

Datum
2018-09-12

Ert datum
2018-07-05

Näringsdepartementet

ESV dnr
2018-00716

Er beteckning
N2018-03829-RTS

Handläggare
Anders Said

Remissvar till Näringsdepartementet gällande EU-kommissionens förslag COM (2018) 372-375, 382, 390 och 471-473

Ekonomistyrningsverket (ESV) har av Näringsdepartementet fått remissen EU-kommissionens förslag COM (2018) 372-375, 382, 390 och 471-473. ESV avgränsar remissvaret till vår uppgift att utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel.

Sammanfattning

ESV är positivt till att förslagen stärker enhetlighet och proportionalitet i styrningen av EU-medel. ESV invänder mot att förslagen försvårar genomförandet av revision i andra medlemsstater.

ESV är positivt till att förslaget till allmänna bestämmelser och finansiella regler inkluderar fler fonder än i nuvarande regelverk. Det är enligt ESV ett steg i rätt riktning att minska antalet bestämmelser eftersom det bidrar till enhetlighet, förenklar för stödmottagare och minskar de administrativa kostnaderna för EU-kommissionen. För den svenska hanteringen av EU-medlen innebär förslaget en anpassning till ett nytt regelverk för några myndigheter.

ESV är positivt till att förslaget till allmänna bestämmelser och finansiella regler minskar sina krav på revision av välfungerande program. ESV bedömer att förslaget ger möjlighet för revisionsmyndigheterna att mer självständigt bestämma omfattningen på revision av intern styrning och kontroll, vilket förenklar och effektiviserar arbetet. ESV tolkar att för välfungerande program begränsar EU-kommissionen sina krav till att enbart omfatta revisionsarbetet av projekt och räkenskaper.

När det kommer till de territoriella samarbetsprogrammen presenteras stora förändringar. ESV tillstyrker att kommissionen föreslår göra ett gemensamt stickprov för alla territoriella samarbetsprogram i Europa, men avstyrker att revisionsmyndigheten ska utföra revision av projekt i andra medlemsstater. ESV anser att förslaget riskerar att försämra effektiviteten och kvalitén i revisionsarbetet.

ESV anser slutligen att förslagen medför att §11 och §12 i ESV:s instruktion (förordning 2016:1023) behöver ses över med anledning av att revisorsgrupperna föreslås avskaffas.

Gemensamma bestämmelser och finansiella regler - Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering COM (2018) 375, inklusive bilagor

Övergripande synpunkter

- ESV tillstyrker att förslaget inkluderar flera fonder än i nuvarande regelverk. Tillkommande är Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering. ESV anser att det stärker enhetligheten i regelverket, förenklar för stödmottagare, förbättrar rättssäkerheten och minskar de administrativa kostnaderna för EU-kommissionen (fortsättningsvis kommissionen). För den svenska hanteringen av EU medlen innebär förslaget en anpassning till ett nytt regelverk för några myndigheter.
- ESV tillstyrker att förslaget omfattar såväl gemensamma bestämmelser, finansiella regler inklusive bilagor med mallar för bland annat rapportering till kommissionen. Det ger samtliga aktörer som berörs av regelverket en god möjlighet att bedöma effekter och konsekvenser av förslagen. Vid tidigare budgetperiod presenterades förslagen i olika delar som lades fram successivt vilket medförde svårigheter att inledningsvis få en sammanhållen bild.
- ESV anser att begreppsterminologin rörande revisionsmyndighetens uttalande behöver ses över i syfte att säkerställa att den överensstämmer med förslaget till budgetförordningen för kommande programperiod. ESV har noterat på flera ställen i förslaget att begreppen inte stämmer överens. I exempelvis artikel 71.3 står det att förvaltnings- och kontrollsystemet ska fungera effektivt medan förslaget till budgetförordningen artikel 63.7 använder begreppet korrekt.
- ESV anser att förslaget behöver kompletteras med en reglering av hur gränsöverskridande projekt ska revideras och kontrolleras inom Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering. Förslagen på fondspecifika förordningarna för dessa fonder berör inte revision eller kontroll av denna typ av projekt.
- ESV är positivt till att kopplingen till internationella revisionsstandarder ges en ökad tyngd i bilagorna till förslaget (bilaga X, XVI). Det står att

revisionsmyndighetens revisioner ska ”överensstämma” med internationella accepterade revisionsstandarder, medan nuvarande lydelse är ”beakta”, vilket är mindre tydligt.

