8.

SEFI-rådet (2019), *Rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige åren 2019–2021.*

Statskontoret (2015), *Myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket,* 2015:15.

Statskontoret (2016), *Mer tid för kärnverksamheten*, 2016:19.

Statskontoret (2022), *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt,* 2022:2.

Statskontoret (2023), ”Myndigheternas särskilda organ. Vad, hur och varför”, i *Om offentlig sektor,* OOS50.

Statskontoret (2023), *Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet*, Statskontoret, 2023:14.

Strindberg, Anders., *Terrorfinansiering Översikt och analys av litteraturen 2010—2018*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R–4725–SE.

Sveriges kommuner och regioner, *Finansiering av regionalt utvecklingsarbete – Regionalt utvecklingskapital*, rapport 2020.

Sveriges kommuner och regioner, *Riksrevisionens granskning av de regionala strukturfondspartnerskapen*, Skrivelse 2020-09-18.

Sweco & Spatial Foresight & Nordregio (2016), *Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014–2020 ESI Funds, Final Report*, juli 2016.

Sweco (2021), *Effektutvärdering av det nationella socialfonds-programmet Programperioden 2014–2020.*

Säkerhetspolisen, *Årsrapport 2019.*

Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet och Jordbruksverket, *Fond-överskridande samverkan, Rapport verksamhetsår 2020,* Tillväxtverket dnr Ä 2016-000034, ESF-rådet dnr 2020/00173, Jordbruksverket dnr 3.2.17-04765/2021.

Tillväxtverket (2018–2023), *Budgetunderlag för perioden 2019–2026.*

Tillväxtverket (2019–2023), *Årsredovisning [2018, 2019, 2020, 2021, 2022]*.

Tillväxtverket (2021), *Myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet, utvecklingen 2015–2020.*

Tillväxtverket (2023), *Beskrivning av förvaltnings- och kontrollsystem (2021–2027)*, dnr Ä 2013-2419.

Tillväxtverket (2023), *Företagens villkor och verklighet.*

Östhol, A. & Svensson, B. (red), ”Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states”, i *Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy,* Volume 4, Nordregio Report 2002:6.

Rättsfall

Kammarrätten i Stockholms dom av den 4 februari 2022 i mål nr 8358-21.

NJA II 1983 s. 509.

NJA II 1983 s. 517.

Elektroniska källor

Enheten för Service, Partnerskap och Implementering på Social- och arbetsmarknadsministeriet, Nederländerna. https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl /subsidies-en-regelingen/emvf-2021-2027/monitoringcomite-emvf, besökt 2022-12-19.

ESF-rådet, Projektbanken, www.esf.se/resultat/projektbanken/, senast besökt 2023-10-20.

Europeiska kommissionen, ”De viktigaste politiska målen för EU:s nya jordbrukspolitik”, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_sv, besökt 2023-01-25.

European Commission, Open Data Portal for the European Structural Investment Funds, https://cohesiondata.ec.europa.eu/, senast besökt 2024-01-31.

European Commission, Register of the Data Protection Officer, ”Risk analysis for fraud prevention and detection in the management of EU funds (ARACHNE SYSTEM)”, DPR-EC-00598.4, https://ec.europa.eu/dpo-register/detail/DPR-EC-00598, besökt 2024-02-11.

European Parliament, Committee on Budgetary Control, ”Public hearing on instruments and tools at EU level and developed at member states’ level to prevent and tackle fraud – Arachne.” Webstreaming 2022-12-05, tillgänglig på https://acs.europarl.connectedviews.eu/embed/meeting/?refid=20221205-1500-COMMITTEE-CONT&audio=qa&language=en, senast besökt 2024-02-11.

Europaparlamentet, Faktablad om EU 2023 – ”Den gemensamma nomenklaturen för statistiska territoriella enheter (NUTS)”, tillgängligt på https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/99/den-gemensamma-nomenklaturen-for-statistiska-territoriella enheter-nuts-, besökt 2023-05-24.

Förbundsministeriet med ansvar för jordbruk, turism och regional utveckling, information om det österrikiska EGFVF-programmet 2021–2027, https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/eu-fischereipolitik/emfaf-2021-2027/foerder info /uebersicht-bewilligende-stellen.html, besökt 2022-12-28.

Författningskommentar till 9 § Förvaltningslagen (2017:900), Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen kommentar till 9 § (JUNO), besökt 2022-05-06.

Författningskommentar till 15 kap. 15 b § och 17 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), Hollunger Wågnert, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), Karnov (JUNO), besökt 2024-01-18.

Författningskommentar till 17 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), Hamlin, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 17 kap. 1 §, Karnov (JUNO), besökt 2024-01-22.

Jordbruksverket, ”Jordbruksföretag och företagare 2022”, https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2022-11-10-jordbruksforetag-och-foretagare-2022, besökt 2023-11-20.

Migrationsverkets beviljade projekt för programperioden 2014–2020, https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/EU-fonder/Programperiod-2014-2020/ Beviljade-projekt/Flikar/Asyl/KRAFT.html, besökt 2023-05-24.

Nationalencyklopedin, Finland. http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/finland, hämtad 2022-12-15.

Programhemsidan för Investeringar i sysselsättning och tillväxt Österrike 2021–2027, https://www.efre.gv.at/programm/ibw-efre-jtf/programmabwicklung, besökt 2022-12-20.

State Shared Service Centres (SSSC), Estland, hemsida: https://www.rtk.ee/ en/about-us/history, uppdaterad 2021-09-14, besökt 2022-12-12.

Tillväxtverket, Projektbanken – EU-program 2014–2020, https://projektbank.tillvaxtverket.se/projektbanken2020, senast besökt 2023-12-21.

ÖROK:s hemsida om EU-fonder med delad förvaltning, https://www.oerok.gv.at/eu-fonds-2021-2027/eu-foerderprogramme-in-oesterreich, besökt 2022-12-28.

Österrikiske förbundskanslerns hemsida https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/integration/projkt foerderung/asyl-migrations-und-integrationsfonds.html, besökt 2022-12-28.

Utländskt offentligt tryck m.m.

Danmark

Offentligt tryck

L 43 Forslag til lov om administration af den fælles landbrugspolitik m.v.

Partnerskabsaftale mellem Danmark og Europa-Kommissionen vedrørende de europæiske struktur- og investeringsfonde 2021–2027.

Skriftlig fremsættelse (6. oktober 2022) til lovforslag nr. L 43.

Övrigt

Rigsrevisionen (2021), *Forvaltning af tilskud til landbrugere*, maj 2021. Tillgänglig på https://rigsrevisionen.dk /revisionssager-arkiv/2021/maj/beretning-om-forvaltning-af-tilskud-til-landbrugere.

Estland

National Audit Office (2017), *Funding of government functions through structural aid from the European Union. Has the government taken action so as to be prepared for the cutback of EU structural aid after 2020?*, Report of the National Audit Office to the Riigikogu, Tallinn, 30 November 2017.

Finland

Offentligt tryck

RP 164/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om strukturstöd till jordbruket, lagen om strukturstöd för renhushållning och naturnäringar och skoltlagen samt av vissa lagar som har samband med dem.

RP 166/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om förvaltning av den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken och om stödjande av landsbygdens utveckling under finansieringsperioden 2023–2027.

Nederländerna

Offentligt tryck

Besluit aanwijzing beheerautoriteit en auditautoriteit voor Programma EFRO 2021–2027 Noord-Nederland (Näringslivs- och miljöministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22232552, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Norra Nederländerna).

Besluit aanwijzing beheerautoriteit en auditautoriteit voor Programma EFRO 2021–2027 West-Nederland (Näringslivs- och klimatministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22233414, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Västra Nederländerna).

Besluit aanwijzing beheerautoriteit en auditautoriteit voor Programma EFRO 2021–2027 Oost-Nederland (Näringslivs- och klimatministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22232963, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Östra Nederländerna).

Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 5 juli 2022, nr WJZ/22233288, houdende aanwijzing van de beheerautoriteit en de auditautoriteit voor het Programma EFRO 2021–2027 Zuid-Nederland (Näringslivs- och klimatministerns dekret av den 5 juli 2022, nr WJZ/22233288, om utnämning av förvaltningsmyndighet och revisionsmyndighet för programmet Eruf 2021–2027 Södra Nederländerna).

Övrigt

Algemene Rekenkamer (2022), *Toegevoegde waarde EU-subsidies in Nederland*, *Algemene Rekenkamer*, 2022-10-18. Tillgänglig på https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/10/18/toegevoegde-waarde-eu-subsidies-in-nederland.

Ejflu-programmet för perioden 2014–2020, Det nederländska Ejflu-programmet 2014–2020.

ESF+ Nederland 2021–2027, (Nederländernas ESF+-program).

Programma JTF 2021–2027 Nederland (konceptversion), (Nederländernas FRO-program, konceptversion).

Programma EFRO 2021–2027 Noord-Nederland (Eruf-programmet för Norra Nederländerna 2021–2027).

Programma EFRO 2021–2027 West-Nederland, (Eruf-programmet för Västra Nederländerna 2021–2027).

Programma EMFAF – Nederland, (EHFVF-programmet för Nederländerna 2021–2027).

Österrike

Arbetsordning för övervakningskommittén för det österrikiska EHFVF-programmet programperioden 2021–2027, tillgänglig på https://info.bml.gv.at/dam/jcr:7a0bb179-460a-461e-bed2-dfc32929327e/Gesch%C3%A4ftsordnung_EMFAF-BA%20(beschlossen).pdf.

ESF+ Programm Beschäftigung Österreich & JTF 2021–2027 (Österrikes ESF+/FRO-program för programperioden 2021–2027).

GAP-Strategieplan Bericht 2021 (GJP för Österrike för perioden 2023–2027).

Investitionen in Beschäftigung und Wachstum Österreich 2021–2027 EFRE & JTF (Österrikes ERUF/FRO-program för programperioden 2021–2027).

Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), (2020), *Quantitative Wirkungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in Österreich – ein Beitrag zu 25 Jahre Österreich in der EU*, Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien 2020. Tillgänglig på https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/O__ROK_207_Homepage-Version.pdf.

Kommittédirektiv 2021:109

En ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda hanteringen av EU-medel i Sverige. Syftet med utredningen är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering av sådana medel.

Utredaren ska bl.a.

