

Finansdepartementet
Budgetavdelningen, EU-budgetenheten

Datum

2025-12-17

Diarienummer

Ä 2025 - 2429

Remissvar - Förslag till förordning om inrättande av ett nytt ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande (Fi2025/01913)

Tillväxtverket arbetar för konkurrenskraftiga företag och hållbar utveckling i alla delar av Sverige. Det gör myndigheten genom att skapa förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, ökad innovation, stärkt omställningsförmåga och en hållbar utveckling i hela landet. Myndigheten arbetar inom tre politikområden - den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och näringspolitiken - som är ömsesidigt förstärkande.

Tillväxtverket är förvaltande myndighet för Europeiska Regionala utvecklingsfonden (ERUF) inom målet Investering för sysselsättning och tillväxt, Fonden för en rättvis omställning samt Interreg Öresund-Kattegat-Skagerrak.

Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Remissvaret fokuserar på genomförandet av Nationella och regionala partnerskapsplanerna (NRPP) samt Interregplanen. För att få en helhetsbild av innebörden av genomföranderamverket måste det läsas parallellt med regelverken för planerna, dvs *COM (2025) 565* (NRP-förordningen) och *COM (2025) 552* (ERUF/Interreg-förordningen). Remissvaret bör därför läsas ihop med Tillväxtverkets svar på remissen för *EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar för perioden 2028–2034 (LI2025/01620)*.

Sammanfattande synpunkter

- Tillväxtverket ställer sig positiva till ansatsen med gemensamma regler för hela EU-budgeten och därmed en harmonisering av regler.

- Tillväxtverket är positiva till ambitionen att förenkla genomförandet och samtidigt stärka fokus på resultat och måluppfyllelse.
- Tillväxtverket uppfattar dock att det finns skillnader mellan genomföranderamverket och NRP-förordningen som behöver rättas till. Det behövs en samstämmighet mellan regelverken för att fullt ut förstå helheten och regelverkens effekt för genomförandet i Sverige.
- Tillväxtverket betonar vikten av att ett komplett och tydligt regelverk är på plats i god tid inför programperiodens start, så att förberedelser och programmering kan skapa förutsättningar att verka för förenkling och resultatfokus. Allt bör så långt som möjligt regleras i förordningarna och inte i delegerade akter.
- Tillväxtverket efterfrågar en tydligare koppling i regelverken mellan de specifika mål som utgör grunden för NRPP, och som framgår av NRP-förordningen, och det uppföljningssystem som beskrivs i genomföranderamverkets bilaga 1. Diskrepansen som föreligger riskerar att begränsa ambitionen om resultatfokus.
- Tillväxtverket efterfrågar förtydligande om vilka krav som ställs på förvaltande myndigheter och stödmottagare utifrån ett prestationsbaserat arbetssätt. Det finns oklarheter i regelverken då det står att kostnader inte ska granskas men samtidigt finns krav på kontroller av statsstödsregler, upphandlingsregler och bedrägeribekämpning vilket i grunden ofta kräver kontroll av faktiska kostnader. Detta skapar osäkerheter, vilket riskerar att motverka ambitionen att förenkla.
- Tillväxtverket efterfrågar förtydligande i vad som gäller i ett prestationsbaserat arbetssätt kopplat till dubbelfinansiering, vilket både kan omfatta rapportering av faktiska kostnader och att insatser inte får bidra till samma mål. För att kunna bygga upp NRPP på ett genomförbart sätt behöver det vara tydligt vad som gäller.
- Tillväxtverket betonar vikten av flexibilitet i regelverket gällande vilka indikatorer som kan väljas för olika interventionsområden. Utbetalning av medel från EU-kommissionen till medlemsstaten ska göras baserat på uppfyllande av milstolpar och mål utifrån utfall på indikatorer. Samtidigt framgår det i NRP-förordningen krav på en snabb utbetalningstakt, genom N+1. För att klara detta krav måste det vara möjligt för samtliga insatsområden att välja indikatorer som kan ge ett tidigt utfall.
- Tillväxtverket vill samtidigt lyfta att kravet på snabb utbetalningstakt genom N+1 och fokus på indikatorer som kan ge tidigt utfall påverkar utformningen av NRPP och riskerar att leda till en indikatorstyrning av genomförandet. Det kan även skapa utmaningar för finansiering av mer långsiktiga och strukturförändrande insatser där indikatorutfall sker först på lång sikt. Det är viktigt att inte tappa fokus på resultat. Tillväxtverket ser generellt stora utmaningar med kommissionens förslag om skärpta återtaganderegler, N+1, och framhåller därför att detta krav bör revideras.