Lokala aktionsgrupper, artikel 27

ESV föreslår att kommissionen verkar för att förslaget överensstämmer med kommande regelverk för europeiska jordbruksfonderna så att bestämmelserna går att tillämpa på samma sätt oberoende av vilka fonder som hanteras av de lokala aktionsgrupperna. ESV har i nuvarande programperiod iakttagit att det blir en komplicerad tillämpning när regelverken skiljer sig åt mellan EU:s fonder. Det försvårar för såväl stödmottagare, ansvarig myndighet som för revisionsmyndigheten.

Schablonfinansiering av tekniskt stöd till medlemsstaterna, artikel 31

ESV tillstyrker att tekniskt stöd till varje program ska ersättas med en schablonsats. ESV bedömer att det förenklar hanteringen och minskar risken för fel.

Bidragsformer, artikel 48 (1)

ESV tillstyrker att bidrag till insatser som är lägre än 200 000 euro ska ges i form av enhetskostnader, enhetsbelopp eller schablonsatser. ESV bedömer att det förenklar för stödmottagare samt effektiviserar hanteringen inklusive revision.

ESV stödjer generellt ett ökat användande av förenklade redovisningsalternativ. Det förenklar för stödmottagare, minskar de administrativa kostnaderna och minskar risken för felaktiga utbetalningar. ESV bedömer att införandet av förenklade redovisningsalternativ kan medföra, för de fall där befintliga modeller inte är tillämpliga och kan användas utan vidare anpassning, initialt ett ökat arbete för förvaltande myndighet när tillämpliga modeller ska tas fram och godkännas av kommissionen,

Direkta personalkostnader avseende bidrag, artikel 50 (1)

ESV avstyrker att Asyl- och migrationsfonden undantas från möjligheten att ta med kostnader som omfattas av offentlig upphandling samt direkta personalkostnader från beräkningsunderlaget för schablonsatsen. Utifrån hur fonden hittills genomförts i Sverige ser ESV inga rimliga skäl till undantaget och förordar istället enhetlighet i regelverket.

Återanvändning av medel som kan härledas från fondernas stöd, artikel 56

ESV anser att förslaget behöver kompletteras med en reglering av det juridiska ägarskapet för revolverade medel, det vill säga medel som återinvesteras. Det behöver tydliggöras när revolverade medel inte längre omfattas av EU:s regelverk och ansvar och när de övergår till medlemsstaternas ansvar och regelverk.

Icke stödberättigande kostnader, artikel 58 (c)

ESV avstyrker punkt c) och föreslår att den ersätts med följande formulering ”Återbetalningsbar mervärdesskatt utom sådan som inte kan återbetalas enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt”. Formuleringen kommer från artikel 69.3 (1303/2013) i nuvarande gemensamma bestämmelser. ESV anser att kommissionens förslag kan leda till incitament att dela upp projekt för att få ersättning för moms-kostnader. Det innebär även en risk för fel för projekt som ligger nära beloppsgränsen.

Medlemsstaternas ansvar, artikel 63.9

ESV anser att det är positivt att förslaget inte inbegriper ett utnämningförfarande som tillämpades i nuvarande programperiod. ESV anser att utnämningförfarandet i Sverige inte gav ett tillräckligt mervärde i förhållande till arbetsinsatsen.

Kommissionens befogenheter och ansvar, artikel 64.4 (c)

ESV föreslår att formuleringen ”minst ett av unionens officiella språk” i förslaget ersätts med ”det officiella språk som används i medlemslandet”. Förslaget handlar om vilket språk kommissionens revisionsrapporter ska överlämnas på. ESV anser att det är rimligt att kommissionen överlämnar rapporten på det officiella språk som används i medlemslandet. Det är nödvändigt för att säkerställa att resultatet tas om hand på ett korrekt sätt.