- utifrån en kartläggning av de offentliga myndigheter och andra aktörer som förvaltar, hanterar eller granskar EU-medel, aktörernas uppdrag och ansvarsfördelning, bedöma den samlade organisationens ändamålsenlighet och effektivitet,
- lämna förslag till en organisatorisk struktur och ansvarsfördelning som möjliggör en mer ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning av EU-medel, som samtidigt lever upp till de krav som ställs av EU,
- föreslå hur en ny förvaltning och hantering av EU-medel kan införas stegvis under EU:s innevarande programperiod 2021–2027, och vara helt genomförd inför nästa programperiod, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

Behovet av en utredning

Med anledning av medlemskapet i EU hanterar svenska myndigheter olika typer av medel som har en koppling till EU:s budget. De medel som Sverige tar emot i form av utbetalningar från EU-budgeten kommer huvudsakligen från EU:s jordbruksfonder och strukturfonder. Den svenska förvaltningen av EU-medel är komplex och kan uppfattas som svåröverskådlig. Förvaltningen utgår ifrån att medel från EU-fonderna hanteras av myndigheter som ansvarar för närliggande sakområden. Det är endast en myndighet, Svenska ESF-rådet, som har förvaltning av EU-medel som huvudsaklig uppgift. Den svenska förvaltningen av EU-medel har till stora delar inte förändrats sedan 1995, då Sverige blev medlem i EU. Under dessa 25 år har det dock skett stora förändringar i EU:s hantering av medlen när det gäller struktur, innehåll, regelverk, volym och inte minst förhållandet mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna.

För varje EU-fond utser regeringen en statlig myndighet som ska ansvara för att förvalta medel som betalas ut från fonden. De förvaltande myndigheterna handlägger ärenden och betalar ut medel till projekt inom ramen för programmen. Ekonomistyrningsverket granskar att medlen som de förvaltande myndigheterna betalar ut används till rätt ändamål och på ett effektivt sätt. För programperioden 2014–2020 hade åtta statliga myndigheter utsetts till att förvalta eller betala ut EU-medel från EU:s fonder och program: Jordbruksverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Svenska ESF-rådet, Tillväxtverket samt länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län. Det finns för flera av fonderna ytterligare myndigheter som har en roll i förvaltningen.

Kommuner och regioner är involverade i hanteringen av EU-medel, bl.a. genom sin delaktighet i framtagandet av de regionala strukturfondsprogrammen och genom att de står för en del av den nationella medfinansieringen. Dessutom är flera kommuner och regioner delaktiga i olika interregionala program. Kommunerna och regionerna beslutar även om användningen av EU-medel för dessa program.

Omfattande utbetalningar

Svenska myndigheter administrerade över 18,2 miljarder kronor i utbetalningar kopplade till EU-fonder och EU-program under 2020, varav 14,2 miljarder kronor utgjordes av EU-medel och resterande del av svensk medfinansiering till genomförandet av EU-program i Sverige. Den största andelen av de utbetalade stödbeloppen, ca 7,3 miljarder kronor, betalades ut från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ). Inklusive nationell finansiering omfattade Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) ca 6,5 miljarder kronor, Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) ca 2,4 miljarder kronor och Europeiska socialfonden (ESF) ca 2 miljarder kronor. De båda jordbruksfonderna (EGFJ och EJFLU) stod tillsammans för över 70 procent av de utbetalade medlen i Sverige.

Den samlade kostnaden för myndigheternas förvaltning av EU-fonder och EU-program i Sverige uppgick till ca 1,27 miljarder kronor 2018. Myndigheternas kostnader för förvaltningen motsvarade i genomsnitt 9 procent av utbetalningarna per år 2015–2018. Jämfört med annan liknande verksamhet är kostnaden för denna förvaltning relativt hög, exempelvis uppgår förvaltningskostnaderna för investeringsstödet Klimatklivet till ca 4 procent av de utbetalade medlen.

Förvaltningskostnaderna varierar mellan fonderna, beroende på bl.a. regelverk och komplexitet i hanteringen. Regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2020 att kostnaden per stödkrona skulle minska genom effektivare arbetssätt och minskad administrativ börda för de berörda statliga myndigheterna (se t.ex. prop. 2019/20:1 utg.omr. 1 avsnitt 9.7.1).

Det saknas en samlad analys av den svenska förvaltningen av EU-medel

Det är mycket viktigt att de EU-medel som Sverige mottar hanteras korrekt. Europeiska kommissionen kan genomföra finansiella korrigeringar om skyddet av EU-medel inte bedöms vara tillräckligt i en medlemsstat. Det kan innebära att kommissionen beslutar att inte finansiera vissa stöd från EU:s budget. Medlemsstaten får då finansiera dessa stöd med enbart nationella medel.

Det europeiska systemet för att hantera EU-medel är komplext och involverar många olika aktörer. Det finns flera otydligheter i

ansvarsförhållandena mellan dem. Även den svenska förvaltningen av EU-medel är komplex och har vuxit fram succesivt.

Det finns behov av en samlad analys av vilka myndigheters uppgift som förvaltande myndighet av EU-medel kan renodlas eller vars roll bör förtydligas och avgränsas för att åstadkomma en effektiv och transparant svensk förvaltning av EU-medel.

Uppdraget att säkerställa en mer effektiv och ändamålsenlig hantering av EU-medel

Regelverket som styr EU:s fonder är omfattande. Europeiska kommissionen ställer även krav på automatiserad ärendehantering. Utöver detta tillkommer nationella regler och strukturer som ytterligare ökar komplexiteten i förvaltningen. Komplexiteten kan innebära en administrativ börda för både myndigheter, medfinansiärer och stödmottagare, särskilt vid övergången till en ny programperiod. Förvaltningen av EU-medel är också sårbar, eftersom det vid flera av myndigheterna endast är ett fåtal personer som hanterar EU-medel. Jordbruksverket, som är den myndighet som har med den mest omfattande förvaltningen av EU-medel, hanterar ett flertal olika fonder. Fonderna har olika regelverk och är inordnade under olika generaldirektorat på kommissionen. Flera andra myndigheter har dessutom en roll i förvaltningen av dessa fonder, vilket kan innebära en otydlig ansvarsfördelning.

Av Riksrevisionens rapport Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel? (RiR 2020:10) framgår att förutsättningarna för ett effektivt genomförande av strukturfondsprogrammen brister. Ett stort antal involverade aktörer, otydliga ansvarsförhållanden, bristande transparens och otydliga prioriteringar anses bidra till utmaningarna. Regeringen rekommenderas i rapporten bl.a. att ta initiativ till att utreda alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap. I Riksrevisionens rapport Landsbygds-programmet 2014–2020 – utformning och genomförande (RiR 2018:26) bedöms att landsbygdsprogrammets bredd och det stora antalet åtgärder som det finansierar har bidragit till en programstruktur som försvårar möjligheten att nå programmets mål.

Sverige behöver en ändamålsenlig och effektiv förvaltning, som lever upp till de krav som ställs för hanteringen av EU-medel och som bidrar till att uppfylla de nationella och de EU-politiska målen. En am-

bitionsnivå som är högre än de krav som EU ställer kan bidra till en ökad administrativ börda, ökade kostnader och ineffektivitet. I samband med tidigare studier har myndigheterna uppgett att det kan vara administrativt betungande att ta fram i stort sett samma information, men med olika detaljeringsgrad, till EU:s institutioner och till regeringen (se Statskontorets rapport Mer tid till kärnverksamheten, 2016:19). Statskontoret har även tidigare visat exempel på att Sverige skulle kunna sänka ambitionsnivån i rapporteringen till EU och ändå uppfylla ställda krav (se Statskontorets rapport Myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket, 2015:15).

Utredaren ska därför

- översiktligt kartlägga och beskriva hur förvaltningen och hanteringen av EU-medel bedrivs, vilka offentliga myndigheter och andra aktörer som är delaktiga, samt deras uppdrag, ansvarsfördelning och hur de i övrigt är involverade i förvaltningen,
- utvärdera om det finns stödområden där nuvarande struktur och organisation av myndigheter och övrig förvaltning försvårar en effektiv hantering av EU-medel,
- analysera och bedöma hur den svenska förvaltningen av EU-medel kan effektiviseras och hur kostnaderna kan sänkas, samtidigt som kvalitet och rättssäkerhet i handläggning tillförsäkras,
- utvärdera hur tekniskt stöd, s.k. TA-medel, används och har utvecklats över tid,
- utreda alternativ till systemet med regionala strukturfondspartnerskap,
- beskriva vilka principer som bör vara vägledande för en ändamålsenlig organisering inför den programperiod som startar 2028,
- lämna förslag på hur hanteringen av EU-medel bör organiseras för att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och rättssäker förvaltning och kontroll, som ger myndigheterna och andra aktörer med ett formellt ansvar bättre förutsättningar att fullgöra sina uppdrag,
- utreda om det finns anledning att föreslå särskilda lösningar för de mindre fonderna,

- kartlägga och analysera organiseringen av kontroll och revision av EU-medel samt belysa eventuella överlappningar och luckor, samt vid behov föreslå förändringar,
- beakta EU:s krav på flernivåstyre, myndigheternas kompetensbehov i förhållande till fondernas tillämpningsområden samt behovet av kännedom om regionala och lokala förutsättningar,
- säkerställa att den föreslagna organiseringen inte ställer krav som går utöver de krav som ställs av EU, om det inte finns goda skäl för detta,
- överväga hur förslagen kan utformas så att Sveriges möjligheter att ta emot medel i form av utbetalningar från EU-budgeten värnas och stärks,
- föreslå hur en ny förvaltning och hantering kan införas stegvis under EU:s innevarande programperiod 2021–2027 och vara helt genomförd inför nästa programperiod, och i samband med detta ta hänsyn till berörda myndigheters behov av att kunna planera och genomföra sin verksamhet på ett effektivt sätt,
- behandla och analysera andra frågeställningar, om utredaren bedömer att de är relevanta för uppdraget,
- föreslå kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder i andra delar än de som beskrivits i dessa direktiv, om utredaren bedömer att det krävs eller är lämpligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen bör begränsas till sådana medel som hanteras genom s.k. delad förvaltning, dvs. gemensamt av Europeiska kommissionen och Sverige. Ett delat förvaltningsansvar innebär att kommissionen har det yttersta ansvaret för genomförandet av EU:s budget, men att medlemsstaten är ansvarig för att nationellt bygga upp ett förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en god ekonomisk förvaltning av EU:s medel.

Förslagen ska ha sin utgångspunkt i regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Det innebär bl.a. att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet och att nya uppgifter i första hand ska utföras av befintliga myndigheter. Om utredningen väljer att föreslå att en ny myndighet inrättas ska skälen till detta noggrant redovisas.

