

Rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige 2016-2018



Ekobrottsmyndigheten
Swedish Economic Crime Authority

Förord

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet) har inrättats av regeringen för att främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel i Sverige. Rådet utgörs av de myndigheter som på olika sätt är involverade i förvaltningen och skyddet av EU:s medel i Sverige, själva eller via en deltagande part. Ekobrottsmyndigheten ansvarar för rådets ordförandeskap samt kanslifunktioner.

SEFI-rådet ska vart tredje år lämna en rapport avseende skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige till regeringen. Detta är SEFI-rådets fjärde treårsrapport¹ och den omfattar åren 2016–2018. Rapporten redogör för vad SEFI-rådet och dess medlemsmyndigheter har gjort under perioden för att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel i Sverige. Vidare ingår en beskrivning av hur SEFI-rådets arbete har utvecklats och hur SEFI-rådet planerar för de kommande tre åren. Alla SEFI-rådets medlemsmyndigheter har bidragit till rapporten och SEFI-rådets kansli har sammanställt materialet.

Antalet brottsanmälningar av misstänkta EU-bedrägerier som görs till Ekobrottsmyndigheten är fortfarande mycket lågt. SEFI-rådet har länge arbetat aktivt med frågan bl.a. genom att ta fram en anmälningpolicy (2011) och en vägledning för hantering av misstänkt brottslighet (2014). SEFI-rådets kansli har även besökt nästan samtliga medlemsmyndigheters myndighetsledning för att tala om betydelsen av att misstänkta brott anmäls och Ekobrottsmyndigheten har hållit flera utbildningar hos myndigheterna. Periodens SEFI-rådskonferens hölls i mars 2019 och i fokus var bl.a. frågan varför det anmäls så få misstänkta EU-bedrägerier i Sverige.

Perioden har också präglats av en hög omsättning bland rådets ledamöter. Före ordföranden Lena Lindgren Schelin lämnade sitt uppdrag våren 2018 och flertalet myndigheter har anmält nya ordinarie ledamöter under perioden.

Sedan hösten 2018 för rådet en strukturerad diskussion om hur SEFI-rådets uppdrag bäst ska kunna fullföljas och om rådet bör ändra arbetssätt. Delaktigheten och intresset för frågan är stor hos rådets medlemmar. Mot den bakgrunden ser jag med tillförsikt fram mot SEFI-rådets fortsatta arbete under den kommande treårsperioden.

Stockholm i augusti 2019

Olof Hallström
Ordförande i SEFI-rådet

¹ Fram till år 2006 lämnades årliga rapporter från EU-bedrägerirådet. Tidigare treårsrapporter har omfattat åren 2007–2009, 2010–2012 och 2013–2015.

Innehållsförteckning

Förord.....	1
Förkortningar	3
1. Inledning.....	4
2. SEFI-rådet.....	5
2.1 Bakgrund till SEFI-rådets tillkomst	5
2.2 SEFI-rådets uppgifter och sammansättning.....	5
2.3 SEFI-rådets verksamhet 2016–2018	6
2.4 SEFI-rådets kommande arbete 2019–2021	7
3. EU:s finansiella intressen i Sverige 2016-2018	8
3.1 EU:s finansiella intressen i Sverige.....	8
3.2 Organisation och hantering av EU-medel i Sverige	10
3.3 Betalning av tullar och avgifter till EU	16
4. Åtgärder som SEFI-rådets myndigheter vidtagit för att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel 2016–2018.....	17
4.1 Inledning	17
4.2 Jordbruksverket	17
4.3 Tillväxtverket	18
4.4 Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län	18
4.5 Svenska ESF-rådet	19
4.6 Migrationsverket	20
4.7 Polismyndigheten	20
4.8 Tullverket	21
5. Åtgärder för samordning och samverkan.....	22
6. Ekonomistyrningsverkets erfarenheter.....	24
7. Oegentlighets/oriktighetsrapportering till OLAF	25
7.1 Allmänna förutsättningar.....	25
7.2 Rapporterade oegentligheter 2016-2018	26
7.3 En europeisk utblick.....	27
8. Anmälda EU-bedrägerier	29
8.1 Utredning av EU-bedrägerier	29
8.2 Anmälningar om misstänkt brottslighet	29
8.2.1 Slutsatser av inkomna brottsanmälningar.....	29
9. Slutsatser – skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige.....	31

Förkortningar

EU-kommissionen	Europeiska kommissionen
Fead	Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt
ISF	Fonden för inre säkerhet
Jordbruksfonden	Europeiska garantifonden (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraud, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
Regionalfonden	Europeiska regionala utvecklingsfonden
SEFI-rådet	Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen
Socialfonden	Europeiska socialfonden
AMIF	Asyl-, migrations- och integrationsfonden

1. Inledning

Allmänt

En stor del av EU:s budget avser EU:s sammanhållningspolitik inom vilket politikområde jordbruks²-, struktur- och investeringsfonderna hör. Av artikel 325 i fördraget om EU:s funktionssätt följer att det är EU:s och medlemsstaternas gemensamma ansvar att motverka bedrägerier och all annan olaglig verksamhet, såsom korruption, som riktar sig mot EU:s finansiella intressen. Inom sammanhållningspolitiken har de förvaltande myndigheterna i medlemsstaterna ansvaret för att införa proportionella och effektiva bestämmelser som beaktar konstaterade risker. Ansvaret ska omfatta hela bedrägeribekämpningsprocessen (förebygga och upptäcka bedrägerier, motåtgärder, brottsanmälningar och att återkräva utbetalade medel som utbetalats under oriktiga omständigheter). EU:s regelverk ställer därmed stora krav på att svenska förvaltande myndigheter hanterar EU-medlen på ett korrekt och tillförlitligt sätt och med samma ansvar som om det var nationella medel.

En nyhet för innevarande programperiod (2014-2020) är att förvaltande och ansvariga myndigheter måste bedöma risker på ett mer strukturerat och medvetet sätt än under den förra programperioden.

För att främja en god samverkan mellan myndigheter som hanterar EU-medel i Sverige har regeringen inrättat SEFI-rådet. Rådets uppdrag är att främja samverkan mellan rådets medlemsmyndigheter för att öka effektiviteten när det gäller att förebygga, upptäcka, utreda och vidta åtgärder vid misstanke om felaktig användning av EU-relaterade medel. SEFI-rådet har även en strategisk roll att på övergripande nivå utveckla skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige.

SEFI-rådet består av företrädare för de myndigheter som på olika sätt ansvarar för hanteringen av EU-medel i Sverige. Ekobrottsmyndighetens ledamot är ordförande i rådet och Ekobrottsmyndigheten svarar för SEFI-rådets kanslifunktioner.

EU-kommissionen kan, i de fall skyddet av EU-medel inte anses vara tillräckligt i en medlemsstat besluta om finansiella sanktioner. Det kan medföra att kommissionen beslutar att inte finansiera vissa stöd med medel från EU:s budget. Medlemsstaterna får då, i vissa fall, finansiera stödet uteslutande med nationella medel. Uppmärksammade brister kan även påverka tilldelningen av medel vid nästkommande programperiod. Det är därför viktigt att säkerställa att Sverige har ett fullgott skydd av de EU-medel som förvaltas i landet.

Anmälningar om brott

Under perioden gjordes totalt 15 anmälningar om misstänkta bedrägerier med EU-medel till Ekobrottsmyndigheten, vilket är 20 färre än under föregående rapporteringsperiod. Under 2016 meddelades en dom och två strafförelägganden. Under 2017 meddelades en dom och ett strafföreläggande och under 2018 har myndigheten väckt ett åtal. Antalet anmälningar som görs är jämförelsevis lågt, också i ett europeiskt perspektiv, särskilt som berörda myndigheter tillsammans gör årliga utbetalningar om knappt 15 miljarder kr. Kvalitén på anmälningarna är god och leder normalt till att Ekobrottsmyndigheten kan inleda en förundersökning.

² Europeiska garantifonden (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). Garantifonden och fiskerifonden är dock del av politikområdet naturresurser.

2. SEFI-rådet

2.1 Bakgrund till SEFI-rådets tillkomst

Ekobrottsmyndigheten har sedan 1999 haft det nationella ansvaret för att samordna åtgärder i Sverige mot ineffektiv hantering, oegentligheter samt bedrägerier avseende EU-relaterade medel. Därför inrättades ett särskilt råd vid myndigheten (EU-bedrägerirådet) för att främja ett nära samarbete mellan svenska myndigheter, såväl administrativa som brottsutredande, och för att säkerställa en korrekt användning av EU-relaterade medel.

På uppdrag av Ekobrottsmyndigheten tog dåvarande ordföranden i EU-bedrägerirådet under åren 2007–2008 fram ett förslag för att ytterligare utveckla rådets roll som ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte. Förslaget genomfördes under 2008, bl.a. genom en ändring i Ekobrottsmyndigheten instruktion³ och rådet kom att kallas ”Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen” (SEFI-rådet). SEFI-rådets uppdrag omfattar hela kedjan från förvaltande och utbetalande myndigheter till revisionsmyndighet och myndigheter med ansvar för straffrättsliga sanktioner. SEFI-rådets uppdrag är att verka på en strategisk och nationell nivå.

Ändringen medförde också en skyldighet för SEFI-rådet att var tredje år delge regeringen en rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige. Detta är rådets fjärde rapport.

2.2 SEFI-rådets uppgifter och sammansättning

För att stärka rådets roll och myndigheternas kännedom om uppdraget regleras SEFI-rådets uppgifter från och med den 1 januari 2016 i en egen förordning⁴.

SEFI-rådets övergripande uppdrag är att främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel i Sverige. I uppdraget ligger även att främja åtgärder mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av EU-medel. SEFI-rådet ska vidare:

- 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.
- Följa utvecklingen inom sitt ansvarsområde samt föreslå eller initiera åtgärder för att upprätthålla skyddet för EU:s finansiella intressen.
- Vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte.
- Analysera och utvärdera insatser på området.

SEFI-rådet har således en strategisk roll att på övergripande nivå verka för att utveckla skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige. I SEFI-rådet är de myndigheter som förvaltar EU-medel i Sverige representerade, eller som i Tullverkets fall; har ett delansvar för EU:s intäktssida.

För närvarande är det Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Västerbottens län⁵, Migrationsverket, Tillväxtverket, Polismyndigheten, Svenska ESF-rådet och Tullverket som utgör rådet. Till SEFI-rådets möten bjuds också representanter för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Sammansättningen i SEFI-rådet ska spegla gällande förvaltningsorganisation för EU:s finansiella intressen i Sverige.

