

| | |
|----------------------|---------------|
| Datum | Ert datum |
| 2024-06-20 | 2024-04-11 |
| ESV dnr | Er beteckning |
| 2024-00910 | Fi2024/00894 |
| Handläggare | |
| Alexander Danielsson | |
| Viggo Marminge | |

Remissvar på betänkande av Utredningen om hantering av EU-medel (SOU 2024:22)

Ekonomistyrningsverket (ESV) svarar huvudsakligen på remissen inom ramen för vårt uppdrag som revisionsmyndighet. Uppdraget innebär, att som en centraliserad nationell revisionsmyndighet i Sverige, ansvara för att granska de EU-medel Sverige tar emot inom den delade förvaltningen och genom EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF).

ESV har avgränsat svaret till de förslag som ESV bedömt falla inom vårt uppdrag. ESV har därför begränsat svaret till följande förslag: 7.8.1, 7.8.2, 7.11, 8.4.1, 9.6.1, 10.5.9, 10.5.12 och 10.5.13.

Sammanfattning

7.8.1 – ESV tillstyrker förslaget till förändring av systemet med regionala strukturfondspartnerskap: regionala referensgrupper.

7.8.2 – ESV tillstyrker alternativ till utredningens förslag: ett strategiskt partnerskap.

7.11 – ESV tillstyrker förslagen om ikraftträdande och vill poängtera vikten av en bra förändringsprocess.

8.4.1 – ESV avstyrker utredningens förslag om en utveckling av ESV:s främjandeuppdrag och ställer sig kritisk till kapitlets problembild, analys och slutsatser.

9.6.1 – ESV tillstyrker utredningens förslag om ett behov av en gemensam plattform för förvaltnings- och kontrollsystem.

10.5.9 – ESV avgränsar sitt svar och poängterar att man bör undvika överlappande reglering för ESV och ställer sig frågande kring föreskriftsrätten.

10.5.12 – ESV tillstyrker förslaget.

10.5.13 – ESV stöder förslaget men anser att rapporteringen bör ske samlat.

Generella synpunkter

ESV välkomnar i allmänhet insatser och åtgärder som leder till en mer effektiv, korrekt och rättssäker hantering av EU-medel i Sverige.

Enligt ESV hade det däremot behövts en mer utförlig utredning för att med tillräcklig säkerhet kunna utvärdera hanteringen av EU-medel i Sverige och på så sätt kunna dra lämpliga slutsatser. Utredningen bidrar till att skapa viss förståelse inom området och framhäver behovet av mer omfattande utredningar för att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig hantering av EU-medel.

ESV:s uppfattning är att direktivet är begränsat genom att enbart förhålla sig till den delade förvaltningen av EU-medel. Det har lett till att utredningen missat värdefulla perspektiv vid kartläggningen av hanteringen av EU-medel i Sverige. Framför allt har utredningen inte tagit någon hänsyn till den specifika utformningen av genomförandemodellen för RRF. Vidare saknas en beskrivning av de trender och diskussioner som förts på EU- och nationell nivå gällande programperioden 2028–2034.

ESV anser att dessa perspektiv är relevanta i sammanhanget och kommer att påverka utredningens förslag ifall de implementeras. Skälet är att regelverken för RRF ser annorlunda ut, där handlingsutrymmet och metoderna för genomförandet är mer öppna och fria i jämförelse med uppläggen för CAP och CPR. Även diskussionerna kring programperioden 2028–2034 signalerar en positiv inställning till mindre reglerade program.

Som en konsekvens av den bristande kartläggningen ges en delvis missvisande problemformulering. Enligt ESV motiverar den presenterade problembilden inte tillräckligt behoven för många av förslagen. ESV instämmer inte heller med orsakerna till den problembild som presenterats. En effektiv och korrekt hantering påverkas främst av antalet program, åtgärder och insatsområden, något som Sveriges regering till stor del kan påverka och styra.

Gällande de förslag som ESV ger synpunkter på bedöms vissa åtgärder lämpliga för att minimera risker för fel, säkra regelefterlevnad och förbättra förvaltningen av EU-medel. Vad gäller de förslag som rör sammanslagningar och koncentration av verksamhet hos de ansvariga myndigheterna ser ESV däremot generellt andra möjligheter att möta behoven som ligger till grund för dessa förslag.

ESV anser också att förslagen för de olika fonderna inte är konsekventa sinsemellan. Exempelvis förefaller hanteringen av Europeiska havs- fiskeri- och vattenbruksfonden inte följa samma resonemang som förslaget för förvaltning av Europeiska Socialfonden och Europeiska Regionala utvecklingsfonden.

7.8.1 Förslag till förändring av systemet med regionala strukturfondspartnerskap: regionala referensgrupper och

7.8.2 Alternativ till utredningens förslag: ett strategiskt partnerskap

ESV anser att det är viktigt att något av de två förslagen implementeras men avgränsar svaret till strukturfondspartnerskapens bindande prioriteringar. Detta med anledning av Europeiska kommissionens revision av ERUF⁹ där problematiken med nuvarande system uppmärksammas.