Programförvaltning vid den förvaltande myndigheten, artikel 68.1 (f)

ESV föreslår att arbetsuppgiften den årliga sammanfattningen läggs till i punkt f) så att förslaget stämmer överens med förslaget till budgetförordning artikel 63.5. För att styra hanteringen på ett effektivt sätt anser ESV att de olika förordningarna behöver överensstämma.

Redovisningstjänst, artikel 70

- 70.1: ESV tillstyrker inrättandet av en redovisningstjänst istället för en attesterande myndighet som finns i nuvarande regelverk. Det leder till en förenklad förvaltning utan att kontrollmiljön försvagas väsentligt.

- 70.3: ESV avstyrker att undantag från de allmänna bestämmelserna endast ges för de territoriella samarbetsprogrammen. Eftersom gränsöverskridande projekt kan förekomma även inom Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering, anser ESV att det är rimligt att även de fonderna får göra undantag.

Revisionsmyndighetens uppgifter, artikel 71

- 71.3: ESV föreslår att uttalandet om förvaltningsförklaringen läggs till som punkt (iv). Förvaltningsförklaringen utgör grund för revisionsmyndighetens uttalande. Revisionsmyndigheten ska uttala sig om den utifrån sitt arbete hyser några tvivel mot vad som sägs i förvaltningsförklaringen.

- 71.6: ESV tillstyrker förslaget och ser positivt på att de årliga mötena i kommande programperiod även omfattar revisionsarbetet för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering. ESV anser att det är viktigt med årliga möten mellan revisionsmyndigheten och kommissionen inte minst för att öka tilliten och främja ett effektivt arbetssätt.

Revisionsstrategi, artikel 72

- ESV anser att förslaget behöver förtydligas avseende vad som ska vara upprättat inom nio månader och vad som avses med första verksamhetsåret. Om kommissionen menar att revisionerna ska vara slutförda inom nio månader så bedömer ESV att tiden för genomförande av dessa revisioner inte är tillräcklig.

- ESV tillstyrker att revisionsstrategin ska omfatta systemrevisioner, och inte utnämningförfarande, av ”nyligen utsedda förvaltande myndigheter och myndigheter som sköter redovisningstjänsten”. ESV anser att risken för fel och brister kan vara större hos nyutnämnda myndigheter och därför är det rimligt att dessa myndigheter granskas i ett tidigt skede för att motverka bristerna i uppstartsfasen.

Insatsrevision, artikel 73

- 73.2: ESV tillstyrker att det statistiska urvalet ska få omfatta ett eller flera program som får stöd från ”Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF+”. ESV tolkar att förslaget gör det möjligt för revisionsmyndigheterna att vid urval av projekt gruppera program även om de tillhör olika fonder, myndigheter och förvaltnings- och kontrollsystem. ESV bedömer att förslaget möjliggör för revisionsmyndigheterna att effektivisera arbetet.

- 73.2: ESV avstyrker tredje stycket eftersom det skulle innebära att kommissionen går miste om en möjlighet att effektivisera revisionsarbetet. Förslaget innebär att följande fonder inte kan använda sig av möjligheten att gruppera program: Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet, instrumentet för gränsförvaltning och visering och Europeiska havs- och fiskerifonden. ESV ser inget rimligt skäl, utifrån hur fonderna tillämpas i Sverige, att undanta fonderna och förordar istället enhetlighet i regelverket.

Rutiner för en gemensam revision, artikel 74

- 74.2: ESV avstyrker att kommissionen enligt förslaget ska ta hänsyn till om medlemsstaten deltar i det fördjupade samarbetet om Europeiska åklagarmyndigheten. ESV ser inte deltagandet som en relevant faktor för att bedöma tillförlitligheten i revisionsmyndighetens arbete.

- 74.3: ESV avstyrker att förslaget har satt upp olika beloppsgränser för fonderna och föreslår istället att kommissionen begränsar sig till endast en beloppsgräns. Användandet av flera beloppsgränser överensstämmer inte med ansatsen att

gruppera olika fonder och program vid urval av projekt (det vill säga artikel 73.2) och riskerar bidra till att göra regelverket svårtillämpat.