³ SFS 2008:119 om ändring i förordning (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

⁴ Förordning (2015:745) om rådet för skydd av europeiska unionens finansiella intressen.

⁵ Länsstyrelsen i Västerbottens län representerar också Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län.

2.3 SEFI-rådets verksamhet 2016–2018

SEFI-rådet fungerar som ett forum för samverkan där erfarenhetsutbyte sker mellan medlemsmyndigheterna. Rådet sammanträder regelbundet för endagsmöten och arrangerar workshops. Vid mötena diskuteras för medlemmarna aktuella frågor rörande bedrägeribekämpning men också andra omvärldsfrågor av betydelse. Under perioden har rådet hållit tematiska möten där inbjudna föreläsare håller presentationer på särskilda teman och som därefter följs upp på det efterföljande rådssammanträdet då de olika myndigheterna presenterar hur de själva arbetar med den tematiska frågeställningen. Myndigheterna lyfter också egna frågor vid rådets möten.

Under perioden har *Riksrevisionen* föreläst om ”Statliga myndigheters skydd mot korruption”, *Institutet mot mutor* om ”Hur institutet arbetar med att motverka korruption”, *Ekonomistyrningsverket* om ”Riskanalysens roll i bedrägeriförebyggande arbete”, *Ekobrottsmyndigheten* om ”Anmälningar om misstänkt brottslighet under 2015 och 2016”, *Upphandlingsmyndigheten* om ”Den nya upphandlingsregleringen”, *Kronofogdemyndigheten* om ”Förutsättningar och rutiner för att behandla en begäran om handräckning av behörig myndighet vid kontroller på plats” och *Konkurrensverket* om ”Tillsyn och ingripanden vid ifrågasatta upphandlingar”. Rådet har även hållit flera workshops med fokus på rådets verksamhetsinriktning.

SEFI-rådet har diskuterat Kommittédirektivet (2016:61) ”Utvärdering av bidragsbrottslagen” med anledning av att utredaren kontaktade rådets kansli under utredningsarbetet. Även det efterföljande betänkandet (SOU 2018:14) om ”Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen” har uppmärksammats av rådet.

Vid rådets möten medverkar företrädare för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Regeringskansliets representanter tillhandahåller rådets medlemmar omvärldsbevakning angående främst utvecklingen i EU. Särskilt avseende förhandlingar om ny lagstiftning och kring EU:s budget i relevanta avseenden.

Tematiska möten

SEFI-rådet har under perioden 2016-2018 arbetat med tematiska möten och som avslutats med temaeftermiddagar där olika externa föredragshållare medverkat. Det tematiska inslaget har bestått i att mötets tema följts upp genom att rådets medlemmar på det efterföljande mötet redogjort för hur de arbetar med den aktuella frågeställningen.

SEFI-rådsdagen

SEFI-rådet arrangerar under varje tre-årsperiod en konferens som riktar sig till chefer och medarbetare vid rådets medlemsmyndigheter kallad SEFI-rådsdagen. SEFI-rådsdagen för perioden 2016-2018 genomfördes i mars 2019. Konferensens tema var: ”Hur vi hanterar EU-medel i en föränderlig värld” och fokuserade på

- dilemmat att både lämna service till den som ansöker om EU-stöd och att kontrollera att stöden används på rätt sätt,
- att så få EU-bedrägerier anmäls i Sverige, och
- digitaliseringen av arbetssätt ger nya möjligheter för kontroll men hur hanteras de nya risker som följer på digitaliseringen.

Närmare 120 personer deltog och föredragshållare var i huvudsak hämtade från organisationer utanför den egna kretsen varvid kan omnämnas, *Statskontoret*, *CSN* och *Transparency*

International, Sverige. Konferensen fick mycket högt betyg av deltagarna och har även uppmärksammats i media (Dagens Nyheter och Sveriges Television) och hos andra myndigheter som efter genomförandet har kontaktat SEFI-rådets kansli och efterfrågat information om nästa konferens.

Myndighetsbesök och utbildning

SEFI-rådets kansli har besökt flera medlemsmyndigheters ledningar under perioden. Syftet med besöken är att öka kunskapen om SEFI-rådets verksamhet hos myndighetsledningarna och att hålla fram betydelsen av att misstänkt brottslighet anmäls. Ekobrottsmyndigheten har genomfört utbildningar hos medlemsmyndigheterna om den straffrättsliga processen efter en anmälan och om hur handläggare bör agera när det finns anledning att misstänka brott.

Förutom vidtagna åtgärder inom ramen för SEFI-rådets arbete har medlemsmyndigheterna under perioden genomfört omfattande insatser för att förbättra och effektivisera hanteringen av EU-medel och för att motverka bedrägerier. Det kan särskilt hållas fram att myndigheter med mindre fondverksamheter kan dra nytta av de större fondförvaltande myndigheternas bättre resurser vid framtagande av rutiner och interna föreskrifter m.m. inom ramen för rådets verksamhet.

SEFI-rådets verksamhet under åren 2016–2018 har på olika sätt bidragit till en ökad medvetenhet och höjd kunskapsnivå hos rådets myndigheter rörande frågor kring en effektiv och korrekt förvaltning av EU-medel, samt medfört att myndigheterna har tagit fram policys för bedrägeribekämpning, nya rutiner eller ändrat i befintliga rutiner för hur de ska hantera misstänkt brottslighet. I ett fall reviderade en myndighet sin rutin för återkrav vid felaktiga utbetalningar på så sätt att det alltid ska tas ställning till om en konstaterad oriktighet också bör föranleda en brottsanmälan.

2.4 SEFI-rådets kommande arbete 2019–2021

SEFI-rådet har under hösten 2018 inlett en utvärdering av hur rådet arbetar. Utvärderingen har genomförts under flera workshops vari medlemsmyndigheterna medverkar. Syftet med dessa workshops är att ta fram en verksamhetsplan för rådet och att identifiera fokusområden för rådets verksamhet under nästkommande tre-årsperiod.

SEFI-rådets roll är att verka strategiskt i syfte att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel i Sverige och att främja åtgärder mot oegentlig hantering av EU-medel. SEFI-rådet ska därför fortsättningsvis arbeta med tematiska möten. Genom att arbeta tematiskt främjas särskilt informations- och erfarenhetsutbyte hos medlemmarna på ett strukturerat sätt. Rådets verksamhet främjar på så sätt myndigheternas arbete med identifierade ämnen i bedrägeriförebyggande syfte och möjliggör erfarenhetsutbyte. SEFI-rådet avser att under år 2021 anordna en fjärde SEFI-rådsdag.

SEFI-rådet kommer även fortsättningsvis att erbjuda medlemsmyndigheterna utbildningar anordnade av Ekobrottsmyndigheten på temat ”identifiera och hantera misstänkt brottslighet”. Vidare ska SEFI-rådet följa hur myndigheterna arbetar med att förebygga, upptäcka och korrigera misstänkta bedrägerier. Detta för att klargöra varför så få misstänkta brott anmäls.

3. EU:s finansiella intressen i Sverige 2016-2018

3.1 EU:s finansiella intressen i Sverige

Genom medlemskapet i EU hanterar Sverige olika typer av medel till och ur EU:s budget. Till EU betalar Sverige varje år en avgift som bl.a. består av en proportionell andel av bruttonationalinkomsten (BNI) och som till del består i tullar och socker- och jordbruksavgifter. Medel som erhålls från EU till Sverige – det s.k. återflödet – används främst för olika typer av stöd till svenska mottagare. Den största delen av det ekonomiska stöd som Sverige erhåller i återflöde från EU är jordbruksstöd och stöd till regional utveckling.

EU-stöd tillhandahålls medlemsstaterna genom direkt eller delad förvaltning. SEFI-rådets uppdrag avser skyddet av EU-medel inom ramen för delad förvaltning. Delad förvaltning innebär att medlen förvaltas gemensamt av svenska myndigheter och EU-kommissionen. Ett sådant gemensamt förvaltningsansvar innebär att EU-kommissionen har det övergripande ansvaret för fonderna men att svenska myndigheter är ansvariga för att bygga upp ett förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en sund ekonomisk förvaltning av medlen. De medel som betalas ut direkt från EU-kommissionen till stödmottagare i Sverige (s.k. direkt förvaltning) behandlas inte i rapporten.

3.1.1 EU-budgetens inkomster – Sveriges avgift till EU

EU:s verksamhet finansieras av medlemsländernas årliga EU-avgifter. EU-avgiften beräknas utifrån ett medlemslands bruttonationalinkomst. Beträffande Sveriges avgift till EU behandlas i denna rapport endast de tullintäkter som Sverige, genom Tullverket, betalar till EU.

Tabell 1. Total summa av medel från Sverige till EU (Miljoner kr)⁶

2014	2015	2016	2017	2018
41 600	44 200	30 400	24 200	35 000

3.1.2 EU-budgetens utgifter – medel från EU till Sverige

Sverige får medel från EU:s budget genom olika typer av fonder och program som riktas till svenska stödmottagare. Föreningar, organisationer, myndigheter, företag och enskilda personer etc. kan söka ekonomiskt stöd från EU:s budget. I denna rapport behandlas endast de EU-fonder som omfattas av så kallad delad förvaltning,

Tabell 2. Total summa av återflöde från EU:s budget till Sverige (Miljoner kr)⁷

2014	2015	2016	2017	2018
11 900	9 700	11 000	10 500	12 000

⁶ Uppgifterna Riksdagens informationstjänst – <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#Sveriges-EU-avgift>

⁷ Uppgifterna Riksdagens informationstjänst - <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#Sveriges-EU-avgift>

3.1.3 EU-fonder i Sverige

Fördelningen av EU-stödet på olika fonder och program beslutas inom ramen för EU:s fleråriga budget. Rapporten omfattar programperioden 2014–2020. Nedan redogörs därför kortfattat för de EU-fonder som under denna budgetperiod förvaltas av svenska myndigheter.

Jordbruksfonder

Perioden 2014–2020; Europeiska garantifonden för jordbruket (Garantifonden)

Garantifonden finansierar bl.a. olika direktstöd till jordbrukare samt marknadsstöd i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden.

Perioden 2014–2020; Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Landsbygdsfonden)

Landsbygdsfonden ska både främja miljön och verka för ökad konkurrenskraft och livskvalitet på landsbygden.

Stöd till fiskerinäringen

Perioden 2014–2020; Europeiska havs- och fiskerifonden (Havs- och fiskerifonden)

Havs- och fiskerifonden syftar till att främja ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske.