ESV anser att det är viktigt att Europeiska kommissionens iakttagelse gällande förvaltande myndigheters yttersta ansvar för beslut om beviljande av projekt omhändertas. ESV anser vidare att det är viktigt att något av förslagen genomförs snarast och att det inte dröjer till nästkommande programperiod 2028–2034. ESV delar utredningens förslag om att förändringarna gällande strukturfondspartnerskapen bör implementeras senast den 1 juli 2025.

7.11 Förslagets ikraftträdande

ESV delar utredningens analys om att en sammanslagning först bör göras inför programperioden 2028–2034 och vill understryka, att om utredningens förslag genomförs så är det av stor vikt att dessa förslag är fullt implementerade i god tid till att nästa programperiod startar. Detta i syfte att minimera eventuella risker i samband med övergången mellan programperioderna och att skapa möjligheter till bättre förutsägbarhet och förberedelser för att genomföra ändringar.

8.4.1 Förslag om ESV:s främjande roll

ESV avstyrker utredningens förslag om att ESV ska utveckla sin främjande roll till ansvariga myndigheter som hanterar EU-medel.

ESV ser generellt positivt på främjande arbete i syfte att proaktivt minska finansiella korrigeringar samt bidra till en effektiv och ändamålsenlig hantering. Det är däremot ESV:s uppfattning att utredningen inte tillräckligt beaktar det främjande arbete som ESV utför idag samt inte tillräckligt definierar hur främjande arbetet ska utvecklas praktiskt eller införlivas organisatoriskt.

ESV delar inte utredningens problembild kring främjandeåtgärder och lämpligheten i förslaget att ESV utökar sitt proaktiva och stödjande arbete. Om förslagen angående sammanslagningar och koncentrationer av myndigheter genomförs bör dessa myndigheter som ett resultat av förändringarna ha tillräcklig kapacitet för att själva agera främjande. Ansvariga myndigheter får genom förslagen en kompetensmässig styrka kopplad till genomförandet av fonderna.

⁹ EPM Review of the work of audit authorities/Compliance Audits (2014–2020) – Final Audit Report, (2023)8797805 – 21/12/2023, European Commission.

ESV genomför redan idag en rad olika formella främjandeåtgärder, huvudsakligen genom att uppmärksamma iakttagelser och brister samt komma med rekommendationer i samband med systemrevisioner och substansgranskningar.

Att lämna rekommendationer i samband med våra revisioner är ett starkt verktyg för att förbättra den granskade verksamheten. ESV ger även utlåtanden om förenklingsmodeller och ingår i samråd med ansvariga myndigheter gällande våra riskbedömningar av deras förvaltnings- och kontrollsystem i samband med våra revisionsstrategier.

ESV genomför även ett informellt främjande arbete kring de ansvariga myndigheternas riskbaserade förvaltningskontroller samt deltar vid internationella och nationella samverkans- och erfarenhetsmöten för både ansvariga myndigheter och förvaltningskontrollanter. ESV deltar därutöver även på årliga kontrollmöten och revisioner mellan ansvariga myndigheter och Europeiska kommissionen samt har kontinuerliga avstämningar med ansvariga myndigheter och Regeringskansliet. Utöver detta uppmanar ESV de ansvariga myndigheterna och Regeringskansliet att diskutera regeltolkningar och förenklingsmöjligheter med ESV.

ESV anser att en utveckling och utökning av främjandeuppdraget i form av vägledande, samordnande och kompetensutvecklande aktiviteter riskerar revisionens oberoende.

Ett grundläggande problem med förslaget om att ESV ska utveckla sitt främjande arbete är att ESV då skulle behöva granska sina egna vägledningar. För att hantera detta skulle ESV behöva organisera den främjande verksamheten separat från revisionsverksamheten vilket innebär att man går miste om den kompetens som utredningen anser gör ESV lämplig för uppgiften.

ESV anser även att det är oklart om det finns stöd för ett utvecklat främjandeuppdrag i International Standards on Auditing (ISA) standarder eller i förarbetet till revisorslagen². Utredningen saknar tydliga distinktioner mellan de olika formerna av rådgivning, vilket gör det svårt för ESV att uttala sig om ett utvecklat främjande ska tolkas som förenligt med nämnda standarder och revisorslagen³.

Utredningen framhåller att andra medlemsländers revisionsmyndigheter upprätthåller ett oberoende trots att dessa revisionsmyndigheter är placerade inom samma myndighet eller ministerium som den ansvariga myndigheten samt att revisionsuppdraget då är separerat på särskilda revisions- eller budgetavdelningar. ESV instämmer i att placeringen av revisionsmyndigheten inte direkt äventyrar ett oberoende. ESV har idag flera uppdrag kopplat till förvaltningen av RRF samtidigt som ESV utför revision av programmet. Detta genomförs av separata avdelningar på

² Prop. 2000/01:146. Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet.

³ SFS 2001:883. Revisorslag.