- Tillväxtverket uppmärksammar att sammanhållningspolitiken i sig inte är särskilt framträdande i regelverken, varken i de specifika målen i NRP-förordningen eller i de områden som listas i bilaga I till genomföranderamverket. Oavsett hur det uttrycks i regelverken är det viktigt att säkerställa att syftet och kärnan med sammanhållningspolitiken kvarstår i det framtida genomförandet av NRP-planen.

Kommentarer

Förslaget som EU-kommissionen presenterade i juli 2025 innehåller bland annat ett övergripande ramverk för uppföljning av budgetutgifter och prestation samt horisontella principer för unionens alla program och verksamheter, härnäst kallat genomföranderamverket¹. Förslaget syftar till att förenkla och harmonisera reglerna, stärka resultatbaserad uppföljning samt öka flexibiliteten och transparensen i hur EU-medel används.

För att få en helhetsbild av innebörden av genomföranderamverket måste det läsas parallellt med regelverken *COM (2025) 565* (NRP-förordningen) och *COM (2025) 552* (ERUF/Interreg-förordningen), och därför bör även remissvaret för dessa förordningar läsas parallellt.

Samstämmighet mellan regelverken

Genomföranderamverket måste läsas parallellt med NRP-förordningen och ERUF/Interreg-förordningen för att till fullo förstå innebörden utifrån perspektivet för Nationella och regionala partnerskapsplanerna (NRPP) samt Interregplanen. Hur dessa förordningar förhåller sig till varandra är dock inte alltid tydligt. Det påverkar uppfattningen av förslaget som helhet och förståelsen för dess innebörd för genomförandet i Sverige. Tillväxtverket uppfattar att det finns skillnader mellan förordningarna som behöver rättas till.

Ett exempel på detta är att både genomförandeförordningen (artikel 2) och NRP-förordningen (artikel 4) innehåller ett antal definitioner. Definitionerna för samma begrepp, till exempel åtgärd, varierar mellan de båda förordningarna vilket visar på att de inte är sammanlänkade. Genomförandeförordningen definierar åtgärd som att denna kan bestå av flera verksamheter, vilket inte stämmer med definitionen i NRP-förordningen. NRP-förordningen nämner inte alls verksamheter. Detta är detaljer i sammanhanget, men skapar otydligheter och påverkar förståelsen av helheten.

Ett annat exempel är interventionslogiken för NRPP. I NRP-förordningen utgör de specifika målen en utgångspunkt för innehållet i planen, medan dessa saknas helt i uppföljningssystemet som beskrivs i genomföranderamverket (bilaga 1). Här är det istället politikområde som omnämns, vilket Tillväxtverket uppfattar som frikopplade i relation till de specifika målen. Interventionslogiken för planen brister därmed, de specifika målen tappar i betydelse och uppföljningen kommer inte att samlat visa resultat per specifikt mål. Tillväxtverket efterfrågar en tydligare koppling i regelverken mellan de specifika mål som ska uppnås i genomförandet och det uppföljningssystem som beskrivs i genomförandeförordningen.

¹ COM (2025) 245 (Genomföranderamverket)

Tillväxtverket är positiva till ansatsen med gemensamma regler för hela EU-budgeten och därmed en harmonisering av regler. Det bidrar till förenkling för stödmottagare och möjliggör i större utsträckning för synergier mellan fonder, exempelvis mot konkurrenskraftsfonden. Den föreslagna EU-budgeten uppmuntrar uttryckligen till att olika EU-instrument kombineras i genomförandet. Om det är önskvärt eller lämpligt i en svensk kontext bör analyseras djupare i samband med att NRPP tas fram.

Vikten av att ha hela regelverket på plats vid programstart

Tillväxtverket noterar att kommissionen öppnar upp för att ta fram delegerade akter i flera avsnitt i regelverken. Tillväxtverkets erfarenheter från tidigare programperioder är att det kan bli en utmaning om förutsättningarna för genomförandet kan ändras genom delegerade akter. Det är även utmanande om de inte är klara i god tid inför programstart så att förberedelser och programmering kan göras korrekt. Allt måste finnas på plats inför programstart, när IT-system ska utvecklas och krav på projekt ska fastställas. Tillväxtverket betonar därför vikten av att allt bör så långt som möjligt framgå av förordningarna, och inte regleras senare i olika akter, för att förberedelser och genomförande ska kunna ske på ett effektivt sätt.