Strukturfonder och del av Europa 2020-strategin

2014–2020; Europeiska regionala utvecklingsfonden (Regionalfonden)

Regionalfonden syftar till att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan Europas regioner och invånare. Fonden finansierar insatser inom infrastruktur, sysselsättning, samt lokal och regional utveckling. Regionalfonden används även i de gränsöverskridande programmen som syftar till ökat samarbete mellan regioner i flera länder.

2014–2020; Europeiska socialfonden (Socialfonden)

Socialfonden stödjer projekt som främjar kompetensutveckling och motverkar utanförskap.

2014–2020; Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead)

Fonden syftar till att minska antalet människor som lever i fattigdom genom att tillhandahålla immateriellt bistånd.

Stöd på migrations- och integrationsområdet samt skydd för yttre gränser och polissamarbete

2014–2020; Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF)

Fonden ska stödja projekt som avser asyl, laglig migration och integration av tredjelandsmedborgare samt insatser för återvändande.

2014–2020; Fonden för inre säkerhet (ISF)

Fonden stödjer projekt som bl.a. syftar till att stödja den gemensamma viseringspolitiken, verka för effektiv kontroll och övervakning av de yttre gränserna, gynna brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete samt stödja det europeiska polissamarbetet och samverkan inom krishantering.



3.2 Organisation och hantering av EU-medel i Sverige

3.2.1 Generell struktur för hanteringen av EU-medel i Sverige

Under åren 2016–2018 är det totalt åtta⁸ myndigheter som är eller har varit utsedda att vara förvaltande-, ansvariga-, attesterande- samt revisionsmyndigheter för EU-medel i Sverige. De förvaltande myndigheterna – ibland används även begreppet ansvarig myndighet - är ansvariga för att lysa ut medel, för utbetalningar och för att medlen används på ett effektivt och korrekt sätt. De attesterande myndigheternas uppgift är för de flesta av fonderna att bedöma om de kostnader som stöd har utbetalats för är stödberättigade, och att intyga till kommissionen att myndighetens utgiftsdeklaration är korrekt. Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet.

Tullverket uppbär EU:s egna medel, vilka utgörs av tullar och andra avgifter enligt gemensam tulltaxa samt en mervärdesskattebaserad avgift, till skillnad från övriga förvaltande och ansvariga myndigheter.

⁸ Jordbruksverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Svenska ESF-rådet, Tillväxtverket, länsstyrelserna i Jämtlands-, Norrbottens och Västerbottens län samt Ekonomistyrningsverket.

Tabell 3. Generell struktur över administrationen av EU-stöd i Sverige – programperiod samt 2014–2020

Område	Program-period	Fond	Ansvarig/ Förvaltande myndighet	Attesterande myndighet	Revisions-myndighet /attesterande organ
Jordbruksstöd	2014–2020	Europeiska garantifonden för jordbruket	Jordbruksverket		Ekonomi-styrnings- verket
	2014–2020	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	Jordbruksverket		Ekonomi-styrnings- verket
Stöd till fiske-närings	2014-2020	Europeiska havs- och fiskerifonden	Jordbruksverket	Jordbruksverket	Ekonomi-styrnings- verket
Struktur-fondsstöd och invest-eringsstöd	2014–2020	Europeiska regionala utvecklingsfonden	Tillväxtverket och länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län ⁹	Tillväxtverket och länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län ¹⁰	Ekonomi-styrnings- verket
	2014–2020	Europeiska socialfonden	Svenska ESF-rådet	Svenska ESF-rådet	Ekonomi-styrnings- verket
Del av Europa 2020-strategin i syfte att minska fattigdom och social utslagning	2014–2020	Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	Svenska ESF-rådet	Svenska ESF-rådet	Ekonomi-styrnings- verket
Stöd inom asyl, migration och integration samt inre säkerhet	2014–2020	Asyl-, migrations- och integrations-fonden	Migrationsverket		Ekonomi-styrnings- verket
	2014–2020	Fonden för inre säkerhet	Polismyndigheten		Ekonomi-styrnings- verket

⁹ Regionalfonden är i Sverige uppdelad i åtta regionala, ett nationellt regionalfondsprogram och fem territoriella program. Tillväxtverket är förvaltande och attesterande myndighet för de åtta regionala programmen samt ett territoriellt program. För fyra territoriella program är länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens (två program) respektive Jämtlands län förvaltande och attesterande myndigheter.

¹⁰ Se fotnot 8 ovan.

3.2.2 Organisation och hantering av EU-stöd under åren 2016-2018

Jordbruksstöd och landsbygdsstöd

Stödet till landsbygden finansieras av två fonder – Garantifonden och Landsbygdsfonden. Jordbruksverket är förvaltande och utbetalande myndighet för fonderna. Detta innebär ansvar för måluppfyllelse och korrekt hantering av stöden. Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet, men också ansvarig för handläggning av vissa åtgärder. Länsstyrelserna har i uppdrag att genomföra landsbygdsprogrammet på länsnivå, medan Skogsstyrelsen, Tillväxtverket och Sametinget har ett särskilt ansvar inom de delar som rör skog, lokal serviceutveckling och de samiska näringarna.

Lokalt ledd utveckling

Jordbruksverket har ansvaret för myndighetsbeslut om stöd inom programmet lokalt ledd utveckling som genomförs inom landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling. Jordbruksverket ansvarar även för att administrera och fatta beslut om utbetalningar inom ramen för LAG-gruppernas ansvarsområde.

Genomförandet av lokalt ledd utveckling sker genom insatser inom ramen för lokala utvecklingsstrategier. De lokala utvecklingsstrategierna utarbetas av lokala aktörer. Det ska möjliggöra samverkan och ett starkt underifrånperspektiv.

Ekonomistyrningsverket är attesterande organ för jordbruksfonderna och revisionsmyndighet för programmet som genomför lokalt ledd utveckling.

Stöd till fiskerinäringen

För Havs- och fiskerifonden tillåter EU-regler förvaltande myndighet att utföra den attesterande myndighetens uppgifter. I sin roll som förvaltande myndighet för Havs- och fiskerifonden fullgör Jordbruksverket därför attesterande myndighets uppgifter.

Under programperioden 2014-2020 har Havs- och vattenmyndigheten tillkommit som förmedlande organ, utöver länsstyrelserna. Förmedlande organ beslutar som tidigare om stöd inom vissa åtgärder, men handlägger till skillnad från tidigare enbart ansökningar om utbetalning inom de åtgärder där de själva beslutar om stöd. Jordbruksverket beslutar om stöd och handlägger ansökningar om utbetalning inom resterande åtgärder. Det innebär att Jordbruksverket även fattar beslut om stöd och handlägger ansökningar om utbetalningar om utbetalningar för åtgärder som förvaltas enligt modellen för lokalt ledd utveckling. Räkenskaper och en förvaltningsförklaring upprättas och lämnas in till Kommissionen årligen. Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet för det operativa programmet.

Strukturfondsstöd och del av Europa 2020-strategin

Regionalfonden

Regionalfonden är en betydande del av sammanhållningspolitiken som syftar till att minska regionala skillnader och ekonomisk ojämlikhet mellan människor inom EU. Syftet med Regionalfonden är att delfinansiera projekt med målet att stärka innovation, entreprenörskap och skapa hållbar tillväxt samt göra regionerna mer attraktiva. Tillväxtverket är förvaltande och attesterande myndighet för de åtta regionala strukturfondsprogrammen samt det nationella regionalfondsprogrammet inom målet investering för tillväxt och sysselsättning. Tillväxtverket är även förvaltande och attesterande myndighet för det territoriella samarbetsprogrammet Öresund-Kattegatt-Skagerrak.

Inom Tillväxtverket arbetar 102 personer vid åtta orter runt om i landet med Regionalfonden. Verksamheten har organiserats så att den attesterande verksamheten hålls åtskild från den förvaltande verksamheten. Utförande av uppgifter inom förvaltande myndighet är organiserat inom myndighetens operativa avdelningar, medan uppgifter som attesterande myndighet är organisatoriskt placerade i en stödfunktion. Vid den attesterande myndigheten arbetar sedan 2017 en person.

Tillväxtverket har som förvaltande myndighet ett ansvar att handlägga ansökningar om stöd och att pröva om ansökningar om stöd uppfyller de formella krav som gäller för respektive program. De ansökningar (projekt) som efter denna prövning godkänns, lämnas vidare till strukturfondspartnerskapet i aktuell region för en slutlig prioritering av vilka projekt som beviljas medel. Tillväxtverket fattar slutligen beslut om stöd. Tillväxtverket ansvarar för att granska projektens kostnadsanspråk i dessa program.

Interregprogram¹¹

Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län är förvaltande myndigheter för de territoriella samarbetsprogrammen; programmet Nord, programmen Botnia-Atlantica samt Norra Periferin och Arktis samt för programmet Sverige-Norge (Interreg). I programperioden 2014–2020 är attesterande myndighet en organisatoriskt åtskild funktion inom den förvaltande myndigheten istället för att vara en separat myndighet, vilket var fallet under tidigare programperiod 2007–2013. De territoriella samarbetsprogrammen benämns under innevarande programperiod som Interregprogram.

Det är respektive länsstyrelse som, genom särskilt utsedda nationella kontrollanter, ansvarar för granskning och kontroll av projektkostnader som uppstått i Sverige. För länsstyrelsernas del uppgick bemanningen på förvaltande och attesterande myndigheter samt nationell kontroll till cirka 14 årsarbetskrafter medan sekretariaten för programmen sysselsatte cirka 15 personer på heltid eller deltid under 2013. Personal vid programsekretariaten finns placerade dels i Sverige, men även i Finland, Danmark och Norge. Innevarande programperiod har en medfört en viss ökning av personal jämfört med föregående period.

Varje Interregprogram har en Övervakningskommitté som övervakar respektive programs genomförande och alla utom Norra Periferi och Arktisprogrammet har en (eller flera) Styrkommittéer som förordar projektansökningar. Förvaltande myndighet fattar beslut om stöd samt beslut om utbetalningar.

Tillväxtverket ansvarar även för att utföra kostnadskontroller i de territoriella program vars förvaltande myndighet inte är belägen i Sverige. Tillväxtverket ansvarar för kontroll av stödberättigande kostnader för svenska projektaktörer i sju territoriella program, även kallade Interregprogram. Kontroller utförs för följande program; Interreg Öresund-Kattegat-Skagerrak, Interreg South Baltic, Interreg North Sea Region, Interreg Baltic Sea Region, Interreg Central Baltic, Interreg Europé, Urbact III. De yttranden som kontrollen resulterar i används som underlag till de beslut om utbetalning som fattas av utländska förvaltande myndigheter.