ESV, där oberoendet säkerställs genom en delegering av beslutmandaten till respektive avdelningschef. En liknande lösning kommer att behöva införas för ett utvecklat främjandeuppdrag för att säkerställa att uppdraget inte påverkar vårt oberoende revisionsutlåtande. Efter egen kontakt konstaterar ESV också att revisionskollegor från utredningens jämförelseländer⁴ avråder från ett utvecklat främjande inom revisionsuppdraget.

ESV delar inte utredningens bedömning att ett utvecklat främjandearbete kan komma att rymmas inom befintliga budgetramar. Av utredningen framgår att kostnaderna för ESV:s revisionsverksamhet uppgår till 3–4 procent av fondprogrammets förvaltningskostnader jämfört med det Europeiska snittet om 7 procent. ESV menar att det saknas marginaler i myndighetens verksamhet idag för ett utvecklat främjandeuppdrag.

En utveckling av främjandeuppdraget kommer därför att kräva resurser i konkurrens med lagstadgade revisionskrav från Europeiska kommissionen. En omprioritering av revisionsuppgifterna skulle föranleda ett högre risktagande för fel.

Enligt utredningen ska samtliga förslag samlat leda till revisionslättnader, vilket tillåter ett utvecklat främjande utan ytterligare resurser. Många av de revisionslättnader som utredningen presenterar finns dock redan implementerade i dagens revisionsverksamhet. Lättnaderna kommer därför att bli begränsade.

Utredningens förslag om sammanslagningar av myndigheter kommer kortsiktigt innebära omfattande revisionsinsatser som ett resultat av förhöjda revisionsrisker. Fördelarna ur ett revisionsperspektiv är inte obefintliga men marginella. I sammanhanget är det viktigt att påminna om att omfattningen av ESV:s revisionsverksamhet är en återspeglning av hur väl vi bedömer att den reviderade verksamheten fungerar. Ser ESV inga eller små revisionsrisker innebär det generellt sett en mindre omfattande revisionsinsats. Ser vi däremot att revisionsrisken är hög innebär det att mer omfattande revisionsinsatser krävs.

9.6.1 Behov av gemensam plattform för förvaltnings- och kontrollsystem

ESV delar utredningens bedömning gällande behovet av en systematisk informationsdelning mellan de myndigheter som hanterar EU-medel i Sverige. ESV ser idag risker för en felaktig hantering av EU-medel i och med avsaknaden av ett sådant system.

Europeiska kommissionen har vid sina granskningar av olika fondprogram i Sverige påpekat brister i granskningen och kontrollerna av statsstöd, dubbelfinansiering och intressekonflikter. En anledning till dessa brister är avsaknaden av en rikstäckande

⁴ SOU 2024:22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Kapitel 5.

databas för EU-stöden. ESV vill dock lyfta att bristerna och felaktigheterna inte helt kan förhindras genom att implementera en gemensam plattform likt Arachne.

Att implementera en gemensam plattform ställer stora krav på hanteringen av informationen och resultaten. ESV menar därför att en eventuell implementering av Arachne föregås av en grundlig utredning av de svenska förutsättningarna samt kostnaderna för en implementering.

10.5.9 En lag om ett effektivt skydd av EU-medel

ESV avgränsar svaret till att gälla anmälningsskyldigheten och föreskriftsrätten. ESV har i dagsläget en anmälningsskyldighet. ESV förhåller sig till anmälningsskyldigheten enligt 13a § i Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket, som utgår från art. 15 i SEFI-direktivet⁵ och innebär en uttrycklig skyldighet att anmäla de brott som avses i art. 3, 4 och 5 i samma direktiv till Olaf och andra behöriga myndigheter.

Om ESV ska omnämnas i den föreslagna förordningen finns risk för otydlighet i och med att dessa bestämmelser i så fall överlappar. ESV anser därför att det är viktigt att se över Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket för att undvika dubbelreglering och risker med att tolka två olika bestämmelser.

ESV anser även att utredningen inte tydligt redogör för syftet med att ESV tilldelas föreskriftsrätt till den föreslagna lagen.

10.5.12 Ekobrottsmyndigheten bör återkoppla till anmälände myndighet vad en brottsanmälan har lett till

ESV tillstyrker detta förslag. ESV vill även belysa att det är värdefullt att i samband med åiterrapportering säkerställa att rapportering även sker till OLAF.

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

ESV tillstyrker förslaget om att se över och tydliggöra ansvaret för SEFI-rådet. ESV ser positivt på att regeringen utser ledamöterna i syfte att främja den strategiska rollen och engagemanget. ESV ser även fördelar i att samlat rapportera SEFI-rådets arbete då rapporteringen är direkt och samlad till uppdragsgivaren.

⁵ 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.

I detta ärende har Generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredarna Alexander Danielsson och Viggo Marminge har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Ulrika Bergelv deltagit.

Datum: 2024-06-20

| | |
|-------------------------------|--|
| | |
| Beslutande | Föredragande |
| Namnförtydligande Clas Olsson | Namnförtydligande Alexander Danielsson |

.....
 Föredragande
 Namnförtydligande Viggo Marminge

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.