Uppdraget att säkerställa ett system rustat för framtiden

Den svenska framtida förvaltningen av EU-medel ska inte bara kunna hantera eventuella brister i nuvarande system, utan också vara rustad för ett antal framtida utmaningar. Det ställs exempelvis ökade krav på att programmen ska kunna visa resultat och måluppfyllnad, samtidigt som kraven på de administrativa kontrollsystemen ökar. Det ställs även krav på digitalisering och automatiserad ärendehantering, vilket kan underlätta både för stödmottagare, medfinansiärer och myndigheter. Eftersom regelverken görs om inför varje ny programperiod så behöver it-systemen tillåta en viss flexibilitet. Samtidigt finns det risker med offentliga it-satsningar, bl.a. då dessa kan bli kostsamma.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av en gemensam plattform för hantering av information av EU-medel, och
- lämna förslag till hur en gemensam plattform kan se ut, om utredaren bedömer att plattformen behövs.

Uppdrag att se över anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet

Ansvaret för att administrera och kontrollera majoriteten av EU-medel ligger på de nationella myndigheterna. Det ställer långtgående krav på att de myndigheter som ansvarar för hanteringen av EU-medel i Sverige har effektiva administrativa rutiner, säkra system och riktlinjer för att förebygga, upptäcka, utreda och motverka oegentligheter.

Antalet anmälningar till Ekobrottsmyndigheten avseende misstänkta brott mot EU:s finansiella intressen (EU-bedrägerier) är lågt, och har sedan 2001 varierat mellan 5 och 36 per år. I en rapport framtagen av SEFI-rådet 2019 konstateras att de myndigheter som förvaltar EU-medel inte har någon lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkta EU-bedrägerier (Rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige 2016–2018, s. 29). Någon sådan skyldighet finns heller inte förhållande till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med att de förvaltande och utbetalande myndigheterna ska åläggas en skyldighet att anmäla misstänkta

EU-bedrägerier till Ekobrottsmyndigheten, och utifrån detta lämna en avvägd bedömning om huruvida en anmälningsskyldighet ska införas,

- analysera för- och nackdelar med att införa en skyldighet för revisionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, att anmäla misstänkta EU-bedrägerier till Ekobrottsmyndigheten, och utifrån detta bedöma om en anmälningsskyldighet ska införas,
- utvärdera de regelverk som respektive myndighet ska tillämpa för att säkerställa att det inte finns några hinder mot att införa en anmälningsskyldighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra en samhällsekonomisk analys av den nuvarande organiseringen och förvaltningen, samt analysera de samhällsekonomiska effekterna av olika alternativ. Dessa analyser ska ligga till grund för de förslag som läggs fram. Omfattningen av analyserna ska anpassas efter förslagens karaktär och ska kvantifieras i den mån och i de delar det är möjligt.

Utredaren ska redovisa de alternativa förslag till organisering som övervägts, och om utredaren väljer att inte gå vidare med ett förslag ska skälen till detta anges. De antaganden som legat till grund för valet av förslag ska redovisas.

Om utredaren bedömer att det är nödvändigt ska en internationell utblick göras i syfte att jämföra organiseringen av den svenska hanteringen av EU-medel med andra medlemsstater som har liknande förutsättningar.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för kommuner och regioner. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Utredaren ska ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU.

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med ansvariga departement, berörda myndigheter och andra relevanta organisationer. Utredaren ska bl.a. hålla sig informerad om regeringens uppdrag till länsstyrelserna om att föreslå effektiviseringar av administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöd (N2021/02521).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:127

Tilläggsdirektiv till Utredningen om hantering av EU-medel (Fi 2021:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 24 augusti 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 november 2021 kommittédirektiv om En ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel (dir. 2021:109).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 mars 2024.

(Finansdepartementet)

Analysmodell

Som stöd i vårt arbete med att på ett strukturerat och enhetligt sätt utvärdera olika alternativ har vi tagit fram en modell som tar hänsyn till såväl kvantitativa effekter av alternativen som kvalitativa perspektiv av betydelse för analysen. Följande kvantifierbara konsekvenser har beaktats i utvärderingen.

- Lägre eller högre direkta kostnader för berörda myndigheter.
- Lägre eller högre overheadkostnader för berörda myndigheter.
- Kostnader för uppstart av överförd verksamhet, avveckling av tidigare verksamhet och omställningskostnader för berörda myndigheter.
- Nyttor i form av samordningsvinster, till exempel frigjorda resurser.
- Minskade eller ökade administrativa bördor för stödmottagare och medfinansiärer.

Vid sidan av de kvantifierbara konsekvenserna har även ett antal kvalitativa perspektiv tagits fram. Utvärderingen har här bestått av resonemang om på vilket sätt respektive organisationsalternativ förhåller sig till respektive perspektiv.

- Processkunskap kontra sakkunskap. I detta har ingått att bedöma behovet av kompetens inom de båda områdena samt förutsättningarna för kompetensförsörjning. Vidare har sakkunskapens bidrag och synergier med övrig verksamhet beaktats samt förutsättningarna för att driva teknisk utveckling.
- Centralisering kontra decentralisering. Här har behovet av kännedom om regionala och lokala förutsättningar, av regional förankring samt synergier med övrig verksamhet beaktats. Även påverkan på den statliga närvaron på den regionala nivån har ingått. Lika-

behandling, tillgänglighet, tydlighet om vem som gör vad och antal kontaktytor för stödmottagarna har också varit en del. Ur ett myndighetsperspektiv har förutsättningar för samordning och möjligheten att dela information varit en del av analysen.

- Aktuella formkrav kontra flexibilitet för framtida krav. I denna del har förutsättningarna för anpassning till krav i nya programperioder och för att hantera nya EU-initiativ inom ramen för pågående programperiod utvärderats. Även förutsättningar för informationsutbyte, automatisering, korrekt hantering och förutsättningarna för uppföljning, utvärdering och kontroll har ingått.

Utvärderingsmodellen är sammanfattad i tabellen nedan.

Tabell

Berörda aktörer / roller	Kvantifierbara konsekvenser	Ej kvantifierbara konsekvenser *Kvalitativa perspektiv som analysen bör omfatta*			Samlad bedömning
	Kostnader och nyttor	**Process- vs sakkunskap**	**Centralisering vs decentralisering**	**Aktuella formkrav vs flexibilitet för framtida krav**	
Myndigheter Regioner Kommuner Företag Enskilda Förvaltande m.fl. Stödmottagare Medfinansiärer	Årsarbetskrafter handläggning. Kontorsyta. Overhead. Utveckling, drift och avskrivningar av it. Uppstart / Avveckling / Omställning. Samordningsvinster. Administrativa bördor för stödmottagare och medfinansiärer +/–.	Kompetensbehov. Förutsättningar för kompetens-försörjning. Synergier med övrig verksamhet. Förutsättningar för att driva teknisk utveckling.	Lokala förutsättningar och regional förankring. Statlig närvaro på den regionala nivån. Likabehandling av stöd-mottagare i hela landet. Tillgänglighet och antal kontaktytor för stödmottagare. Tydligheten i de olika aktö-rernas roller och ansvars-områden. Förutsättningar för samordning av gemensamma funktioner och system. Möjligheten att dela information.	Förutsättningar för anpassning till nya programperioder. Förutsättningar för att hantera nya EU-initiativ i pågående programperiod. Förutsättningar för gemensamt informationsutbyte och automatisering. Förutsättningar för korrekt hantering av EU-medel, inklusive risk för finansiella korrigeringar. Uppföljning, utvärdering och kontroll.	Bedöm vilket alter-nativ som samman-taget framstår som mest ändamåls-enligt och effektivt. Beskriv samlade konsekvenser av det valda alternativet.
	Sammanställ och analysera konsekvenser. Kvantifiering: antal som berörs och storlek på effekt. Värdering: sätt värde i kronor med rimliga antaganden. Kort och lång sikt. Nuvärdesberäkning. Beakta osäkerheter.	Sammanställ och analysera konsekvenser. Bedöm deras vikt utifrån målet om ändamålsenlighet och effektivitet. Kort och lång sikt. Beakta osäkerheter.			

Rättsutredning: Strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning, jäv m.m.

Av Henrik Wenander

Denna rättsutredning har utförts av Henrik Wenander, professor i offentlig rätt vid Lunds universitet, och har tillkommit på uppdrag av utredningen. Rättsutredningen bygger på två uppdrag med delvis överlappande frågeställningar och har med hänsyn till den starka kopplingen mellan frågorna sammanfogats till ett gemensamt utlåtande. Det övergripande temat är strukturfondspartnerskapens rättsliga status, men även ett antal andra frågor med relevans för utredningens arbete berörs.

Rättsutredningen består av totalt tre delar. Den första delen av rättsutredningen fokuserar på frågor om strukturfondspartnerskapen. Framställningen inleds med en redogörelse för hur konstruktionen med strukturfondspartnerskap förhåller sig till de EU-rättsliga ramarna. Därefter undersöks hur strukturfondspartnerskapen ska kategoriseras konstitutionellt sett, huruvida de utgör juridiska personer samt, om så är fallet, vilken typ av juridisk person det i så fall är frågan om. Här uppmärksammas frågan om hur strukturfondspartnerskapens ställning förhåller sig till bestämmelsen om överlämnande av förvaltningsuppgifter i 12 kap. 4 § regeringsformen. Vidare berörs kravet på att förvaltningsmyndigheterna ska besluta självständigt i vissa fallenligt den så kallade självständighetsprincipen samt betydelsen av regeringsformens objektivitetsprincip och bestämmelserna om jäv i förvaltningslagen (2017:900) för strukturfondspartnerskapen.

Den andra delen behandlar reglering av så kallade lokala aktionsgrupper (LAG) med fokus på om denna uppvisar samma typer av

svårigheter beträffande styrning, ansvar och kontroll som observerats för de regionala strukturfondspartnerskapen.

Rättsutredningens tredje och avslutande del berör frågan om huruvida den svenska regleringen vad gäller objektivitet och jäv i 5 och 16–18 §§ förvaltningslagen motsvarar de krav som uppställs i EU-regelverket genom artikel 61 i EU:s budgetförordning från 2018.

Strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning

Strukturfondspartnerskapens EU-rättsliga ramar

Grundläggande regler om strukturfonderna finns på fördragsnivå. Som ett led i EU:s politik för ekonomisk, politisk och social sammanhållning har det inrättats strukturfonder. Vidare bestämmelser om fondernas verksamhet ska antas i form av sekundärrättsliga regler (artikel 174–178 i fördraget om EU:s funktionssätt). Närmare bestämmelser om strukturfondernas organisation finns i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.[1] Av förordningen framgår att medlemsstaterna i enlighet med sin institutionella och rättsliga ram ska organisera partnerskap med myndigheter, näringslivets och arbetsmarknadens parter, företrädare för civilsamhället samt i tillämpliga fall forskningsorganisationer och universitet (artikel 8.1 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser). Vissa ytterligare bestämmelser av betydelse för denna rättsutredning finns i den så kallade europeiska uppförandekoden för partnerskap, kommissionens delegerade förordning240/2014.