Under innevarande programperiod (2014–2020) har Tillväxtverket arbetat mer proaktivt och tidigarelagt en del av kontrollen i ärendeprocessen. Tillväxtverket har med anledning av detta reviderat sina föreskrifter och arbetat för att stimulera ett effektivt genomförande av programperioden 2014–2020. Ambitionen har varit att i förlängningen effektivisera hela det regionala tillväxtarbetet och stärka företagens konkurrenskraft.

¹¹ Interregverksamheten är en del av Regionalfonden.

Tillväxtverket arbetade under 2018 på flera sätt med att motverka och förebygga oriktigheter och bedrägerier. Det Risk Assessment Team som finns inom myndigheteten genomförde under våren 2016 en riskbedömning av ärendeprocessen utifrån den vägledning som EU-kommissionen tagit fram. Riskbedömningen visade att identifierade risker för bedrägerier och oegentligheter till stor del skulle kunna hanteras med hjälp av utbildningsinsatser. Bedömningen utmynnade i en handlingsplan som följdes upp i december 2018. Utbildningsbehovet blev handlingsplanens fokus och under våren 2018 genomfördes en utbildning i korruptionsförebyggande arbete som hölls för både chefer och medarbetare inom Tillväxtverket. Utbildningen filmades och finns fortfarande att ta del av i handläggarstödet Guru.

I samband med uppföljningen av 2018-års handlingsplan genomfördes en ny riskbedömning och en ny handlings- och aktivitetsplan för 2019 togs fram. Handlingsplanen har fortsatt ett fokus på information och utbildning, till exempel genom att utbilda och informera Strukturfondspartnerskapets medlemmar.

Tillväxtverket deltar aktivt i nationella och internationella nätverk med inriktning på bedrägeribekämpning, så som SEFI-rådet, Myndighetsnätverket mot korruption, COCOLAF och OLAF-nätverk.

Socialfonden

Svenska ESF-rådet är förvaltande och attesterande myndighet för det nationella socialfondsprogrammet för tillväxt och sysselsättning (ESF) samt fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (FEAD). Inom myndigheten arbetar cirka 130 personer fördelade på åtta kontor runt om i landet och med huvudkontor i Gävle. Den attesterande myndigheten är en del av samma offentliga organ som förvaltningsmyndigheten men åtskild i en särskild funktion.

ESF-rådets förvaltande myndighet ansvarar för att programmen genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning. Urval och insatser sker enligt kriterierna för de operativa programmen och genomförs enligt tillämpliga nationella och EU-rättsliga bestämmelser. Myndigheten ansvarar för att hålla samman hela flödet av aktiviteter såsom information, utlysning av medel, beredning av ansökningar, beslut om stöd, granskning av utbetalningar och avslut av projekt. För att öka socialfondens lokala förankring finns för regionala medel åtta stycken strukturfondspartnerskap som har till uppgift att prioritera mellan godkända projektansökningar.

Vid ansökan om utbetalning bedöms om projektet löper på enligt beslutet och om underlag som verifierar utgifterna finns och bedöms tillförlitliga. I och med denna programperiod har fokus på resultat blivit tydligare, bl.a. förutsätts en tydligare inriktning på att projektets resultat ska bidra till programmets målsättningar och ha långsiktiga effekter. För att flytta fokus från projektadministration till projektets resultat och effekter har myndigheten infört ett antal förenklingsåtgärder, bl.a. enhetskostnader för redovisning av personal och deltagare och en 40%-schablon som ska täcka projektets övriga kostnader.

Förvaltande myndighet upprättar varje år en förvaltningsförklaring som, förutom räkenskaper, även innehåller en årlig sammanfattning. Denna baseras dels på resultaten av egna förvaltningskontroller, dels på resultaten av revisionsorganens olika rapporter. Sammanfattningen innehåller en analys av de fel och oriktigheter som upptäckts under räkenskapsåret samt de åtgärder som vidtagits.

Lokalt ledd utveckling

Jordbruksverket är både förvaltande och attesterande myndighet för programmet ”Lokalt ledd utveckling” som finansieras med stöd från Regionalfonden och Socialfonden. De projekt som genomförs inom ramen för lokalt ledd utveckling utgår från de lokala utvecklingsstrategier som tas fram av respektive lokal utvecklingsgrupp.

Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet för samtliga strukturfondsprogram.

Stöd inom fonden för asyl-, migrations- och integration (AMIF) samt fonden för inre säkerhet (ISF) för programperioden 2014-2020

I den nya programperioden 2014-2020 har ramprogrammet för solidaritet och hantering av migrationsströmmar 2007-2013 (SOLID) ersatts av två nya fonder; Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) samt Fonden för inre säkerhet (ISF). Det sista årliga programmet gällande SOLID redovisades till Kommissionen i mars 2016.

Stöd inom asyl- migration och integration

Målsättningen med asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) är att fonden ska bidra till utvecklingen av unionens gemensamma asyl- och invandringmigrationspolitik mot bakgrund av solidaritet och ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och samarbete med tredje länder. Sverige vill på nationell nivå bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik med avsikt att förbättra hela migrationsprocessen.

Migrationsverket har utsetts till ansvarig myndighet för AMIF för programperioden 2014-2020. Ansvaret för förvaltningen av AMIF har delegerats av Migrationsverket till funktionen för fonderna, som tillhör Migrationsverket organisatoriskt men i övrigt är en fristående funktion där enhetschefen rapporterar direkt till generaldirektören. På funktionen för fonderna arbetar ca 25 personer fördelade på kontoren i Norrköping och Stockholm.

Delegationen innebär att funktionen för fonderna verkställer uppgifterna som ansvarig myndighet i enlighet med gällande regelverk. Detta omfattar bl.a. att ansvara för måluppfyllelsen av det nationella programmet inkluderat att utlysa stöd, handlägga och fatta beslut om medfinansiering och utbetalning samt att följa upp och rapportera.

Kvalitetskontroller gällande efterlevnaden av det nationella programmet för AMIF genomförs i samverkan med nationella expertgrupper. Funktionen för fonderna har även inrättat en intern kvalitetsfunktion (KF) för att säkerställa att den interna kvalitetssäkringen fungerar tillfredställande för att minimera eventuella brister i förvaltningsarbetet.

Funktionen för fonderna handlägger beslut om medfinansiering både som tilldelande och verkställande organ. När det gäller verkställande dvs. när beslut om stöd tilldelas Migrationsverkets egna projekt, sker dock genomförandet av projekten hos andra verksamhetsområden/avdelningar på myndigheten i syfte att bl.a. motverka intressekonflikter.

Fonden för inre säkerhet

Fonden för inre säkerhet ska under programperioden 2014-2020 stödja åtgärder som stärker EU:s inre säkerhet. Dessa omfattar utveckling av gränskontroller och viseringar, förbättringar av det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet, krisberedskap, krishantering samt skydd av samhällsviktig verksamhet/kritisk infrastruktur. Medlen ska framför allt gå till genomförandet av EU-rättsakter och EU:s samarbetsmekanismer i form av direktiv, förordningar och beslut som är bindande för Sverige, samt förstärka pågående EU-samarbete på området.

Polismyndigheten är ansvarig myndighet för fonden för inre säkerhet. Ansvaret för förvaltningen har tilldelats ekonomiavdelningen för att särskilja förvaltningen från övriga delar av myndigheten som kan beviljas medel ur fonden. Fondsekretariatet har fyra heltidsanställda och utnyttjar vid behov andra funktioner inom myndigheten. Ansvaret omfattar bl a att anordna ansökningsomgångar, bereda och fatta beslut om tilldelning och utbetalning av medel, kontrollera användningen av medel ur fonden och återrapportera till kommissionen.

Under 2016 pågick utveckling av rutiner för förvaltnings- och kontrollsystemet. Föreskrifter för fonden för inre säkerhet beslutades och stödmaterial i form av handledning för projekt, mallar och checklistor togs fram. Arbetet med vidareutveckling av processer och rutiner för förvaltning och kontroll har därefter fortsatt under 2017 och 2018.

Medel tilldelas framför allt genom direkta tilldelningar för särskilda åtgärder som nationella myndigheter ansvarar för. Partnerskapet med tio rättsvärdande myndigheter medverkar i beredning inför beslut om inriktning av ansökningsomgångar och inför beslut om tilldelning av medel.

Ekonomistyrningsverket är revisionsmyndighet för de operativa programmen inom båda fonderna.

3.3 Betalning av tullar och avgifter till EU

Tullverket har till uppgift att ta in tullar, skatter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Sverige ingår tillsammans med övriga EU-länder i en tullunion och det är en gemensam tullagstiftning som gäller för hela EU. För att Tullverket ska kunna säkerställa en riktig uppbörd måste varorna deklarerats enligt bestämmelserna för in- och utförsel. Tullavgifterna fastställs efter den information som lämnas i tulldeklarationen. Med en korrekt genomförd klarering säkerställer Tullverket en riktig uppbörd. Genom efterkontroller tryggar Tullverket i efterhand att företagen har deklarerat rätt och har goda rutiner för sin tullhantering.

Tullverket ser till att de tullar och avgifter som ska betalas till EU, som en del av Sveriges avgift, betalas regelrätt. Mellan 2016-2018 betalade Tullverket 15 784 miljoner kronor till EU.

Tullverket har under perioden 2016–2018, genom efterkontrollverksamheten, debiterat cirka 221 miljoner kronor i tull. Debiteringarna avser huvudsakligen felaktigt deklarerade importörer samt varor som överhuvudtaget inte har deklarerats. Under samma period har Tullverket återbetalat cirka 5,3 miljoner kronor i tull som feldeklarerats av importörer.

4. Åtgärder som SEFI-rådets myndigheter vidtagit för att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel 2016–2018

4.1 Inledning

Förutom de åtgärder som vidtagits inom ramen för SEFI-rådets verksamhet har myndigheterna i SEFI-rådet under perioden 2016–2018 genomfört en mängd insatser för att ytterligare förbättra och effektivisera hanteringen av de EU-stöd som de ansvarar för.

