

Kommittédirektiv

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). Inklusiv nationell finansiering omfattade Europeiska jordbruksfonden för landsbygds-

utveckling (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 arbetsätt 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 transparent 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 Landsbygdsprogrammet 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 ambitionsnivå 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 flernivåstyrelse, 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

Ansvar 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 organisationen 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 förslagets 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)