Avseende strukturfonderna ska medlemsstaterna ange förvaltande myndigheter som ska ansvara för förvaltningen av programmen. Dessa myndigheter ska bland annat ha till uppgift att välja ut insatser (artikel 71.1 och 72.1 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser).

När de EU-rättsliga reglerna, som här, bygger på att medlemsstaterna själva kan organisera sin förvaltning utifrån sina förutsättningar och traditioner, brukar man tala om en princip om institutionell autonomi. Principen begränsas av att den nationella förvaltningsrätten inte får hindra EU-rättens effektiva genomslag eller behandla EU-rättsligt grundade rättigheter sämre än rättigheter grundade endast

[1] Dess föregångare, förordningen 1303/2013 som gällde för den tidigare programperioden är fortfarande relevant för vissa tidigare beslutade stöd.

på nationell rätt. Dessutom måste den nationella rätten uppfylla de krav som framgår av EU:s allmänna rättsprinciper, inte minst rätten till god förvaltning.[2] Principen motsvaras i fråga om förfarandet av en princip om processuell autonomi (se vidare nedan).

Den svenska organisationen för förvaltning av programmen

I fråga om att handlägga ärenden om stöd från strukturfonderna i Sverige är Tillväxtverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige samt vissa länsstyrelser förvaltande myndigheter (1 kap. 4–6 §§ förordningen [2022:1379] om förvaltning av program för vissa EU-fonder). Dessa myndigheter ska ta emot ansökningar om stöd från fonderna och besluta om stöd (2 kap. 6 och 7 §§ förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder).

För beredningen av vissa beslut om stöd från strukturfonderna i svensk rätt bildas enligt strukturfondspartnerskapslagen särskilda organ, strukturfondspartnerskap. Partnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner och regioner samt, i vissa fall, Sametinget, företrädare för arbetsmarknadens organisationer, berörda intresseorganisationer och föreningar samt företrädare för de myndigheter som regeringen bestämmer. För varje partnerskap utser regeringen en ordförande, vilken sedan utser övriga ledamöter i enlighet med ett nomineringsförfarande (3 § lagen [2007:459] om strukturfondspartnerskap). Vissa regioner fungerar som värdorganisationer för partnerskapen.[3]

När det gäller ansökningar om stöd från de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden och regionalt tilldelade medel inom det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ ska de förvaltande myndigheterna välja ut de ansökningar som uppfyller de krav som framgår av artikel 73.2 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser, det vill säga bland annat att de insatser som väljs ut är förenliga med programmet, kan genomföras och följer tillämpliga rättsregler (2 kap. 12 § förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder). Propositionen till lagen om struk-

[2] Jane Reichel och Henrik Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige (Norstedts Juridik 2021) s. 58 ff.
[3] Riksrevisionen, Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel? (RiR 2020:10) s. 23 och 37.

turfondspartnerskap betecknar detta som en granskning utifrån ett laglighetsperspektiv.[4]

Strukturfondspartnerskapet ska sedan samråda med berörd region och därefter besluta om prioritering bland de ansökningar som den förvaltande myndigheten har valt ut (2 kap. 14–16 §§ förordningen om förvaltning av program för vissa EU-fonder). Partnerskapets yttrande ska vara rättsligt bindande i den förvaltande myndighetens fortsatta handläggning (1 § tredje stycket strukturfondspartnerskapslagen). Enligt propositionen till lagen ska det ”stå partnerskapen fritt att själva avgöra vilka överväganden som skall göras i prioriteringarna.”[5] Uttalandet innebär rättsligt sett att partnerskapen har ett stort utrymme för fri prövning eller fritt skön inom rättsreglernas ramar, och att de förvaltande myndigheterna inte kan ifrågasätta deras prövning.

Strukturfondspartnerskapslagen bygger på att partnerskapens prioriteringar ges vad som i förvaltningsrätten brukar kallas positiv rättskraft, det vill säga att en myndighets beslut ska ligga till grund för en annan myndighets beslutsfattande, exempelvis förhandsbesked.[6] Allmänt sett är det ovanligt att beslut tillmäts positiv rättskraft.[7] Att låta privata organ som strukturfondspartnerskapen fatta beslut med positiv rättskraft för förvaltningsmyndigheter är ännu mer ovanligt. Det är svårt att hitta några tydliga liknande exempel på denna typ av konstruktion.

Den rättsliga konstruktionen med strukturfondspartnerskap som beslutar om bindande prioriteringar av ansökningar följer inte direkt av EU-rättsliga krav. Den får i stället ses som en specifikt svensk lösning för att genomföra EU-rätten. I remissbehandlingen av den departementspromemoria som låg till grund för regeringens proposition framförde några remissinstanser att den bakomliggande EU-förordningen inte tillät att den förvaltande myndighetens uppgifter begränsas genom att strukturfondspartnerskapen får fatta bindande beslut om prioriteringar.[8] Regeringen anförde emellertid att en sådan kon-

[4] Prop. 2006/07:92 s. 8. Näringsutskottet tillstyrkte propositionen utan ytterligare anmärkningar, bet. 2006/07:NU15.
[5] Prop. 2006/07:92 s. 9.
[6] Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Allmän förvaltningsrätt (28 uppl. Liber 2022) s. 77 f.
[7] Ulrik von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 80.
[8] PM om lag om strukturfondspartnerskap – en sammanfattande bedömning av remissinstansernas yttranden, Näringsdepartementet 2007-03-09 s. 3; se förslaget i Promemoria upprättad i Näringsdepartementet, Lag om strukturfondspartnerskap 2007-01-26, dnr N2007/1059/RUT delvis.

struktion var tillåten eftersom det ändå enbart var de förvaltande myndigheterna som skulle ansvara för beslutsfattandet.[9]

Som påpekades av remissinstanserna kan partnerskapens roll ifrågasättas i förhållande till förordningen. Att i praktiken låta andra organ än de förvaltande myndigheterna avgöra vilka sökande som ska tilldelas medel avviker från förordningens formulering om att de förvaltande myndigheterna ska välja ut insatser. Dock är förordningens formuleringar i denna del kortfattade. Med tanke på de stora skillnader som finns i medlemsstaternas förvaltningsrättsliga organisation ger utgångspunkten om processuell autonomi (se vidare nedan) utrymme för variationer när det gäller beredningen av de förvaltande myndigheternas beslut enligt förordningen. Ändå framstår konstruktionen som mindre lämplig i förhållande till förordningsregleringen, särskilt som den inte tycks förekomma på något annat område i svensk rätt än just strukturfondsregleringen.

Strukturfondspartnerskapens konstruktion och förhållandet till regeringsformen

När det gäller frågan om strukturfondspartnerskapens konstitutionella ställning anger regeringsformen i fråga om den offentliga organisationen att regeringen styr riket, att det finns domstolar för rättskipningen och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen (1 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen).[10] Regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna betecknas i grundlagens terminologi gemensamt som myndigheter. Till kategorin förvaltningsmyndigheter räknas de myndigheter som inte är regeringen eller domstolar.[11] Någon närmare bestämning än denna negativa definition av vad som är en förvaltningsmyndighet framgår inte av regeringsformen eller dess förarbeten.

Ibland anger lagstiftningen att ett organ utgör en förvaltningsmyndighet, och då får dess konstitutionella ställning anses vara klargjord. När det i övrigt gäller att kategorisera organ som förvaltningsmyndigheter anger Hellners och Malmqvists lagkommentar till 1986 års förvaltningslag att man vid bedömningen om ett organ utgör en för-

[9] Prop. 2006/07:92 s. 8 f.
[10] Med kommunala förvaltningsmyndigheter avses organ inom kommuner och regioner utöver fullmäktige, vilka normalt är organiserade som nämnder.
[11] Prop. 1973:90 s. 233; SOU 1972:15 s. 123; Ulrik von Essen, Förvaltningsrättens grunder (5 uppl. Norstedts Juridik 2022) s. 22.

valtningsmyndighet kan undersöka anknytningen till regering och riksdag genom att överväga

1. vem som har inrättat organet och hur detta har gått till,
2. huruvida verksamheten grundas på lag eller annan författning,
3. vem som utser ledningen för organet,
4. hur verksamheten finansieras,
5. vilken bindning som finns till regeringen eller andra myndigheter samt
6. huruvida organet har behörighet att självständigt fatta bindande beslut.[12]

Också lagkommentaren till 2017 års förvaltningslag av Lundmark och Säfsten hänvisar till dessa frågor.[13]

Kategoriseringen som statlig förvaltningsmyndighet innebär att organet ingår i den hierarkiska organisationen under regeringen eller, i undantagsfall, riksdagen (12 kap. 1 § regeringsformen). Den har vidare direkt betydelse när lagstiftningen ibland anger att vissa föreskrifter är tillämpliga på förvaltningsmyndigheter. Exempelvis gäller förvaltningslagen bland annat för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna (1 § förvaltningslagen) och myndighetsförordningen (2007:515) gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen (1 § myndighetsförordningen).

Organ som är organiserade i privaträttsliga former (såsom aktiebolag, stiftelser eller ideella föreningar) kan inte utgöra förvaltningsmyndigheter även om de utför uppgifter som på något sätt hör till det offentligas åtaganden.[14] Dock medger regeringsformen att offentliga förvaltningsuppgifter kan överlämnas till kommuner, juridiska personer och enskilda individer. Om sådana uppgifter innefattar myndighetsutövning, måste överlämnandet ske med stöd av lag (12 kap. 4 § regeringsformen).

---

[12] Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer (3 uppl. Norstedts Juridik 2010) s. 56–60.

[13] Johan Lundmark och Mathias Säfsten, Förvaltningslagen. En kommentar (6 maj 2022, version 1A, JUNO) kommentaren till 1 § under rubriken Lagen gäller för förvaltningsmyndigheter; se även en liknande lista i Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (Iustus 1989) s. 167 f.

[14] Prop. 1973:90 s. 233 (med avvikelse från Grundlagberedningens förslag SOU 1972:15 s. 123 som till kategorin förvaltningsmyndigheter räknade också privata organ som fått sig tilldelade offentliga uppgifter).