4.2 Jordbruksverket

Under perioden har Jordbruksverket haft en arbetsgrupp som arbetat särskilt med åtgärder för att motverka bedrägerier. Under 2016 informerade Jordbruksverket både handläggare på stödmyndigheterna och på Jordbruksverket om risken för bedrägerier. Tillsammans med Ekobrottsmyndigheten anordnade myndigheten en utbildning om bedrägeribekämpning för Jordbruksverkets personal. Myndigheten har också uppdaterat rutinbeskrivningarna för OLAF-rapportering och åtalsanmälan till Ekobrottsmyndigheten. Under 2017 lämnades riktad information om reglerna för jäv och mutor till utvalda verksamheter.

Vidare har Jordbruksverket tagit fram en riskanalys för bedrägeribekämpning. I riskanalysen tar myndigheten upp de stöd/ersättningar som ligger inom myndighetens ansvarsområde och myndigheten tog också ställning till vilka stöd vari risken för bedrägeri bedömdes störst. Riskanalysen är överlämnad till berörda verksamheter och användes som underlag vid verksamhetsplaneringen inför 2018.

År 2017 införde Jordbruksverket en funktion för att anmäla allvarliga missförhållanden på Jordbruksverket. Här kan medarbetare uppmärksamma arbetsgivaren på allvarliga missförhållanden (brister, överträdelser och oegentligheter) i verksamheten som man inte anser sig kunna rapportera till andra funktioner inom Jordbruksverket. Funktionen för anmälan hanteras av chefsjuristen och informationssäkerhetschefen. Till dagens datum har ett ärende anmälts.

Verksjuristerna på Jordbruksverket har tillsammans med jurister från Skogsstyrelsen, Havs- och Vattenmyndigheten, Livsmedelsverket Statens veterinärmedicinska anstalt och Näringsdepartementet deltagit i en utbildning och workshop som hölls av Statskontoret. Temat för utbildningen var rollen som statsanställd och korruption. Under utbildningen varvades föreläsning med gruppdiskussioner där praktiska exempel diskuterades.

Jordbruksverkets internrevision har genomfört en revision rörande hantering av risk för oegentligheter under 2018 utifrån hela Jordbruksverkets perspektiv. Myndighetens ledning har beslutat en åtgärdsplan med anledning av internrevisionens rekommendationer.

Jordbruksverkets internkontrollenhet granskar varje år olika delar av processerna som har en koppling till utbetalningar av landsbygdsstöd, jordbrukarstöd och stöd inom fiskefonden. Handläggningen av ärenden utförs på de olika stödmyndigheterna och Jordbruksverket. Jordbruksverket begär in åtgärdsplaner i de fall de beslutande myndigheterna har allvarliga brister i granskningsresultaten. Åtgärdsplanerna innehåller åtgärder för hantering av de identifierade bristerna.

Sedan 2016 genomför internkontrollenheten även interna revisioner av den certifierade delen av ledningssystemet för informationssäkerhet i enlighet med SS-ISO/IEC 27001:2014. De

interna revisionerna har genomförts kontinuerligt under året och är uppdelade i 6 perioder. I varje period revideras de olika områden som ingår i perioden. Eventuella brister som upptäcks rapporteras till ledningen för EU-stödsavdelningen på Jordbruksverket.

4.3 Tillväxtverket

Under 2018 genomförde Tillväxtverket en omorganisation som påbörjades året innan. Syftet med omorganisation var att skapa en organisation som gör Tillväxtverket ännu mer resultatinkriktad och effektiv. I samband med omorganisationen inrättades en central granskningsenhet inom avdelning Kvalitet och kontroll, där samtliga ansökningar om utbetalning granskas.

Tillväxtverket har skapat ett centralt system för korrekt hantering av ansökningar för att främja att ärenden hanteras rättsenligt, effektivt och likartat inom hela myndigheten. Frågor från de regionala enheterna besvaras av en central instans, för hela regionalfonden. I detta forum ges det även möjlighet för handläggare att diskutera frågeställningar samt samarbeta med övriga fonder i Sverige.

Tillväxtverket har genomfört ett stort utvecklingsarbete med EU-webben, där syftet är att underlätta för stödsökande och stödmottagare att göra rätt och minimera risker för felaktiga underlag. Tillväxtverket har även tagit fram ett nytt handläggarstöd; Guru, som ersätter den interna handboken för EU:s strukturfondsprogram, i handläggarstödet har gällande regelverk såsom interna regler, policys, rutiner och arbetsbeskrivningar samlats. Myndigheten har även reviderat den digitala handboken för sökande, där regelverk såsom riktlinjer, rutiner och arbetsbeskrivningar samlats. I handboken finns även information om hur personer ansöker, planerar, genomför samt avslutar ett projekt. Den digitala handboken kompletteras med handläggarstödet Guru för myndighetens handläggare.

Tillväxtverket har under 2018 reviderat befintliga, samt tagit fram nya dokument; Tillväxtverkets plan för bedrägeribekämpning inom den regionala utvecklingsfonden, Policy mot mutor och jäv, Tillväxtverkets interna regler (2018:2) om gåvor och andra förmåner från utomstående aktörer, promemoria avseende brott i stödverksamheten samt informationspromemoria om jäv.

Tillväxtverket har vidare genomfört ett antal interna processutbildningar för att öka kunskap om alla processer inom olika sakområden i syfte att främja en korrekt hantering av EU-medel.

Inom ramen för de territoriella samarbetsprogrammen har det två gånger per år genomförts erfarenhetsmöten, riktat till stödmottagare, där upphandling och vikten av att följa aktuella regelverk har varit i fokus.

4.4 Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län

För att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel har ett antal åtgärder vidtagits av länsstyrelserna som hanterar EU-medel (Interreg). Åtgärder för att förenkla för stödmottagare och kontroller infördes vid programstart. Under 2018 har programmen utifrån de Omnibusförordningar som då trädde i kraft beslutat om regler som innebär ytterligare förenklingar vad gäller ekonomisk redovisning. Det förväntas minska risken för felaktigheter i redovisningarna och samtidigt minska den administrativa bördan för stödmottagarna. Elektronisk handläggning vad gäller ansökningar och utbetalningar har under perioden vidareutvecklats.

Utbildningar för stödmottagare har arrangerats löpande. Dessutom har kompetensutvecklingsinsatser riktade till programadministrationerna genomförts, i stor utsträckning i samarbete mellan olika program och fonder genom etablerade samarbetsnätverk såsom FÖN (Fondsamordning Övre Norrland) samt Interreg ERFA (erfarenhetsutbyte mellan Interreg programmen, ESV samt Näringsdepartementet). Specifikt kan nämnas att Ekobrottsmyndigheten har hållit en utbildning kring ekonomisk brottslighet och att representanter från Interreg deltagit i SEFI-rådets egna utbildningar som ett sätt att stärka kompetensen hos de EU-fondsförvaltande myndigheterna och bidra med erfarenhetsutbyte. Dessutom har de nationella kontrollanternas ett eget nätverk för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter som ett sätt att kvalitetssäkra så att förvaltning- och kontroll sker rättssäkert och likartat över hela landet.

4.5 Svenska ESF-rådet

Utifrån rekommendationerna i Europeiska kommissionens vägledning om bedrägeriförebyggande åtgärder¹² har Svenska ESF-rådet sett över sitt bedrägeriförebyggande arbete. Detta har resulterat i att en bedrägeribekämpningspolicy och en strategi för bedrägeribekämpning tagits fram inom myndigheten. I policyn framgår att myndigheten tillämpar nolltolerans mot bedrägeri och korruption och att all personal förväntas dela detta åtagande. I strategin framgår vilka riskområden som identifierats inom myndigheten och hur myndigheten jobbar med att förebygga, upptäcka och korrigera dessa risker.

De huvudsakliga riskområdena som identifierats inom myndigheten är följande:

- Processerna utlysning, beslut om stöd och beslut om utbetalning.
- Stödmottagarnas genomförande av projekt, med inriktning på offentlig upphandling och arbetskostnader.
- Godkännandet av utbetalningar inom förvaltande myndighet.
- Förvaltande myndighets upphandlingskontrakt.

När det gäller förebyggande åtgärder har myndigheten arbetat för att utveckla en kultur för bedrägeribekämpning. Tydliga verksamhetsmål, tydliga budskap från myndighetens ledning och tydliga etiska regler för all personal ska bidra till denna kultur. Även kompetensutvecklingsinsatser avseende att förebygga, identifiera och åtgärda bedrägerier liksom inom etiska och kulturskapande frågor är tänkta att bidra till denna kultur.

De upptäckande åtgärderna består av myndighetens kontrollsystem med förvaltningskontroller gentemot projekten och insatser enligt myndighetens styrmodell med riskanalys, riskhantering och internkontroll. Myndighetens integrerade IT-system för ärendehantering, som utvecklas kontinuerligt, stödjer vidare arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter. När det gäller korrigerande åtgärder och anmälan vid misstanke om oegentlighet och brott har myndigheten sedan tidigare upprättade styrdokument i form av riktlinje och policy. När den nya policyn och strategin för bedrägeribekämpning togs fram genomförde myndigheten kompetensutvecklingsinsatser för myndighetens anställda. Dessa insatser innehöll bl.a. ett värderingsspel där olika händelseförlopp inom socialfondsprojekt diskuterades, dels för att uppmärka frågeställningar men också för att lära ut. Myndigheten har också bildat en så kallad självbedömningsgrupp med uppdrag att genomföra regelbundna riskanalyser och upprätta handlingsplaner med åtgärder. Utgångspunkten för arbetet är EU-kommissionens rekommenderade modell för riskanalys, vilken har anpassats utifrån såväl svenska som myndighetsspecifika förhållanden.

Detta arbete har bl.a. medfört att myndighetens policy för bisysslor uppdaterats, utbildning i

¹² EGESIF_14-0021-00

ärendevård genomförts, ny rutin för kvalitetssäkring vid utbetalning till projektägare tagits fram och implementerats och till att en samlad information ges till nyanställda om myndighetens värdegrund, etik, jäv och andra regler som handlar om att minska riskerna för bedrägerier. Frågan om att inrätta en eventuell visselblåsarfunktion har även utretts. Myndigheten har beslutat att inte införa en typisk visselblåsarfunktion med extern mottagare utan myndigheten har i stället infört en anmälningssystem som hanteras av myndighetens jurister och som finns beskriven på myndighetens externa och interna webbplats.

4.6 Migrationsverket

Den ansvariga myndigheten¹³ ska enligt regelverket bl.a. införa effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning. För att främja en effektiv och korrekt hantering av EU medlen och leva upp till kraven i det regelverk som styr AMIF, har bl.a. följande åtgärder vidtagits för perioden 2016-2018.