Tydligare definitioner och vägledningar för horisontella principer

Tillväxtverket ser positivt på att en vägledning för principen "*Do no significant harm*" ska tas fram för att möjliggöra en enhetlig tillämpning av principen.² Det framgår att vägledningen ska skilja mellan vilka politikområden och verksamheter som alltid ska anses vara i linje med principen, samt att det ska framgå vilka politikområden och verksamheter som anses orsaka betydande skada på ett eller flera miljömål och därför inte kan finansieras genom EU- budgeten. Tillväxtverket bedömer att det kommer att underlätta arbetet för förvaltande myndigheter.

Genomförandeförordningen beskriver en metod för att mäta jämställdhet baserad på tre kategorier med en poängsättning från 0–2³. Kommissionen ska ta fram en teknisk guide för denna metod för att säkerställa enhetlighet mellan olika program. För att förstå vad jämställdhetspoängen innebär så behöver artikel 13 läsas samtidigt. Där framgår det att medlemsstaten, för varje verksamhet i sina planer, ska lämna en jämställdhetsanalys där bland annat en jämställdhetspoäng ska sättas.

I programperioden 2021–2027 finns den så kallade jämställdhetskoefficienten. Den har inneburit att program budgeterats utifrån jämställdhetskoefficienten, och projekt har kategoriserats utifrån denna. Detta föreslås alltså ersättas med att varje planerad verksamhet i planen ska ges en jämställdhetspoäng, som kan revideras när medlemsstaten lämnar in en ändring av sina planer.

Tillväxtverket drar slutsatsen att kommissionen i och med detta delvis verkar ändra metoden för hur jämställdhet ska integreras i genomförandet, och att kraven ställs på en mer detaljerad nivå än i nuvarande genomförande. Samtidigt stämmer definitionen av de olika poängen väl överens med de koder som använts för att klassificera ärenden i dagens system. Tillväxtverket noterar också att det inte framgår hur informationen som medlemsstaten tillhandahåller tillsammans med jämställdhetspoängen ska användas av kommissionen, annat än för att se hur mycket av medlemsstatens planerade verksamheter som förväntas bidra till jämställdhet.

² COM (2025) 245 (Genomföranderamverket) Artikel 5

³ COM (2025) 245 (Genomföranderamverket) Artikel 7

Prestationsbaserat genomförande

Förslaget innebär stora förändringar för genomförandet av insatser då ett prestationsbaserat system föreslås. Kommissionen strävar efter att förenkla genomförandet och samtidigt stärka fokus på resultat och måluppfyllelse.

Utbetalning av medel från EU-kommissionen till medlemsstaten ska enligt förslaget göras baserat på uppfyllnad av milstolpar, mål och genomförandet av reformer, istället för som i dagens system där utbetalningar baseras på faktiska kostnader.

Det är positivt med ett ökat fokus på resultat. Ett prestationsbaserat genomförande innebär dock en risk för att det inte kommer gynna ett resultatfokus, utan snarare innebära att mer fokus läggs på att välja indikatorer och sätta mål utifrån möjligheten att lyckas uppnå dem och därmed få EU-medel utbetalt.

En aspekt i sammanhanget är att det föreslås hårdare krav på utbetalningstakt (N+1) för att inte förlora EU-medel⁴. Det medför en risk att i genomförandet styra mot en viss typ av projekt och indikatorer som är lätta att mäta, istället för mer långsiktiga och strukturförändrande satsningar som är svårare att mäta. Krav på snabb redovisning av resultat för att klara utbetalningstakten begränsar vilka indikatorer som är möjliga att välja. Outputindikatorer som exempelvis antal projekt, antal samarbetsprojekt och antal finansierade projekt måste därför kunna väljas inom alla interventionsområden, för att ha en chans att uppnå N+1. I dagsläget uppfattar Tillväxtverket inte att det är möjligt med denna valmöjlighet.

Om målen även blir avgörande för ett projekts finansiering skulle det kunna få en hämmande påverkan på aktörers vilja och möjlighet att driva projekt, då det kan skapa en osäkerhet kring kraven för utbetalningar. Det kan särskilt påverka mindre och resurssvaga aktörer, såsom ideella organisationer, mindre kommuner eller småföretag, vilket kan minska mångfalden av projektägare och därmed också den bredd av perspektiv och lösningar som eftersträvas. En viktig fråga att reda ut är hur det påverkar projekten om de milstolpar och mål som utgör grund för utbetalningar från kommissionen inte uppnås.