Strukturfondspartnerskapen som privata organ med myndighetsuppgifter

När det gäller strukturfondspartnerskapen utgår propositionen till strukturfondspartnerskapslagen från att det rör sig om ett överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning som kräver stöd i lag (se numera 12 kap. 4 § regeringsformen).[15] Med tanke på att propositionsuttalanden tillmäts stor betydelse, också för bestämmelser i regeringsformen, och på regeringens konstitutionella roll att styra riket och leda den offentliga förvaltningen (1 kap. 6 § och 12 kap. 1 § regeringsformen) finns det skäl att utgå från denna kategorisering.

Bestämmelsen i 12 kap. 4 § regeringsformen uppställer inte några särskilda villkor för ett sådant överlämnande. Det enda krav som framgår av regeringsformens lydelse är just att överlämnande ska ge med stöd av lag. Inte heller av bestämmelsens förarbeten framgår några ytterligare krav på exempelvis begränsning av omfattningen eller upprätthållande av rättssäkerhet eller skydd för enskildas rättigheter.[16] Läget får uppfattas så, att det helt ankommer på riksdagen att utifrån politiska överväganden göra en bedömning av huruvida det är lämpligt med ett överlämnande av en förvaltningsuppgift med myndighetsutövning till ett privat subjekt.

Partnerskapens uppgifter framgår av en lag, lagen om strukturfondspartnerskap. Därmed finns inga konstitutionella betänkligheter med att de har dessa uppgifter.

Att strukturfondspartnerskapen inte utgör förvaltningsmyndigheter innebär att vare sig förvaltningslagen eller myndighetsförordningen är automatiskt tillämplig på deras verksamhet. Det ska dock konstateras att strukturfondspartnerskapen har flera drag gemensamma med förvaltningsmyndigheterna i enlighet med förvaltningslagskommentarernas punkter som nämndes ovan eftersom de

1. har inrättats av riksdagen genom strukturfondspartnerskapslagen,
2. bedriver sin verksamhet i enlighet med den lagen och förordningen (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder
3. leds av en ordförande som utses av regeringen,

[15] Prop. 2006/07:92 s. 8.
[16] Prop. 1973:90 s. 397; SOU 1972:15 s. 195; jfr den i övrigt liknande bestämmelsen i 124 § Finlands grundlag, som uppställer sådana krav.

4. finansieras med allmänna medel (ytterst från EU:s budget),
5. är organisatoriskt knutna till det allmänna genom regionerna samt
6. har behörighet att självständigt fatta beslut som är bindande för de förvaltande myndigheterna.

Detta påverkar alltså inte att de måste anses utgöra privata organ med förvaltningsuppgifter. Det framstår dock som egenartat att tillskapa organ för den offentliga förvaltningen som i de flesta avseenden motsvarar förvaltningsmyndigheter. Mer specifikt kan det uppstå luckor i fråga om styrning, ansvar och kontroll.

Strukturfondspartnerskapen som privaträttsliga organ och juridiska personer

Det är följaktligen tydligt att avsikten är att partnerskapen ska utgöra privata subjekt och inte någon form av myndighet. Frågan är dock vilken typ av privat subjekt de ska anses utgöra och om de är juridiska personer.

Det finns ingenting i förarbetena till strukturfondspartnerskapslagen som tyder på att avsikten har varit att partnerskapen ska utgöra någon etablerad privaträttslig associationsform såsom aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller liknande. Om man tittar närmare på regleringen av dessa associationsformer är det tydligt att det inte är möjligt att betrakta strukturfondspartnerskapen som sådana associationer, jämför exempelvis 2 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) ”Ett aktiebolag bildas av en eller flera fysiska eller juridiska personer (stiftare)” och 1 kap. 1 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag ”Ett handelsbolag föreligger, om två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i ett bolag och bolaget har förts in i handelsregistret.”[17] Annorlunda uttryckt skiljer sig strukturfondspartnerskapen från dessa privaträttsliga associationer i det att de inte har upprättats för att uppnå gemensamma mål hos medlemmarna.[18] De har inte heller upprättats på det sätt som framgår av 1 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) och utgör därför inte stiftelser.

[17] Se på motsvarande sätt 2 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[18] Svante Johansson, Svensk associationsrätt i huvuddrag (13 uppl. Norstedts Juridik) 2022 s. 34.

Strukturfondspartnerskapen har, som konstaterats ovan, mycket gemensamt med förvaltningsmyndigheter. De avviker därmed från de gängse privaträttsliga associationerna. I den associationsrättsliga litteraturen har det framhållits att sammanslutningar med ”mer eller mindre starka offentligrättsliga inslag, exempelvis på grund av att sammanslutningen baseras på en statlig reglering eller att sammanslutningen erkänts som bärare av viss offentlig verksamhet” faller utanför associationernas område.[19] Det förekommer att privaträttsliga organ med offentligrättsliga drag förs till en kategori ”offentligrättsliga korporationer”. En definition av sådana organ är att de

- inte utan vidare kan inordnas under de i övrigt erkända associationsformerna,
- har inrättats, organiserats eller getts stadgar genom handlande av något statligt organ och
- tillvaratar något allmänt intresse.[20]

Kategoriseringen som offentligrättslig korporation omfattar sinsemellan mycket olika organ. I den rättsliga diskussionen har bland annat nämnts Advokatsamfundet, vissa akademier och lärda samfund och arbetslöshetskassorna.[21]

Också strukturfondspartnerskapen skulle kunna etiketteras som offentliga korporationer. En sådan kategorisering kan visserligen vara värdefull på ett principiellt plan. I den aktuella juridiska diskussionen har det bland annat påpekats att offentligrättsliga korporationer passar väl för samreglering (co-regulation), där privata aktörer ges utrymme att reglera något visst område inom ramar som har ställts upp av det allmänna. Bland annat inom EU:s förvaltningspolitik märks ett intresse för sådan samreglering.[22] Samtidigt kan en kategorisering som offentligrättslig korporation inte i sig ge svar på mer specifika rättsliga frågor som kan uppstå kring exempelvis strukturfonds-

[19] Jfr Svante Johansson, Svensk associationsrätt i huvuddrag s. 21.
[20] Martin Sunnqvist och Henrik Wenander, ”En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv”, StvT 2018 s. 559, 565.
[21] Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 29 f.
[22] Jakob Heidbrink, ”Offentligrättsliga korporationer i svensk rätt – ett regleringsinstrument med framtid?” FT 2021 s. 139, 150; Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe och Alexander H. Türk, Administrative Law and Policy of the European Union (Oxford University Press 2011) s. 326 ff.

partnerskap.[23] Organisatoriska frågor om sådant som bildande, verksamhet, upplösning och ansvarsutkrävande får därför besvaras utifrån de skilda regleringarna för de berörda organen och med hjälp av analogier eller andra etablerade metoder för att fylla ut rättsliga luckor.

När det sedan gäller frågan om strukturfondspartnerskapen är juridiska personer kan det först noteras att med juridisk person avses organisationer som rättsordningen erkänner som subjekt med egna rättigheter och skyldigheter. Sådana organisationer kan finnas inom både den offentliga och den privata rätten.[24] Som framgått är partnerskapen privata organ och utgör därmed inte delar av de juridiska personerna staten eller regionerna. Det innebär emellertid inte med nödvändighet att de i sig själva är juridiska personer.

Partnerskapens ställning som juridiska personer behandlas inte uttryckligen i strukturfondspartnerskapslagen eller dess förarbeten. Dock anger den ovan nämnda grundlagsbestämmelsen om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till privata organ (12 kap. 4 § regeringsformen) att sådan överlåtelse kan ske åt kommuner samt ”åt andra juridiska personer och enskilda individer”. Eftersom strukturfondspartnerskapen inte kan vara enskilda individer i bestämmelsens mening är det rimligt att anse att lagstiftningen bygger på (den outtalade) premissen att partnerskapen är juridiska personer. Enligt min uppfattning ligger det i linje med den svenska konstitutionella strukturen att på detta sätt utgå från att lagstiftaren här har avsett att hålla sig inom regeringsformens gränser.

Alternativet skulle vara att anse att bestämmelserna i strukturfondspartnerskapslagen, trots en möjlig annan tolkning, står i strid med grundlagsbestämmelsen om överlåtelse av förvaltningsuppgift och i den delen inte får tillämpas. Att en domstol eller annan myndighet genom lagprövning skulle åsidosätta en lagbestämmelse på detta sätt skulle vara mindre väl förenligt med att riksdagen är folkets främsta företrädare (jfr 11 kap. 14 § andra stycket och 12 kap. 10 § andra stycket regeringsformen) och kan förväntas ha gjort en bedömning av grundlagsenligheten av sin lagstiftning.

Frågan om ett organ är en juridisk person har praktisk betydelse om organet ska kunna ha rättigheter och skyldigheter gentemot andra

[23] Martin Sunnqvist och Henrik Wenander, ”En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv”, s. 559, 565.
[24] Carl Hemström och Magdalena Giertz, Bolag – Föreningar – Stiftelser. En introduktion (8 uppl. Norstedts Juridik 2014) s. 21 f.

enskilda, exempelvis genom att ingå civilrättsliga avtal eller vara skyldig att betala utomobligatoriskt skadestånd. Om utredningen, med beaktande av det som jag framfört ovan, kommer fram till att det i en framtida reglering ska vara tydligt att strukturfondspartnerskapen utgör juridiska personer är det lämpligt att uttryckligen reglera detta i författning. Sådana föreskrifter ska då ha form av lag eftersom de avser enskildas personliga ställning (8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen).[25]

Strukturfondspartnerskapen och självständighetsprincipen

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder som huvudregel under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen). Bestämmelsen innebär att förvaltningsmyndigheterna principiellt står i ett lydnadsförhållande till regeringen, som alltså utöver sin makt att föreslå lagar eller besluta förordningar också kan styra förvaltningsmyndigheterna med särskilda beslut. De statliga förvaltningsmyndigheterna ingår därmed i en uppdrags- och ansvarskedja, där den demokratiskt legitimerade regeringen kan styra den underlydande förvaltningen.[26]

Det är regeringen som helhet som formellt utövar denna styrning, eftersom den fattar beslut kollektivt (7 kap. 3 § regeringsformen). Regeringsformen ger därmed inte stöd för ministerstyre i den meningen att ett statsråd ensam får fatta formella regeringsbeslut.[27]

Utrymmet för inblandning från regeringen i vissa slags ärenden i förvaltningsmyndigheterna i enskilda fall begränsas av 12 kap. 2 § regeringsformen:

> Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Bestämmelsen har i den juridiska litteraturen tillsammans med den likartade bestämmelsen om domstolarnas självständighet i dömandet (1 kap. 3 § regeringsformen) betecknats som en självständighets-

[25] Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform (3 uppl. Juristförlaget i Lund 1999) s. 70.
[26] Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, 'Styrmedel i offentlig förvaltning' NAT 1997 s. 308, 309 ff.
[27] Prop. 1973:90 s. 397; Holmberg m.fl., Grundlagarna: RF, SO, RO (3 juli 2019, Version 3A, JUNO), kommentaren till 12 kap. 1 §.

princip.[28] Regeln i 12 kap. 2 § regeringsformen motiveras enligt förarbetena till regeringsformen av intresset att, utöver kravet på stöd i föreskrifter (legalitetsprincipen), skydda den enskildes rättssäkerhet i enskilda ärenden av större betydelse på motsvarande sätt som i domstolarna.[29] Dock finns enligt KU:s praxis ett visst utrymme för informella kontakter mellan ett statsråd (eller dennes tjänstemän i departementet) och ledningen för en förvaltningsmyndighet.[30] Frågor om informella kontakter aktualiseras inte i förhållande till strukturfondspartnerskapen och berörs därför inte i det följande.