Funktionen för fonderna har under perioden tagit fram rutiner och checklistor i enlighet med AMIF:s förvaltnings- och kontrollsystem inklusive en strategi och rutin för hantering av oegentligheter. Under 2016 implementerades ett digitalt ärendehanteringssystem som innebär att handläggningen delvis digitaliserades, vilket förenklat kontroller och övrig hantering av ansöknings-, utbetalnings- och rapporteringsprocesserna för projektägare och handläggare. Under 2018 utvecklades systemet för att kunna ta emot samtliga verifikationsunderlag digitalt, vilket även underlättar kontroller av verifikationskedjan. En intern kvalitets-funktionen har inrättats för att minimera brister och säkerställa att den interna kvalitetssäkringen är tillräcklig.

Vidare har information om villkor för stöd och stödprocessen samt stödmanualer publicerats på webben tillsammans med verkställighetsföreskrifter, som tagits fram i enlighet med förordning (1538:2014) om förvaltning av asyl- migrations- och integrationsfonden. För att ytterligare underlätta för stödmottagaren att göra rätt, har funktionen för fonderna infört obligatoriska introduktionsmöten med tilldelade projekt, där projekten informeras om regelverket, ansvarsfördelning m.m.

Som en konsekvens av brister som har identifierats vid ESV:s revisioner, har funktionen för fonderna under 2018 genomfört utökade kontroller av stödberättigande kostnader och verifieringsunderlag inklusive en utökad granskning av upphandlingar. Myndigheten har därför genomfört utbildningar om LOU för att höja kompetensen inom området – vilket är ett riskområde. Som ett led i detta har även rutiner och checklistor uppdaterats och SEFI rådets vägledning och rutin för anmälan av misstänkta bedrägerier har implementerats och kopplats till kontrollfrågor i checklistor. Vidare har utförliga manualer för både granskningsförfarande av upphandlingar och verifiering av målgrupper upprättats och publicerats på funktionens externa webbsida under 2018.

Funktionen för fonderna har från november 2018 arbetat med ytterligare utvecklingsåtgärder inklusive processkartläggning, uppdatering av styrande dokument och rutiner i syfte att rättssäkra processerna samt förbättra och förenkla för såväl stödmottagare som medarbetare. Åtgärderna förväntas vara klara under 2019.

4.7 Polismyndigheten

Den ansvariga myndigheten har under perioden arbetat i enlighet med regelverket och den framtagna kontrollstrategin som omfattar administrativa kontroller av rapporter och operativa och finansiella kontroller på plats.

¹³ Begreppet ansvarig myndighet är i de flesta avseenden jämförbart med begreppet Förvaltande myndighet, se tabell 3 ovan angående skillnader.

Syftet med kontroller på plats är att säkerställa att projektets kostnader är stödberättigande, att genomförda aktiviteter uppfyller kraven i fondregelverket samt nationell lagstiftning. Urval till kontroll görs både med utgångspunkt från risk och från slump. Analys av kontrollarbetet sker årligen och härigenom kan utvecklingsbehov identifieras och tas om hand inför nästa års planering av kontroller.

Under perioden har myndigheten tagit fram en rutin för bedrägeribekämpning och implementerats. Riskområden som identifierats är oriktiga eller ofullständiga uppgifter, dubbelfinansiering, intressekonflikter, upphandlingar eller andra inköp, samt avvikelser från beslutet om stöd.

Den ansvariga myndigheten lägger stor vikt vid förebyggande arbete mot oegentligheter och bedrägerier genom vägledning och stöd till sökande och stödmottagare. Under av myndigheten arrangerade uppstartsmöten för projekten tydliggör den ansvariga myndigheten regelverk och villkor för inköp, upphandling och kostnadseffektivitet samt diskuterar projektets planer för inköp. Vidare förklaras regler gällande projektets budget, regler för bokföring och stödberättigande kostnader, regler för synliggörande, innehåll att förhålla sig till i avtal inklusive bilagor, vilka projektperioder och rapporteringsperioder som gäller för projektet samt på vilket sätt den ansvariga myndigheten avser kontrollera projektet under projektets livscykel.

Myndigheten håller uppföljningsmöten med projekt minst en gång per år. Det ger tillfälle att diskutera projektets status och eventuella oklarheter och svårigheter. Mötet är dels ett stöd och en hjälp till projektet, och dels ett redskap för den ansvariga myndigheten i arbetet med uppföljning av såväl enskilda projekt som fonden som helhet.

Den ansvariga myndigheten har även satsat på kompetensutveckling inom områdena jäv, intressekonflikter och metoder att upptäcka och hantera felaktigheter.

4.8 Tullverket

Under perioden har Tullverket ökat sitt fokus något gällande betalningssäkring för att säkerställa att betalning sker. Man har genomfört intern kompetensutveckling för att höja medvetenheten om betalningssäkring för att medarbetarna ska ha det i beaktande i sitt granskningsarbete. Det är ändå få betalningssäkringar som genomförs, då flera kriterier ska vara uppfyllda för att ansökan om betalningssäkring ska lämnas.

Tullverket tar in ca 99,8 procent av de tullar och avgifter som debiteras.

5. Åtgärder för samordning och samverkan

Nedan redogörs för de samordnings- och samverkansinsatser mot missbruk och felaktig hantering av EU-medel som SEFI-rådets myndigheter har genomfört under perioden 2016–2018. SEFI-rådets verksamhet redogörs för i kapitel 2 ovan.

Migrationsverket och Polismyndigheten, som är ansvariga myndigheter för fonderna AMIF och ISF, har under perioden haft ett etablerat samarbete och träffas cirka två gånger per år. Samarbetet syftar till att utbyta erfarenheter och ge varandra vägledning i hantering av olika gemensamma frågeställningar, såsom hantering av årsräkenskaper, regelverkstolkningar och kontroll och uppföljning av projekt, inklusive kontroll av inköp kopplade till LOU.

I samband med planering och uppstart av programperioden 2014–2020 har de tre berörda länsstyrelserna samverkat med Tillväxtverket avseende samordning och förenkling i hanteringen av Interregprogrammen. Samarbetet mellan de fem förvaltande myndigheterna fortsätter också under programperioden, både genom strukturerade erfarenhetsmöten och löpande kontakt. Samarbete sker också mellan flera fonder och tillväxtansvariga i Övre Norrland, inom vilket också utbildningar för handläggare arrangeras regelbundet (Fondsamordning Övre Norrland).

Svenska ESF-rådet, Tillväxtverket och Jordbruksverket har samverkat och hållit varandra uppdaterade om myndigheternas interna arbete i antibedragerifrågor. Vid de utbildningar i bedrageriförebyggande åtgärder som hölls för personalen i Svenska ESF-rådet bjöds representanter för Tillväxtverket och Jordbruksverket in att delta.

På EU-nivå drivs arbetet med bedrageribekämpning både av de olika direktoraten och av EU:s bedrageribekämpningsbyrå OLAF. Myndigheterna deltar regelbundet i olika möten som arrangeras av OLAF. Tillväxtverket har bl. a. deltagit i en arbetsgrupp som syftar till att motverka korruption och felaktig hantering av EU:s strukturfondsmedel. Inför möten i the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) har myndigheterna stämt av de olika frågorna på agendan. På nationell nivå finns ett nätverk för OLAF-rapportering som under rapportperioden har haft fem möten. I nätverket ingår Svenska ESF-rådet, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län, Migrationsverket, Polismyndigheten och Tillväxtverket. Nätverket träffas regelbundet för informations- och erfarenhetsutbyte kring rapportering av oegentligheter.

Svenska ESF-rådet, Tillväxtverket och Jordbruksverket ingår vidare i en nationell fondsamordningsgrupp. Uppdraget syftar till att skapa ett fördjupat samarbete mellan myndigheterna och att arbeta med fondöverskridande frågor inom ramen för partnerskapsöverenskommelsen och de operativa programmen. En ny långsiktig plan för fondsamordningen har antagits under 2018, med målet att skapa bättre förutsättningar inför nästa programperiod, för att använda fonderna effektivt och för att dra nytta av komplementariteten mellan fonderna på bästa sätt. Denna förändring stöds även av det aktuella genomförandeläget där en generellt hög beslutsnivå inom programmens slutfas föranleder ökat behov av att ytterligare sätta fokus på att synliggöra resultat av fondernas sammantagna mervärden i Sverige.

Den nya långsiktiga planen innebär bland annat att arbetsgrupperna Gemensam tolkning och regelförenkling, Lokalt ledd utveckling samt Horisontella principer inte längre rapporterar till styrgruppen. Arbetet inom dessa områden kopplas istället till myndigheternas ordinarie arbete (inklusive samordning) med kommande programperiod. Sekretariatet för fondsamordningen kommer att fokusera på samordning av Fondsamordningsuppdraget, ledningsstöd/-

kontaktpunkt för arbetsgrupperna Kommunikation, Uppföljning och utvärdering, samt myndigheternas arbete med kommande programperiod kopplat till fondsamordningen.

Ekonomistyrningsverket har arrangerat gemensamma seminarier för alla myndigheter som hanterar EU-medel. Syftet har varit att utbyta erfarenheter både utifrån resultatet av genomförda revisioner och att gemensamt diskutera de förslag som EU-kommissionen presenterat på nya regelverk för den delade förvaltningen.

Ekobrottsmyndigheten har under perioden hållit utbildningar vid Migrationsverket, Jordbruksverket, Tillväxtverket och Länsstyrelserna om den straffrättsliga processen vid brott mot EU:s finansiella intressen och om hur handläggare bör hantera misstanke om brott.

Tullverket skyddar de ekonomiska intressena genom att ha en aktiv indrivning av obetalda tullar och andra avgifter. Tullverket samverkar med Kronofogden och Skatteverket för att säkerställa att tullar och andra avgifter tas in och kan betalas till EU. För att driva in fordringar i utlandet samverkar man även här med Kronofogden och Tullverket använder sig också av EU-avtal och nordiska avtal.

I EU finns ett webbaserat system som ger OLAF och medlemsstaterna möjligheten att snabbt och enkelt meddela varandra och utbyta information om identifierade risker avseende undandragande av tullavgifter eller bedrägerier. Tullverket har under 2016-2018 tagit ett eget initiativ till att skicka ut ett tiotal meddelanden och har också arbetat aktivt med erhållna meddelanden från OLAF och medlemsstaterna.