En lärdom från genomförandet av *Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF)* som vi har tagit del av, är vikten av utformningen av målen som styr utbetalningar från kommissionen. Det behöver finnas en viss flexibilitet som kan hantera ändrade förutsättningar och externa faktorer utanför förvaltande myndighetens kontroll, utan att möjligheten att uppnå satta mål helt missas. Vid formuleringen av målen är det viktigt att göra en bedömning av konsekvenserna för genomförandet.

Det föreslagna prestationsbaserade genomförandet innebär till stora delar ett nytt arbetssätt för såväl EU-kommissionen, förvaltande myndigheter, revisionsmyndigheter som för stödmottagare, vilket i sig innebär flera osäkerheter och oklarheter. Även om ambitionen är att minska den administrativa bördan, så finns en risk att det inte blir så när arbetssättet ändras i grunden. Det är därför viktigt att se till att den administrativa bördan inte ökar på någon nivå och då inte minst för stödmottagarna. Det förutsätter också att den nationella medfinansieringen kan redovisas enligt samma principer. En anpassning av svensk lagstiftning för hantering av nationella medel kan vara nödvändig för att regelverken ska hålla ihop som helhet, till exempel anslag 1.1 Regionala utvecklingsåtgärder.

⁴ COM (2025) 565 (NRP-förordningen), artikel 15

Oklarheter kring krav på vad som ska kontrolleras

Regelverken ger upphov till funderingar kring det prestationsbaserade genomförandet och vilka förväntningar som finns. Exempelvis står det i NRP-förordningen att revisioner ska göras kring uppfyllandet av milstolpar och mål samt systemrevisioner. Samtidigt ska ett effektivt användande av medel säkerställas, vilket i praktiken kan innebära att revision kommer ske på kronor och kvitton.⁵

Vidare framgår att medlemsstaten ska kontrollera att regler kring upphandling och statsstöd följs samt säkerställa bedrägeribekämpning, men det står även att underliggande kostnader för uppfyllande av milstolpar och mål inte behöver kontrolleras.⁶ Hur kontrollen ska göras av att dessa regler faktiskt följs är därmed oklart. Tillväxtverket gör bedömningen att det finns risk att vi i viss mån även fortsättningsvis kommer behöva begära in underlag som grundar sig i ett projekts faktiska kostnader för att genomföra dessa kontroller. Det innebär att projektaktörer möts av dubbla kravbilder.

NRP-regelverkets olika krav kring vad som ska kontrolleras går inte riktigt ihop och skapar en osäkerhet kring hur systemet ska byggas upp, vilket drabbar såväl medlemsstat, förvaltande myndigheter som stödmottagare.

Statsstöd kopplat till prestationsbaserad redovisning

Så som statsstödsregelverket ser ut idag så finns möjligheter att använda förenklade kostnadsredovisningar enligt den allmänna gruppundantagsförordningen, GBER. Det förutsätter dock att detta är inkluderat i beslut i enlighet med den fondgemensamma förordningen⁷, där bland annat Regionalfonden och Fonden för en rättvis omställning ingår. Däremot kan man då inte använda sig av *financing not linked to costs* (FNLC) eller annan prestationsbaserad redovisning. För att kunna inkludera satsningar där enskilda företag gynnas genom statsstöd, vilket inte är ovanligt i till exempel Regionalfonden, måste således faktiska kostnader eller förenklade kostnadsredovisningar kunna redovisas. Det räcker inte med att enbart nå ett mål.

Om stöd lämnas till företag i enlighet med bestämmelserna om stöd av mindre betydelse, s.k. försumbart stöd/de minimis, borde man dock kunna använda FNLC. Dock är beloppen som kan beviljas då begränsade, så ofta är det praktiska användningsområdet för FNLC på denna grund än mer begränsat.

Dubbelfinansiering

En fråga som fått en ny vinkling i och med det prestationsbaserade arbetssättet är dubbelfinansiering. Förslaget kan innebära både att samma kostnader inte får utgöra grunden för stöd i olika projekt, och att olika projekt finansierade med EU-medel inte får bidra till samma mål. Detta var en utmaning som uppmärksammats vid genomförandet av RRF, och det är viktigt att fånga upp erfarenheterna därifrån. I förhandlingarna har det framkommit att kommissionen ska ta fram en fiche, dvs ett förklarande underlag, om dubbelfinansiering. Tillväxtverket välkomnar detta och understryker att det är viktigt att denna är på plats i god tid inför att NRPP och Interregplanen ska vara klara då det annars finns risk att de utformas på ett icke genomförbart eller försvårande sätt.