Som framgår av grundlagstexten omfattar förbudet inte enbart regeringen, utan också riksdagen, kommuners och regioners beslutande organ (fullmäktige) samt andra förvaltningsmyndigheter. Förbudet innebär en begränsning av vad bland annat regeringen får göra i enskilda fall och av hur föreskrifter om myndigheternas inbördes förhållanden får vara utformade.[31]

I fråga om lydnadsplikt och självständighet är det av betydelse att strukturfondspartnerskapen utgör privaträttsligt organiserade organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Eftersom partnerskapen inte är förvaltningsmyndigheter omfattas de inte av lydnadsplikten gentemot regeringen enligt lydelsen av 12 kap. 1 § regeringsformen. I förhållande till regeringen intar de därmed samma ställning som andra privata organ, som inte har någon rättslig skyldighet att följa regeringens styrning i enskilda fall. Regeringen har dock vissa möjligheter till en form av övergripande styrning genom sin roll att utnämna ordförande i partnerskapen.

Inte heller gäller begränsningarna i 12 kap. 2 § regeringsformen (självständighetsprincipen) i förhållande till strukturfondspartnerskapen. Eftersom dessa inte utgör förvaltningsmyndigheter gäller för det första att förbudet för regeringen och de andra uppräknade organen att blanda sig i partnerskapens beslutsfattande inte är tillämpligt. Detta är naturligt, eftersom partnerskapen som nyss nämnts ändå inte har någon rättslig lydnadsplikt gentemot regeringen. För det andra omfattas partnerskapen inte heller av förbudet mot att själva påverka förvaltningsmyndigheters beslutsfattande. Detta förbud om-

[28] Ulrik von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 106 och 118 f.
[29] Prop. 1973:90 s. 397; SOU 1972:15 s. 196.
[30] Bet. KU 1986/87:29 s. 13 f.; bet. 2011/12:KU20 s. 163 f.; Thomas Bull, ”Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag”, i Eivind Smith och Olof Petersson (red.), Konstitutionell demokrati (SNS 2004) s. 71, 81 ff.
[31] Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, kommentaren till 12 kap. 2 §.

fattar enligt grundlagstexten, som nämnts, enbart regeringen, de beslutande församlingarna och förvaltningsmyndigheterna. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen utgör enligt sin lydelse alltså inget hinder för den rådande ordningen där partnerskapen fattar prioriteringsbeslut som är rättsligt bindande för de förvaltande myndigheterna.

Frågan är då om strukturfondspartnerskapen av någon annan anledning än lydelsen av 12 kap. 2 § regeringsformen skulle vara konstitutionellt förhindrade att besluta med bindande verkan för de förvaltande myndigheterna. Det är visserligen principiellt möjligt att se det som att 12 kap. 2 § regeringsformen skulle spegla en del av en bredare självständighetsprincip som går utöver ordalydelsen. Av betydelse är här att regeringsformen är avsedd i sina formuleringar att ge uttryck för gällande konstitutionella grundregler. Denna ambition har visserligen inte helt upprätthållits. Tolkningen av 12 kap. 2 § har delvis kommit att i viss mån fjärmas från grundlagens ordalydelse.[32] När det gäller den här aktuella frågan har jag dock inte kunnat hitta något stöd i uttalanden från KU, JO eller domstolar för att självständighetsprincipens förbud mot inblandning skulle anses vara utsträckt till att omfatta privaträttsligt organiserade organ med offentligrättsliga uppgifter. Slutsatsen blir därför att självständighetsprincipen inte hindrar den nu gällande konstruktionen avseende partnerskapens roll.

Strukturfondspartnerskapen och objektivitetsprincipen – jävsfrågor

Genomförandet av EU-rätten i medlemsstaterna bygger bland annat på en princip om processuell autonomi som är parallell till den institutionella autonomin. Den innebär att medlemsstaternas förvaltningsorgan, i avsaknad av EU-rättsliga regler, kan tillämpa sina egna principer och regler för förvaltningsförfarandet, dock med vissa begränsningar. De nationella förfarandereglerna får inte hindra EU-rättens effektiva genomslag eller behandla EU-rättsligt grundade rättigheter negativt i förhållande sämre än rättigheter grundade endast på nationell rätt. Dessutom måste den nationella rätten uppfylla de krav som framgår av EU:s allmänna rättsprinciper, inte minst avseende

[32] Thomas Bull, ”Konstitutionella snedsteg”, s. 71 ff.

rätten till god förvaltning. En viktig begränsning är att den nationella förvaltningsrätten måste uppfylla de krav som framgår av EU:s allmänna rättsprinciper. Hit hör inte minst rätten till god förvaltning, som bland annat omfattar opartiskt beslutsfattande (jfr artikel 41.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna).[33]

För svensk del innebär den grundlagsfästa objektivitetsprincipen ett krav på att i offentlig verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Den bestämmelsen omfattar inte enbart myndigheter, utan enligt grundlagstexten också ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter”. Till denna kategori hör privaträttsligt organiserade organ med offentliga förvaltningsuppgifter.[34] Därmed ska strukturfondspartnerskapen följa objektivitetsprincipen när de beslutar om prioriteringar av ansökningar.

Trots att strukturfondspartnerskapen inte är förvaltningsmyndigheter har dessutom bestämmelserna om jäv i 16–18 §§ förvaltningslagen gjorts tillämpliga på handläggningen i partnerskapen genom en uttrycklig bestämmelse i 4 § strukturfondspartnerskapslagen. Jävsbestämmelserna preciserar grundlagskraven på likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet.[35] Den svenska förvaltningslagen är avsedd att kunna tillgodose EU-rättens krav i dessa avseenden, men kan tänkas behöva anpassas i vissa delar.[36]

I den EU-rättsliga bakgrunden finns krav på att undvika intressekonflikter enligt den ovan nämnda europeiska uppförandekoden för partnerskap, kommissionens delegerade förordning 240/2014. Där framgår bland annat bestämmelser om urval av parter till partnerskapen, principer för parternas medverkan i olika avseende samt god praxis i övrigt. Av intresse för denna rättsutredning är att de förvaltande myndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder för att undvika eventuella intressekonflikter bland annat i förhållande till de parter som är involverade i bedömning av ansökningar (artikel 13 i kommissionens delegerade förordning 240/2014).

I strukturfondspartnerskapen kan det tänkas uppstå situationer av jäv eller intressekonflikter genom att de organ som finns represen-

[33] Jane Reichel och Henrik Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige s. 58 ff.
[34] Prop. 1975/76:209 s. 138.
[35] Thomas Bull, ”Objektivitetsprincipen” i Lena Marcusson (red.), Offentligrättsliga principer (4 uppl. Iustus 2020) s. 111.
[36] SOU 2010:29 s. 91, Jane Reichel och Henrik Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige s. 107.

terade i partnerskapet också har ansökt om stöd. En ledamot i partnerskapet som är utsedd som företrädare för exempelvis en kommun eller region kan då vara jävig när kommunen eller regionen har ansökt om medel. Flera av de jävsgrunder som framgår av förvaltningslagen är tänkbara, bland dem intressejäv eller ställföreträdarjäv (16 § första stycket 1och 2 förvaltningslagen).[37] Om ingen annan jävsgrund är tillämplig, kan så kallad delikatessjäv fånga upp situationer där någon annan omständighet gör att en ledamots opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas (16 § första stycket 4 förvaltningslagen). Genom den breda formuleringen av jävsgrunder, inklusive delikatessjäv, kan förvaltningslagen fånga upp EU-rättens krav på att undvika intressekonflikter.[38] Det blir därmed inte nödvändigt att göra en strikt åtskillnad mellan definitionen av jäv enligt förvaltningslagen och intressekonflikter enligt kommissionens delegerade förordning 240/2014.

Riksrevisionen har i sin rapport om strukturfondspartnerskapen angett att dessa inte alltid har uppmärksammat de aktuella jävsbestämmelserna eller tillämpat dem korrekt, bland annat avseende när jäv ska anmälas. [39]Dessa anförda problem handlar emellertid enligt min uppfattning om okunskap om reglerna, inte om att det saknas reglering. De utgör inget vägande skäl att ändra det svenska regelverket, exempelvis genom att ta in särskilda jävsbestämmelser i föreskrifter som avser hanteringen av medel från strukturfonderna. Genom det grundläggande objektivitetskravet i regeringsformen och hänvisningen till förvaltningslagens jävsbestämmelser finns en, rättsligt sett, tillräcklig allmän reglering för att undvika jäv eller intressekonflikter och för att uppfylla EU-rättens krav. Nedan diskuteras mer specifikt hur de svenska reglerna om objektivitet och jäv i 5 och 16–18 §§ förvaltningslagen förhåller sig till regleringen av intressekonflikter i artikel 61 i EU:s budgetförordning.

Lokala aktionsgrupper – styrning, ansvar och kontroll

Enligt förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser ska det finnas lokala aktionsgrupper (LAG) som utformar och genomför strategier för lokalt ledd utveckling, betecknad som Leader inom

[37] Enligt Riksrevisionen är det vanligt att frågor om jäv och intressekonflikter uppkommer i partnerskapen, se Riksrevisionen, Regionala strukturfondspartnerskap s. 48 ff.
[38] Jane Reichel och Henrik Wenander, Europeisk förvaltningsrätt i Sverige s. 135.
[39] Riksrevisionen, Regionala strukturfondspartnerskap s. 48 ff.