6. Ekonomistyrningsverkets erfarenheter

Ekonomistyrningsverket (ESV) är Sveriges nationella revisionsorgan för EU-medel och ska främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel i Sverige. Uppdraget omfattar EU-medel som förvaltas gemensamt med EU-kommissionen. Uppdraget innebär att ESV är attesterande organ för de två jordbruksfonderna och revisionsmyndighet för övriga fonder. ESV revisionsansvar omfattar EU-medel som finansieras från

- Jordbruksfonderna
- Regionalfonden
- Socialfonden
- Havs- och fiskerifonden
- Asyl, migrations- och integrationsfonden
- Fonden för inre säkerhet
- Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

Andra EU-medel utanför det gemensamma förvaltningsansvaret omfattas inte av ESV uppdrag.

I huvudsak innebär uppdraget att granska att förvaltnings- och kontrollsystemen lever upp till de krav som både Europeiska parlamentet, rådet och EU-kommissionen ställer. ESV granskar och kontrollerar att de utgifter som deklarerats till EU-kommissionen berättigar till stöd och gått till rätt ändamål. Granskningen sker hos de svenska myndigheter som ansvarar för förvaltningen och på plats hos mottagare av de stöd som betalats ut. Revisionsarbetet avslutas med att ESV upprättar en årlig rapport som sammanfattar arbetet, beräknar hur stor andel av de utgifter som redovisats till EU-kommissionen som är felaktiga och avger ett revisionsuttalande för varje program. För jordbruksfonderna gör ESV även om de kontroller som Jordbruksverket och Länsstyrelserna utfört, och beräknar därefter en avvikelseprocent mellan resultatet av myndighetens och Jordbruksverkets och länsstyrelsernas kontroller. ESV rapporterar sina årliga rapporter och uttalanden till EU-kommissionen och till regeringen. Revisionen har inte till uppgift att utreda om påvisade fel i förvaltningen beror på bedrägerier, oegentligheter eller annan felaktigt användning av EU-medel.

ESV har till följd av kravet på oberoende i sitt uppdrag, ingen formell samverkan med övriga myndigheter. Vid sidan av den formella rapporteringen till berörd myndighet hålls dock löpande möten med både de enskilda myndigheterna och även med alla myndigheter gemensamt i syfte att informellt sprida och utbyta erfarenheter och kunskap om hur förvaltningen kan bli bättre på att förhindra och upptäcka fel.

De granskningsresultat som ESV rapporterar visar att huvuddelen av programmen fungerar tillfredsställande och att felaktigheter i hanteringen över tiden har sjunkit. De fel som upptäcks beror framförallt på att de EU-finansierade projekten inte följer lagen om offentlig upphandling och att det saknas underlag och dokumentation som visar att redovisade kostnader hör till projekten samt att stödmottagare inte lever upp till samtliga villkor för stöd. Vissa fel har uppkommit i samband med handläggningen hos ansvariga myndigheter. I några ärenden har felaktigheter iakttagits som medfört att ESV gjort anmälningar till Ekobrottsmyndigheten för vidare utredning om misstänkta brott.

7. Oegentlighets/oriktighetsrapportering till OLAF

7.1 Allmänna förutsättningar

För att skydda EU:s finansiella intressen har alla EU:s medlemsstater ålagts att förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter¹⁴ och återkräva belopp som betalats ut på felaktiga grunder, tillsammans med eventuell ränta på försenade betalningar. Medlemsstaterna ska rapportera oriktigheter till OLAF som överstiger 10 000 euro i stöd från fonderna. Kommissionen ska också hållas underrättad om betydande framsteg inom därtill hörande administrativa och rättsliga förfaranden.¹⁵

Den 5 juli 2017 antog Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (PIF-direktivet). I direktivet anges en gemensam definition av bedrägeri, artikel 3.2, som riktar sig mot EU:s finansiella intressen. Definitionen som är mycket omfattande är tillämplig på icke-upphandlingsrelaterade utgifter, upphandlingsrelaterade utgifter, inkomster från andra medel än mervärdesskatt och från mervärdesskatt.

Sammanfattningsvis avses med bedrägerier enligt ovannämnda definition varje handling eller underlåtenhet som utförs avsiktligt för personlig vinning eller för att orsaka en annan förlust¹⁶ och med oriktighet avses en handling som inte är förenlig med EU:s regler och som kan ha negativa effekter på EU:s ekonomiska intressen. Oriktigheter kan bero på ett oavsiktligt fel men om en oriktighet begås avsiktligt kan det vara bedrägeri.¹⁷

Oavsett om handlingen är medveten eller inte ska rapportering ske till OLAF. Uppgifter om upptäckta oriktigheter lämnas kvartalsvis. Det är respektive förvaltande myndighet som ansvarar för rapporteringen och sedan 2008 sker den svenska rapporteringen helt genom ett elektroniskt rapporteringssystem; IMS.¹⁸ Tullverket rapporterar i det elektroniska rapporteringssystemet OWNRES¹⁹.

Gemensamt för alla kvartalsrapporteringar är att om den EU-finansierade delen av beloppet som berörs av oriktigheten understiger 10 000 euro, ska den inte rapporteras annat än på uttrycklig uppmaning av kommissionen. En majoritet av alla utbetalningar av EU-stöd i Sverige rör lägre belopp än 10 000 euro. Det finns vidare speciella undantag från rapporteringsskyldigheten för de olika fonderna, bl.a. gäller för strukturfonderna att fel som upptäckts och korrigerats innan de inkluderats i den slutliga utgiftdeklarationen som lämnas till kommissionen inte behöver rapporteras.

Varje år tar OLAF fram en rapport²⁰ ”Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Protection of the European Union’s financial interests – Fight against fraud” (den s.k. PIF-rapporten.). I rapporten beskriver OLAF vilka åtgärder som vidtagits under året. Till rapporten finns också bilagor med statistik för de ärenden som medlemsstaterna

¹⁴ Begreppen oegentlighet oriktighet är i sak utbytbara. Förstnämnda begrepp användes under programperioden 2007-2013 och begreppet oriktighet används under innevarande programperiod.

¹⁵ Skyldigheten framgår för struktur- jordbruks- och fiskefonderna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 samt i den delegerade förordningen nr 1970/2015 och genomförandeförordningen nr 1974/2015. På tullområdet framgår skyldigheten att rapportera oegentligheter av rådets förordning nr 608/2014.

¹⁶ Läs mer i artikel 1 i Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, 1995.

¹⁷ Läs mer i artikel 1 i Europeiska rådets förordning 2988/95.

¹⁸ Information Monitoring System (IMS).

¹⁹ OWNRES är en förkortning av det engelska uttrycket ”own resources”.

²⁰ PIF-rapport för respektive år finns på OLAF:s hemsida https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports_en. Rapporten för 2018 presenteras enligt uppgift från OLAF den 30 september 2019.

rapporterat till OLAF under året. OLAF har delat upp ärendena i två kategorier; bedrägeri/misstänkt bedrägeri och oriktigheter som inte är bedrägeri. Statistiken visar bl.a. hur många ärenden varje medlemsstat har rapporterat i varje kategori. PIF-rapporten för 2018 kommer att publiceras den 30 september 2019.

Det är betydelsefullt att inte blanda ihop begreppen 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. Det är enbart brottsstatistiken som ger en uppfattning om antalet bedrägerier.

7.2 Rapporterade oegentligheter 2016-2018

7.2.1 Allmänt

Tullar och avgifter

Under 2016 har Tullverket rapporterat 99 oriktigheter avseende tullar och avgifter om cirka 5,8 miljoner euro, vilket ger ett genomsnittligt belopp om cirka 58 600 euro. Vidare rapporterades två oriktigheter som bedrägerier om totalt cirka 92 000 euro. Under 2017 rapporterades 165 oriktigheter om cirka 6,3 miljoner euro, vilket ger ett genomsnittligt belopp om cirka 38 000 euro. Vidare rapporterades fyra oriktigheter som bedrägerier om totalt cirka 4,3 miljoner euro. För 2018 rapporterades 151 oriktigheter omfattande totalt cirka 5,9 miljoner euro, vilket ger ett genomsnittligt belopp om ca. 39 000 euro samt 1 oriktighet som bedrägeri om cirka 34 000 euro.

Ökningen av antal rapporterade oriktigheter jämfört med 2013-2015 beror till stor del på förändrade och förbättrade rapporteringsrutiner i Tullverket. De beloppsmässigt största rapporterade oriktigheterna som bedrägerier hänför sig till import av solcellspaneler från Kina.

Jordbruksstöd

Under perioden 2016-2018 har Jordbruksverket rapporterat betydligt färre ärenden jämfört med den föregående perioden. Det finns flera förklaringar till detta, och får inte tolkas som att myndigheten hittar färre fel än tidigare. Bland annat har rapporteringsreglerna ändrats och numera ska endast fel som medför återkrav rapporteras och inte även avdrag som görs före utbetalning. Jordbruksverket har också haft vissa tekniska problem med hanteringen av återkrav.

Strukturfondsstöd

Svenska ESF-rådet

Inom Svenska ESF-rådet noterades under år 2016 inga oriktigheter över fastställda beloppsgränser varav enbart nollrapporteringar gjordes. Under år 2017 rapporterades Svenska ESF-rådet 8 oriktigheter som omfattade totalt 794 642,42 euro, vilket innebär ett genomsnittligt felbelopp på 99 330,30 euro. Under år 2018 rapporterades Svenska ESF-rådet 3 oriktigheter som omfattade totalt 346 058,46 euro, vilket innebär ett genomsnittligt felbelopp på 115 352,82 euro. För respektive år 2017 och 2018 är en oriktighet beloppsmässigt högre än övriga och inte representativ. Borträknas dessa uppgår de genomsnittliga felbeloppen för år 2017 till 29 655,07 euro och för år 2018 till 21 254,40 euro.

Tillväxtverket

Under 2016 rapporterade Tillväxtverket nio oriktigheter om totalt 1 278 837 euro, under 2017 var antalet rapporterade oriktigheter fyra om totalt 198 471 euro och under 2018 rapporterades en oriktighet om totalt 14 377 euro. Det genomsnittliga beloppet som återkrävts under perioden per ärende är 106 549 euro och per år, 2016 142 093 euro, 2017 49 618 euro samt för 2018 14 377 euro.

Jämfört med 2013-2015, där antalet rapporterade oriktigheter var 35 under 2013, 24 under 2014 och 21 under 2015, fortsätter antalet rapporterade oriktigheter att sjunka. Möjliga förklaringar till det kan vara förbättrade kontroller, bättre riskbedömningsverktyg samt en ökad förståelse bland projektägare m.m. som i så fall medför att antalet oriktigheter minskar under innevarande programperiod jämfört med den föregående perioden.