Förvaltningskontroller och revisioner av finansieringsinstrument, artikel 75
ESV tillstyrker att Europeiska investeringsbankens skyldigheter avseende rapportering och rapporteringens innehåll förtydligats. Det förenklar för förvaltande myndighet att ta sitt ansvar.

Utökade proportionella arrangemang, artikel 77

ESV föreslår att en punkt läggs till mellan punkt a) och b) med följande formulering: "Genom undantag från artikel 71.1 får revisionsmyndigheten begränsa sina revisionsinsatser till att endast omfatta insatsrevisioner i enlighet med artikel 73 och revision av räkenskaper". Hänvisningen till artikel 71 är viktigt eftersom det är portalparagrafen som definierar revisionsmyndighetens uppgifter och ansvar. Genom denna ändring menar ESV att det blir tydligare vad revisionsmyndigheterna ska göra. ESV:s tolkning av kommissionens intentioner med den föreslagna förenklingen leder till att räkenskapsrevisioner alltid ska genomföras, även om undantag görs från 71.1.

ESV:s tolkning av förslaget är att kommissionen för välfungerande program minskar sina krav till att enbart omfatta revisionsarbetet av projekt och räkenskaper. Kravet på att lämna ett uttalande om ändamålsenligheten i förvaltnings- och kontrollsystemen kvarstår dock vilket, enligt ESV:s bedömning, innebär att revision av intern styrning och kontroll fortsatt behöver utföras för välfungerande program. ESV bedömer att förslaget ger revisionsmyndigheten möjlighet att mer självständigt bestämma omfattningen på revision av intern styrning och kontroll och att detta förenklar och effektiviserar arbetet.

ESV konstaterar att för de program där revisionsmyndigheten gör ett icke-statistiskt urval riskerar förslaget inte kunna nyttjas trots att programmet har ett ändamålsenligt förvaltnings- och kontrollsystem, vilket motverkar ambitionen i förslaget. I små program med ett fåtal projekt kan ett enstaka fel få stort genomslag och riskerar att driva upp felprocenten över den nivå som kommissionen godtar för felaktiga utgifter.

Villkor för användningen av utökade proportionella arrangemang, artikel 78 (1)

ESV avstyrker att kommissionen enligt förslaget ska ta hänsyn till om medlemsstaten deltar i det fördjupade samarbetet om Europeiska åklagarmyndigheten. ESV ser inte deltagandet som en relevant faktor för att bedöma ändamålsenligheten i förvaltnings- och kontrollsystemet.

Ersättning för stödberättigande utgifter på grundval av enhetskostnader, enhetsbelopp och schablonsatser, artikel 88

ESV föreslår att följande mening läggs till: ”I det fall som revisionsmyndigheten har givit ett uttalande om modeller för förenklade kostnadsalternativ så bör kommissionen beakta det i sin bedömning”.

Mall för revisionsuttalandet, bilaga XVI

ESV avstyrker förslaget skrivning om etiska krav med motivering att etiska krav får anses ingå i internationellt accepterade standarder.

Mall för den årliga kontrollrapporten – artikel 71.3 b, bilaga XVII (4)

ESV föreslår att det ges möjlighet att beskriva vad revisionsmyndigheten utfört för arbete för att underbygga sitt uttalande (enligt artikel 71 punkt 3 a) för det fall nationella system tillämpas i enlighet med artiklarna 77-78.

Territoriellt samarbete - särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete, COM (2018) 374

Regler om utgifternas stödberättigande, artikel 36 (4)

ESV avstyrker förslaget. Kommissionen föreslår att förvaltande myndighets uppfattning ska ges företräde före revisionsmyndighetens. ESV anser att denna formulering bidrar till ett otydligt ansvarsförhållande och medför att statusen blir oklar för den årliga kontrollrapporten och revisionsuttalandet. ESV anser också att det inte är förenligt med internationella standarder för revision som revisionsmyndigheten enligt bestämmelserna ska arbeta efter.