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).[40] Kompletterande bestämmelser finns för svensk del i lagen (2015:266) om lokala aktionsgrupper (LAG-lagen) och i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Av underlaget för rättsutredningen framgår att utredningens arbete har uppmärksammat frågan om de problem avseende styrning, ansvar och kontroll som har identifierats avseende strukturfondspartnerskap också gäller för lokala aktionsgrupper.

Till skillnad från strukturfondspartnerskapen följer inrättandet av lokala aktionsgrupper i medlemsstaterna uttryckligen av EU-regleringen. Det är alltså inte fråga om en specifikt svensk reglering som eventuellt kan ifrågasättas i förhållande till EU-regelverket. Avsikten är att aktionsgrupperna ska representera lokalsamhällets intressen.[41] Enligt förordningstexten ska de bestå ”av företrädare för offentliga och privata lokala socioekonomiska intressen” och där ingen enskild intressegrupp styr beslutsfattandet.[42] De ska genomföra de lokalt ledda utvecklingsstrategierna och därvid bland annat införa öppna urvalsförfaranden för stöd, välja ut insatser samt lägga fram urvalet för den förvaltande myndigheten.[43]

Regleringen i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser innehåller därutöver inga bestämmelser för hur de lokala aktionsgrupperna ska organiseras och verka. Det ankommer i stället på medlemsstaterna att skapa rättsliga ramar för dem i enlighet med sina offentligrättsliga förutsättningar i enlighet med den så kallade institutionella och processuella autonomin (se första delen av denna rättsutredning). I förarbetena till LAG-lagen anfördes att motsvarigheten till lokalt ledd utveckling i programperioden 2007–2013 hade varit organiserade som ideella föreningar.[44] I dessa förarbeten angavs inget om att detta skulle förändras. Även fortsatt betraktas lokala aktionsgrupper som ideella föreningar.[45]

De lokala aktionsgrupper organiseras därmed i en etablerad privaträttslig struktur, vilket gör att det inte föreligger samma problem av-

[40] Artikel 31–33 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser samt skäl 32 i ingressen till samma förordning.
[41] Skäl 30 och 32 i ingressen till förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[42] Artikel 32 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[43] Artikel 33 i förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser.
[44] Prop. 2014/15:89 s. 11; Ds 2014:40 s. 13.
[45] Se exempelvis Jordbruksverkets information om Leader, där lokala aktionsgrupper beskrivs som ideella föreningar, https://jordbruksverket.se/stod/lokalt-ledd-utveckling-genom-leader/leader-2023-2027/det-har-ar-lokalt-ledd-utveckling-genom-leader (besökt 2023-08-17).

seende styrning, ansvar och kontroll som för strukturfondspartnerskapen. Eftersom aktionsgrupperna utgör fristående privaträttsliga organ saknar dock offentliga organ formella möjligheter att styra deras beslutsfattande, vilket får anses vara ett syfte med konstruktionen med denna typ av organ som representerar den lokala nivån. När det gäller beslutsfattandet ska den lokala aktionsgruppen vid sin handläggning av stödärenden tillämpa ett antal bestämmelser i förvaltningslagen, bland annat avseende objektivitet, partsinsyn, jäv, kommunikation och motivering.[46] Också på denna punkt är regleringen av lokala aktionsgrupper avsevärt tydligare än vad som gäller för strukturfondspartnerskap. Slutligen finns för de lokala aktionsgrupperna uttryckliga regler om att Jordbruksverket ska kontrollera att aktionsgrupper följer beslut om lokalt ledda utvecklingsstrategier, nationell rätt och EU-rätt. Vid avvikelser ska verket vidta lämpliga och proportionerliga åtgärder.[47]

Den samlade slutsatsen blir att konstruktionen med lokala aktionsgrupper inte omfattas av samma problem som strukturfondspartnerskap när det gäller styrning, ansvar och kontroll. Detta beror på dels organisationen som ideell förening, dels den uttryckliga hänvisningen till regler i förvaltningslagen.

De svenska jävsreglerna och kraven i artikel 61 i EU:s budgetförordning från 2018

Ovan konstateras att objektivitetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen och hänvisningen till förvaltningslagens jävsbestämmelser i strukturfondspartnerskapslagen utgör en, rättsligt sett, tillräcklig reglering för att undvika jäv eller intressekonflikter och för att uppfylla EU-rättens krav så som de framgår av bland annat den tidigare nämnda så kallade europeiska uppförandekoden för partnerskap, förordning 240/2014. Frågan i denna del är hur den svenska regleringen av objektivitet och jäv (5 och 16–18 §§ förvaltningslagen) förhåller sig specifikt till bestämmelserna om intressekonflikter i artikel 61 i budgetförordningen från 2018.

Av artikel 61 i 2018 års budgetförordning framgår att aktörer i budgetförvaltningen och andra personer, inklusive nationella myndig-

[46] 3 kap. 15 § förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
[47] 11 kap. 55 § förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

heter på alla nivåer, som medverkar i genomförandet av budgeten på olika sätt, inte får utföra handlingar som kan leda till en konflikt mellan deras egenintresse och unionens intresse. De ska vidare vidta lämpliga åtgärder för att förhindra intressekonflikter (artikel 61.1). Bestämmelsen föreskriver ett förfarande för att hantera risker för intressekonflikter som inbegriper en anställd vid en nationell myndighet. Om det föreligger en sådan risk ska den anställde underrätta sin närmaste överordnade, som skriftligen ska fastställa om det föreligger en intressekonflikt. Om denna prövning innebär att det föreligger en intressekonflikt ska myndigheten ”säkerställa att personen i fråga avbryter all verksamhet i ärendet” (artikel 61.2). Slutligen anges (artikel 61.3) att en intressekonflikt anses föreligga om en aktör i budgetförvaltningen sätter en opartisk och objektiv tjänsteutövning på spel av

- familjeskäl,
- känslomässiga skäl,
- skäl som hänger samman med politisk eller nationell koppling,
- ekonomiskt intresse eller något annat direkt eller indirekt personligt intresse.[48]

Kommissionen har ansett att den själv och Revisionsrätten kan beakta bestämmelsen vid revision och andra kontroller av medlemsstaterna. Enligt kommissionens uppfattning är medlemsstaterna behöriga att tillämpa egna mer utförliga nationella bestämmelser, men att de bör komplettera sådana (nationella) regler som är ”ofullständiga eller mindre strikta”.[49]

För svensk del innebär den allmänna objektivitetsprincipen i 5 § andra stycket förvaltningslagen ett grundläggande krav på saklighet och opartiskhet i förvaltningsmyndigheternas hela verksamhet, alltså också i deras faktiska handlande vid sidan av ärendehandläggning. Principen kommer också till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen, som omfattar en plikt att beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna plikt omfattar både domstolar, för-

[48] Se för en diskussion om innebörden i de olika punkterna Kommissionens tillkännagivande Vägledning om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen (2021/C 121/01) (Kommissionens vägledning) s. 7 ff.
[49] Kommissionens vägledning om undvikande och hantering av intressekonflikter enligt budgetförordningen s. 7.

valtningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

Till det sagda kommer som nämnts bestämmelserna om jäv. I 16 § förvaltningslagen anges i fyra punkter olika former av jäv:

1. Parts-, intresse och närståendejäv
2. Ställföreträdarjäv och ombudsjäv
3. Tvåinstansjäv och
4. Delikatessjäv (generalklausul).[50]

I 17 och 18 §§ ges anvisningar till hur jävssituationer ska hanteras. Enligt 17 § förvaltningslagen får den som är jävig inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller vara närvarande när ärendet avgörs. Den jävige får dock utföra uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. Av 18 § framgår att den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska anmäla det till myndigheten, som ska pröva jävsfrågan så snart som möjligt. De offentliga organ som inte utgör förvaltningsmyndigheter och som därmed inte omfattas av förvaltningslagen kan, när så är möjligt, falla tillbaka på 1 kap. 9 § regeringsformen, som dock inte gäller beslutande församlingar.

Den grundläggande tanken bakom bestämmelsen om intressekonflikter i artikel 61 i 2018 års budgetförordning och reglerna om objektivitet och jäv i förvaltningslagen kan antas vara densamma. Det finns dock några punkter att notera.

Till att börja skiljer sig definitionen av intressekonflikter i artikel 61 från innebörden av jäv enligt 16 § förvaltningslagen. De tre först nämnda skälen till intressekonflikter i artikel 61.3 – familjeskäl, känslomässiga skäl samt skäl som hänger samman med politisk eller nationell koppling – är sådant som principiellt skulle kunna falla under 16 § första stycket 4 förvaltningslagen (delikatessjäv), i den mån förhållandet alls skulle anses jävsgrundande. Det sist nämnda skälet i artikel 61.3 – ekonomiskt intresse eller något annat direkt eller indirekt personligt intresse – motsvaras principiellt av 16 § första stycket 1 förvaltningslagen (intressejäv) eller delikatessjäv.[51]

[50] Prop. 2016/17:180 s. 302 f.
[51] Jfr Mathias Lundmark och Johan Säfsten, Förvaltningslagen – En kommentar s. 133 ff. angående fall av delikatessjäv med anknytning till parts-, intresse- eller närståendejäv.