⁵ COM (2025) 565 (NRP-förordningen), artikel 51, punkt 1.b

⁶ COM (2025) 565 (NRP-förordningen), artikel 58

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060

Indikatorer och mätbarhet

I det prestationsbaserade genomförandet får indikatorer och interventionsområden en mer framträdande roll. Detta innebär att genomförandet i hög grad styrs av mätbara parametrar vilket ställer höga krav på tydlighet i regelverket – exempelvis kring mätmetoder, måttenheter, hantering av dubbelräkning och användning av gemensamma indikatorlistor.

Det prestationsbaserade genomförandet som föreslås, gynnar tydligt avgränsade mätbara satsningar, men riskerar att missgynna breda och långsiktiga samverkansinsatser, vilket ofta krävs för att bygga kapacitets- och innovationsförmågan. Det finns en risk att insatser som behöver göras, men där mätbara resultat är svårare att uppnå, uteblir.

Inom Regionalfonden finns utvärdering som visar på konsekvenserna av ett alltför stort fokus på indikatorer i genomförandet, vilket gör att investeringarna fokuserar på aktiviteter för att uppnå målvärden på indikatorer snarare än på aktiviteter som ger ett önskat resultat. I de fall dessa två överensstämmer är det positivt, men tidigare utvärdering visar att det i en stor utsträckning inte är så.

Interventionsområden

För Sveriges del blir det avgörande att analysera relevansen i de föreslagna interventionsområden och indikatorerna som listas i bilaga I. Positivt är att många indikatorer är relativt enkla att mäta, förutsatt att regelverket förtydligas. Det är avgörande att mål och indikatorer kan spegla regionala förutsättningar.

Interventionsområdena är smala och risken är därför stor att de inte kan fånga alla de insatser som görs möjliga enligt NRP-förordningen, samt riskerar att skapa oönskade inlåsnings effekter. Kommissionens ambitioner är att det ska finnas flexibilitet i utformningen av planerna utifrån medlemsstatens behov. Flexibiliteten riskerar att begränsas av ett fragmentiserande uppföljningssystem med de interventionsområden och indikatorer som idag är föreslagna.

För genomförandet av Interreg är det oklart hur interventionsområdena egentligen ska användas då de för Interreg särskilt framtagna samarbetsindikatorerna är koncentrerade till ett fåtal interventionsområden som saknar koefficienter⁸. Om tanken är att hela Interreg ska kunna ligga inom dessa interventionsområden så omöjliggör det exempelvis bidrag till miljö- och klimatmålen.

Interventionsområdena som listas i bilaga I är indelade i politikområden (nivå 1 och nivå 2). Sammanhållningspolitiken är inte ett eget politikområde utan det är istället uppdelat på många olika områden som beskriver insatser som ligger inom ramen för sammanhållningspolitiken. Detta gör dock att sammanhållningspolitiken upplevs som osynlig. Tillväxtverket understryker vikten av att säkerställa att syftet och kärnan med sammanhållningspolitiken kvarstår i framtida genomförande.

Kommunikation och skydd av personuppgifter

Tillväxtverket noterar att i förslaget till regelverk föreslås en mycket mer detaljerad reglering av hur personuppgifter får hanteras jämfört med tidigare programperioder. Regelverket ställer bland annat krav på att personuppgifter ska gallras från ärenden.

⁸ Samarbetsindikatorerna listas enbart till interventionsområde 141 och 142

Detta kommer att ställa ökade krav på medlemsstater och förvaltande myndigheter i rutiner och system.

Kommunikationens roll för förmedling av resultat är generellt osynlig i förordningsförslagen. För att förmedla resultat och genomföra kommunikationsinsatser krävs kommunikatörer även på kapitelnivå. De kommunikationssamordnare på medlemsstatsnivå som ställs krav på är inte tillräckliga för att förmedla resultat i linje med kommissionens ambitioner. Det finns därmed en risk för att kommunikationsaktiviteter minskar och får sämre effekt än den EU-kommissionen eftersträvar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Elisabeth Backteman. Christina Imander har varit föredragande. I handläggningen har avdelningschef Kristina Zetterström och gruppchef Åsa Lövelius Kebert medverkat.

Elisabeth Backteman

Christina Imander