Kostnader för resor och logi, artikel 40 (5)

ESV tillstyrker att kostnader för resor och logi får beräknas som ett schablonbelopp. ESV bedömer att det förenklar för stödmottagare samt effektiviserar hanteringen inklusive revision av medlen.

Revisionsmyndighetens uppgifter, artikel 47

- 47.1: ESV avstyrker formuleringen ”En deltagande medlemsstat får dock ange när revisionsmyndigheten ska åtföljas av en revisor från den deltagande medlemsstaten”, och föreslår att den ersätts med följande formulering; ”Revisionsmyndigheten för ett Interreg program har rätt att uppdra åt en revisionsmyndighet i en deltagande medlemsstat att utföra insatsrevision”.

Kommissionens förslag innebär att revisionsmyndigheten ska utföra revision av projekt i hela programmets territorium, det vill säga även i andra medlemsstater. ESV anser att revision av projekt behöver utföras av en revisor från medlemsstaten,

som kan det nationella regelverket och språket för att genomförandet ska vara effektivt och kvalitén tillräcklig.

Slutligen bedömer ESV att förslaget medför att §11 och §12 i instruktionen (2016:1023) till ESV behöver ses över.

- 47.5. ESV föreslår att punkterna a-c kompletteras med en punkt om förvaltningsförklaringen som utgör en grund för revisionsmyndighetens uttalande. Revisionsmyndigheten ska uttala sig om ifall den utifrån sitt arbete hyser några tvivel mot vad som sägs i förvaltningsförklaringen.

Insatsrevision, artikel 48.1

ESV tillstyrker att kommissionen enligt förslaget ska göra ett EU gemensamt urval av insatser som ska vara representativt för alla Interreg program som ingår i populationen.

ESV anser att förslaget innebär en stor förändring jämfört med nuvarande regelverk och ser såväl fördelar och nackdelar med förslaget. En tydlig vinst är att förslaget minskar antalet projektrevisioner för Interreg programmen vilka är finansiellt små och historiskt har en låg felprocent, det vill säga under den nivå som kommissionen godtar för felaktiga utgifter.

En tydlig nackdel med förslaget är att kommission övertar strategiskt viktiga arbetsuppgifter från medlemsstaterna och därmed riskerar den delade förvaltningen att försvagas. ESV samlade bedömning är att fördelarna med förslaget väger tyngre än nackdelarna.

Asyl, Migration, Gräns och Inre säkerhet - Förslag om inrättande av Asyl- och migrationsfonden, Förslag om inrättande av instrumentet för gränsförvaltning och visering, Förslag om inrättande av Fonden för inre säkerhet. COM (2018) 471-473

ESV anser att förslagen behöver kompletteras med en reglering av ansvar och skyldigheter för revision och kontroll i andra medlemsstater för särskilda åtgärder som genomförs i form av gränsöverskridande projekt. ESV anser att det i regleringen tydligt behöver framgå att revisionsmyndigheten har rätt att uppdra åt en revisionsmyndighet i en annan medlemsstat att utföra insatsrevision.

Det handlar bland annat om svenska myndigheter som deltagit i projekt som förvaltas i annan medlemsstat och som nu är föremål för kontroll och revision av utländska programmyndigheter. ESV anser att utan reglering kommer revision och kontroll bli svårt att genomföra i praktiken. I slutändan kan effekten bli att

revisionsarbetet inte kan utföras med tillräckligt god kvalitet med konsekvensen att fel inte upptäcks och korrigeras i tid.

ESF, ERUF, sammanhållningsfonden EHFF - Förslag om Europeiska Socialfonden +, Förslag om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden, Förslag om Europeiska havs- och fiskerifonden.
COM (2018) 382, 372 och 390

ESV har inget att invända mot förslagen.

Mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem - Förslag om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang, COM (2018) 373

ESV avstår från att lämna synpunkter på förslaget.

I detta ärende har avdelningschef Ulrika Bergelv beslutat. Revisor Anders Said har varit föredragande. I beredningen har också enhetschef Johan Sandberg och enhetschef Barbro Nordgren medverkat.

Ulrika Bergelv
Avdelningschef

Anders Said
Revisor