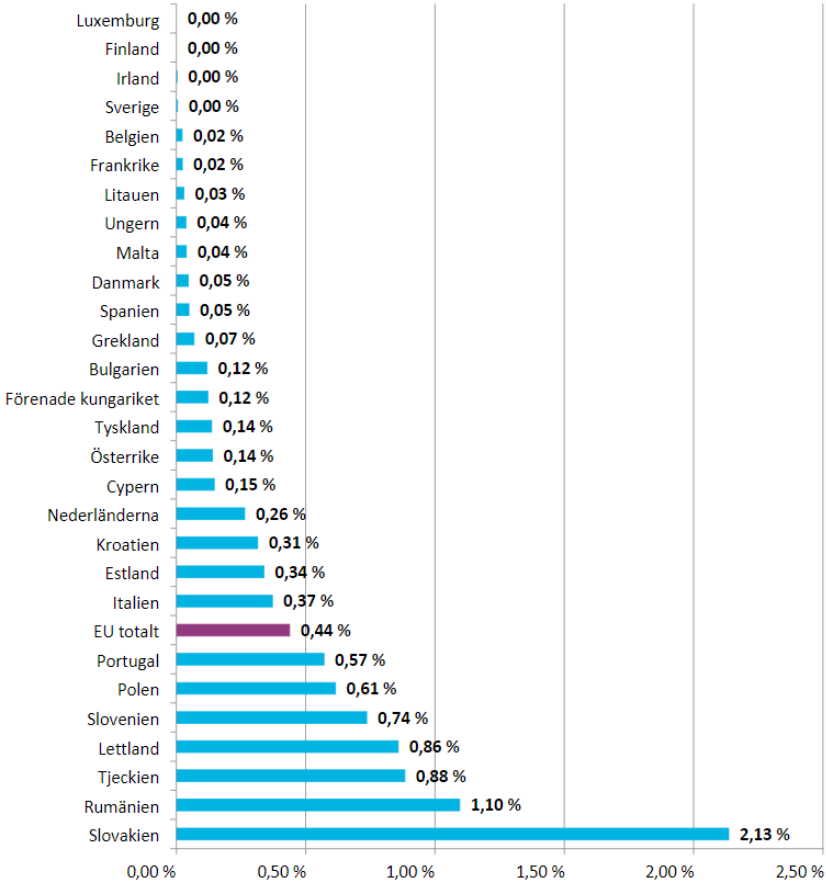
Vidare skiljer sig följderna av jäv respektive intressekonflikt något. Om det föreligger risk för en intressekonflikt för en anställd vid en nationell myndighet gäller enligt artikel 61.2 att personen ska underrätta sin närmaste överordnade. Denne ska skriftligen fastställa om det förekommer en intressekonflikt. Bestämmelsen motsvaras av 18 § förvaltningslagen som också bygger på en anmälan, dock ”till myndigheten”, vilken ska pröva jävsfrågan så snart som möjligt.

Om prövningen utmynnar i att det föreligger intressekonflikt ska myndigheten säkerställa att personen avbryter all verksamhet i ärendet samt att ”eventuella ytterligare lämpliga åtgärder vidtas i enlighet med tillämplig rätt.” Det finns i förordningstexten inte något undantag som motsvarar 17 § förvaltningslagen.

Eftersom budgetförordningen är en direkt tillämplig EU-förordning som i denna del är tillräckligt tydlig och klar för att utan ytterligare åtgärder kunna tillämpas i medlemsstaterna ska berörda svenska myndigheter tillämpa artikel 61 med företräde framför svensk rätt. Dock utgör regleringen av jäv och intressekonflikter inte helt samma företeelser. Dessutom kan det, åtminstone enligt kommissionens synsätt, vara möjligt att tillämpa ”egna mer utförliga nationella bestämmelser”. Därför kan 1 § förvaltningslagen rimligen tillämpas parallellt med artikel 61. Detta stöds av att artikel 61.2 i 2018 års budgetförordning anger att myndigheten kan vidta ”ytterligare lämpliga åtgärder i enlighet med nationell rätt”. Den nationella rätten – här 16 § förvaltningslagen – kan med detta synsätt komplettera budgetförordningens bestämmelse. Däremot är 17 § inte förenlig med ordalydelsen av artikel 61.2 när det gäller utrymmet för den jävige att utföra uppgifter som inte någon annan kan utföra.

Upptäckta och anmälda bedrägerier

Figur **Upptäckt och anmält bedrägeri i procent av de sammanhållningspolitiska medel som EU-medlemsstaterna tog emot under programperioden 2007–2013**



Källa: Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter: förvaltande myndigheter måste bli bättre på upptäckt, motåtgärder och samordning, Europeiska revisionsrättens Särskilda rapport 2019 nr 06.

Alternativt författningsförslag

Förslag till lag om upphävande av lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap

Härigenom föreskrivs att lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Förslag till förordning om ändring av förordningen (2022:1379) om förvaltningen av program för vissa EU-fonder

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2022:1379) om förvaltning av vissa EU-fonder

dels att 1 kap. 2 § samt 2 kap. 7 och 11–18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 18 a § och 18 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
2 §	
Förordningen innehåller kompletterande bestämmelser till	
1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012,	
2. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik,	
3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1058 av den 24 juni 2021 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden,	
4. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013,	
5. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059	5. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059

av den 24 juni 2021 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för yttre åtgärder,

6. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1056 av den 24 juni 2021 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning, *och*

7. lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap.

av den 24 juni 2021 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för yttre åtgärder, *och*

6. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1056 av den 24 juni 2021 om inrättande av Fonden för en rättvis omställning.

2 kap.

7 §

En ansökan om stöd från det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden, det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ och det nationella programmet för Fonden för en rättvis omställning och de Interregprogram som anges i 1 kap. 6 § 1, 3 och 4 ska lämnas in till den förvaltande myndigheten. En ansökan om stöd från det Interregprogram som anges i 1 kap. 6 § 2 ska lämnas in till det gemensamma sekretariatet.

En ansökan om stöd ska vara skriftlig och undertecknad av sökanden. Ansökan ska innehålla de handlingar och uppgifter som den förvaltande myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan. Av ansökan ska det framgå hur medfinansiering kommer att ordnas.

En ansökan om stöd ska vara skriftlig och undertecknad av sökanden. Ansökan ska innehålla de handlingar och uppgifter som den förvaltande myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan. Av ansökan ska det framgå hur medfinansiering kommer att ordnas. *Uppgifter om faktiska förhållanden ska undertecknas av sökanden eller för sökanden behörig ställföreträdare på heder och samvete.*

Om ansökan görs elektroniskt ska en sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Euro-

paparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen användas.

Kompletterande bestämmelser för de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden och det nationella programmet för Europeiska socialfonden+

11 §

För de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden och regionalt tilldelade medel inom det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ ska 12–*18* §§ tillämpas när stöd lämnas i form av bidrag.	För de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden och regionalt tilldelade medel inom det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ ska 12–*18 b* §§ tillämpas när stöd lämnas i form av bidrag.

12 §

De förvaltande myndigheterna ska i ett underlag sammanställa de projekt som myndigheten valt ut enligt de kriterier som anges i artikel 73.2 i förordning (EU) 2021/1060.	*Inom ramen för förvaltningen av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden+ ska det finnas strategiska samverkansgrupper.* *De strategiska samverkansgrupperna ska bildas inom det geografiska området för varje regionalt program inom Europeiska regionala utvecklingsfonden och motsvarande regional handlingsplan för det nationella programmet inom Europeiska socialfonden+.*

13 §

Underlaget för prioritering ska lämnas till strukturfondspartnerskapen i god tid, minst fyra veckor, före strukturfondspartnerskapets sammanträde.

En strategisk samverkansgrupp ska bestå av en ordförande samt som mest 15 och som minst 12 övriga ledamöter. Det ska finnas lika många ersättare som det finns övriga ledamöter. En av de övriga ledamöterna ska vara vice ordförande.

14 §

I 2 § lagen om strukturfondspartnerskap anges att strukturfondspartnerskapet ska samråda med berörd region i fråga om projektets överensstämmelse med det regionala tillväxtarbetet i berörda län. Samrådet ska ske innan strukturfondspartnerskapet lämnar sitt yttrande om prioritering och dokumenteras skriftligt.

En strategisk samverkansgrupp ska bestå av

1. förtroendevalda representanter för kommuner och regioner i berörda län samt, i vissa fall, Sametinget,

2. företrädare för arbetsmarknadens organisationer, berörda intresseorganisationer, föreningar, och

3. företrädare för de myndigheter som regeringen bestämmer.

Regeringen utser ordförande för respektive samverkansgrupp. Ordföranden utser övriga ledamöter efter ett nomineringsförfarande och enligt de grunder som regeringen bestämmer. Det sammanlagda antalet ledamöter enligt första stycket 1 ska överstiga antalet övriga ledamöter.

15 §

Ordföranden i strukturfondspartnerskapet ska kalla till sammanträde i samråd med den förvaltande myndigheten. Vid sammanträdet föredrar den förvaltande myndigheten underlaget enligt 12 §.

De förvaltande myndigheterna enligt 1 kap. 4–5 §§ ska i sitt arbete med de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden respektive de regionalt tilldelade medlen för det

Efter sammanträdet ska ordföranden i strukturfondspartnerskapet lämna ett skriftligt yttrande om prioritering. Yttrandet ska vara enhälligt och får lämnas när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

nationella programmet för Europeiska socialfonden+ samverka med de strategiska samverkansgrupperna vid framtagande och utformning av utlysningsplaner och utlysningstexter avseende fondmedel.

16 §

Yttrandet om prioritering ska innehålla en prioritering av de ansökningar som valts ut av den förvaltande myndigheten. Prioriteringen ska avse varje ansökan i dess helhet och för varje prioritering ska en motivering lämnas.

Motiveringen för varje enskild prioritering ska innehålla en redogörelse för det samråd som skett med berörda regioner och en bedömning av hur ansökan uppfyller de mål som ställts upp i de riktlinjer för prioritering som framgår av strukturfondspartnerskapets arbetsordning.

De strategiska samverkansgrupperna ska sammanträda inför framtagande av utlysningsplaner och utformning av utlysningstexter avseende fondmedel.

Ordföranden sammankallar och leder sammanträdena.

Vid samverkansgruppernas arbete tillämpas bestämmelserna om jäv i 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900).

17 §

De förvaltande myndigheternas beslut om stöd ska även innehålla uppgifter om strukturfondspartnerskapens motivering. De förvaltande myndigheterna underrättar stödmottagaren om beslutet.

Den strategiska samverkansgruppens ordförande ska i samråd med de förvaltande myndigheterna enligt 1 kap. 4–5 §§ sammanställa ett underlag inför samverkansgruppernas sammanträde. Underlaget ska vara ledamöterna tillhanda senast två veckor innan sammanträdet.

18 §

Ordföranden i strukturfondspartnerskapet ska säkerställa att en arbetsordning fastställs enhälligt.

De förvaltande myndigheterna enligt 1 kap. 4–5 §§ ska inför beslut om vilka projekt som ska tilldelas fondmedel samråda med berörd region som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i fråga om ett projekts överensstämmelse med det regionala utvecklingsarbetet i berörda län. Samrådet ska dokumenteras skriftligt.

18 a §

Den förvaltande myndighetens beslut om stöd ska innehålla en bedömning av hur ansökan uppfyller de krav, kriterier och villkor som är tillämpliga för programmet och den aktuella utlysningen samt upplysning om att samråd har skett med berörda regioner.

18 b §

Den strategiska samverkansgruppens ordförande ska säkerställa att en arbetsordning fastställs enhälligt.

Arbetsordningen ska godkännas av övervakningskommittéerna för det nationella programmet för Europeiska socialfonden+ respektive det nationella och de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]

Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]

En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]

Försvarsdepartementet

Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]