Stöd inom fonden för asyl-, migrations- och integration (AMIF) samt fonden för inre säkerhet (ISF)

Migrationsverket har under perioden 2016-2018 inte rapporterat några oegentligheter för AMIF.

Polismyndigheten har under perioden 2016-2018 inte rapporterat några oegentligheter för fonden för inre säkerhet.

7.3 En europeisk utblick

Förvaltande myndigheter och andra organ i medlemsstaterna anmäler oriktigheter med och utan misstanke om brott till kommissionen. Nedan redogörs för anmälda oriktigheter med misstänkt och konstaterat bedrägeri.

I september 2018 offentliggjorde EU-kommissionen sin årsrapport om skyddet av EU:s finansiella intressen; 2017 års PIF-rapport. Därav framgår att förekomsten av anmälda bedrägerier inom EU:s sammanhållningspolitik är betydligt högre än inom andra områden²¹.

Enligt de data som ligger till grund för 2017 års PIF-rapport motsvarar de oegentligheter med misstanke om bedrägeri som anmäls av medlemsstaterna 0,44 % av de EU-medel som har betalats ut på sammanhållningsområdet²².

Andelen upptäckta misstänkta och konstaterade bedrägerier inom detta område varierar stort mellan EU:s medlemsstater. Från 0,0 % för Sverige, Finland, Luxemburg och Irland där antalet anmälda misstänkta och konstaterade bedrägerier är så lågt att det rundas av till 0% till 1,10 % respektive 2,13 % för Rumänien och Slovakien som har högst andel. Genomsnittet för EU totalt är 0,44 % av utbetalade medel.

Fram till december 2018 har medlemsstaterna inom sammanhållningsområdet anmält 155 oriktigheter med misstanke om bedrägeri för programperioden 2014-2020. Det antalet kan jämföras med 174 anmälningar för motsvarande period inom programperioden 2007-2013. Totalt inkom dock 1925 sådana anmälningar under programperioden 2007-2013. Det kan således konstateras att de flesta anmälda misstänkta bedrägerierna gjordes i slutet av programperioden. Trenden med ett minskade antal anmälningar är också tydlig i Sverige.

²¹ Särskild rapport 06/2019 ”Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter: förvaltande myndigheter måste bli bättre på upptäckt, motåtgärder och samordning”:

²² COM(2018)553 final, 3.9.2018; Statistikbilagan till 2017-års PIF-rapport (sid.93).

Av 2017 års PIF-rapport och av en underhandspresentation av 2018-års PIF rapport som EU-kommissionen presenterade vid Cocolafs²³ möte i juni 2019 följer att värdet på enskilda anmälda bedrägerier är ökande i EU. Färre bedrägerier, men större bedrägerier. Motsvarande slutsats är inte möjlig att göra för Sverige annat än att även i Sverige brukar antalet upptänkta misstänkta brott öka i slutet av programperioder.

Europeiska revisionsrätten har i en nyligen publicerad rapport; 06/2019; *”Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter: förvaltande myndigheter måste bli bättre på upptäckt, motåtgärder och samordning”* konstaterat att förvaltande myndigheters benägenhet att systematiskt anmäla misstänkt brottslighet är otillräcklig (Rapporten avsåg åtta olika medlemsstater och Sverige var inte ett av dessa.).

Som ett led att ytterligare stärka skyddet för EU:s finansiella intressen gäller att samtliga EU-medlemsstater är skyldiga att inrätta ett AFCOS (Anti-Fraud Coordination Service).²⁴ Ett AFCOS är en sambandscentral och nationell kontaktpunkt för OLAF. I oktober 2014 beslutade regeringen att Ekobrottsmyndigheten skulle utgöra Sveriges AFCOS med uppgift att svara för samordning av kontakterna med OLAF i operativa ärenden, vid s.k. on-the-spot checks – kontroller på plats. Hur samarbetet går till regleras genom lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), vilken trädde i kraft den 1 maj 2017. Under rapportperioden har OLAF genomfört kontroller i Sverige vid tre tillfällen och under hösten 2018 har OLAF aviserat att man har för avsikt att göra ett flertal kontroller i Sverige under 2019. Inom ramen för AFCOS-arbetet har medarbetare från Ekobrottsmyndigheten representerat Sverige vid möten som rör AFCOS regelverk och funktion.

²³ Cocolaf; Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention i Bryssel 12-13.6.2019.

²⁴ Enligt artikel 3(4) i EU-förordningen 883/2013.

8. Anmälda EU-bedrägerier

8.1 Utredning av EU-bedrägerier

Enligt förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten handläggs vid myndigheten så kallade EU-bedrägerier, d.v.s. ärenden som avser bedrägeri, bedrägligt beteende och grovt bedrägeri enligt 9 kap. 1-3 §§ brottsbalken, om gärningen rör EU:s finansiella intressen. Vidare handläggs subventionsmissbruk enligt 9 kap. 3b § brottsbalken. Ekobrottsmyndigheten utreder sedan den 1 mars 2001 samtliga sådana ärenden i Sverige.

En anmälan bör göras till Ekobrottsmyndigheten så snart det finns anledning att anta att brott enligt ovan nämnda bestämmelser föreligger. Någon beloppsgräns för anmälningar finns inte och det finns ingen lagstadgad skyldighet att anmäla brott.

Vid Ekobrottsmyndigheten utreds och lagförs EU-bedrägeriärenden samlat vid en ekobrottskammare i Stockholm. Genom att ansvaret vilar på en kammare och på särskilda utredare, revisorer och åklagare uppnås en ökad och samlad kompetens, ett effektivare utredningsarbete och en enhetligare rättstillämpning. De myndigheter som anmäler brott får också *en* mottagare, vilket är till fördel för både anmälaren och för Ekobrottsmyndigheten.

Sverige har under 2019 skärpt straffskalan för subventionsmissbruk; Brb 9.3b §²⁵. Lagändringen innebär att det införs en bestämmelse om grovt subventionsmissbruk i brottsbalken. Straffbestämmelsen träffar den som använder EU-medel för ett annat ändamål än det som medlen har beviljats för. Lagändringen föranleddes av ett EU-direktiv (det s.k. PIF-direktivet) om bekämpande av bedrägerier som riktar sig mot EU:s finansiella intressen.

8.2 Anmälningar om misstänkt brottslighet

Under perioden 2016–2018 gjordes sammanlagt 15 anmälningar till Ekobrottsmyndigheten avseende misstänkta bedrägerier med EU-medel, vilket är väsentligt färre än under föregående period då det inkom 35 anmälningar.

De flesta anmälningarna avser strukturfondsstöd och jordbruksstöd. Anmälare är förvaltande, attesterande, utbetalande och revisionsmyndigheter, OLAF samt privatpersoner. Kvalitén på anmälningarna är normalt god och endast undantagsvis avskrivs anmälningarna utan att förundersökning har inletts. Däremot leder endast ett litet antal av anmälningarna till att åtal väcks. Normalt till följd av att det inte går att styrka brott genom svårigheter med att styrka de sk. subjektiva rekvisiten.

8.2.1 Slutsatser av inkomna brottsanmälningar

Antalet anmälningar avseende misstänkta EU-bedrägerier till Ekobrottsmyndigheten har sedan 2001 varierat mellan fem och 36 per år. Det kan konstateras att antalet anmälningar varierat över tid med en topp 2004–2005. Då antalet anmälningar tenderar att vara högre i slutet av programperioderna kan kanske antas att fler anmälningar sker 2019-2021, men även mot den bakgrunden är antalet anmälningar under perioden 2016-2018 mycket lågt.

Då antalet anmälningar är litet är det i sammanhanget viktigt att poängtera att de myndigheter som förvaltar EU-medel inte har någon lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkta EU-bedrägerier.

²⁵ SFS 2019:310 (Prop. 2018/19:78.) Vilket är en del av Sveriges införlivande av det s.k. PIF-direktivet.

Som ett led i arbetet att öka antalet anmälningar antog SEFI-rådet 2011 därför den tidigare nämnda myndighetsgemensamma anmälningspolicyn för misstänkta EU-bedrägerier.

Eftersom antalet anmälningar om misstänkta brott är lågt är det svårt att skönja karaktäristiska tillvägagångssätt och trender. I de flesta anmälda ärenden har dock ett vilseledande skett avseende stödberättigade kostnader. Det kan vara fråga om fiktiva eller verkliga kostnader som ligger utanför projektperioden eller kostnader som inte var betalda vid tidpunkten för rekvisition. Anspråk på stöd kan också avse annat än det som stödet beviljats för. Vid dessa tillvägagångssätt använder sig de misstänkta personerna inte sällan av manipulerade handlingar såsom kvitton, fakturor eller utdrag ur bokföringen för att styrka att redovisade kostnader betalats och att projektet genomförts.

Ett genomgående problem vid Ekobrottsmyndighetens utredningar är att det är svårt att visa att någon medvetet har lämnat oriktiga uppgifter. Så även om de objektiva rekvisiten för brott är uppfyllda går det i regel inte att styrka de subjektiva rekvisiten. Merparten av samtliga inledda förundersökningar läggs därför ned med motiveringen att brott inte kan styrkas.

Det förekommer också att projektägare på ett otillbörligt sätt anlitar närstående konsulter eller företag i projekt. Även dessa typer av anmälningar är svårutredda och kräver en omfattande granskning av hela bokföringen. Också i detta fall är det svårt att bevisa att det är fråga om ett medvetet handlande.

Ekobrottsmyndigheten kan många gånger konstatera att de objektiva rekvisiten för brott är uppfyllda och att de subjektiva rekvisiten inte är det. Då kan myndigheten inte väcka åtal. Detta bör framgå av beslutet att lägga ned en förundersökning. En sådan återrapportering till de anmälande myndigheterna är viktig och kan leda till att myndigheterna kan gå vidare med administrativa åtgärder mot berörd stödmottagare såsom att helt eller delvis häva ett beslut om stöd och eller att återkräva ett utbetalat stöd.

9. Slutsatser – skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige

Som har beskrivits i kapitel 3 har EU en omfattande budget som finansieras genom årliga avsättningar från medlemsstaterna. Ansvaret för att administrera och kontrollera majoriteten av dessa stöd ligger på nationella myndigheter i medlemsstaterna. Det ställer långtgående krav på att de myndigheter som ansvarar för hanteringen av EU-medel i Sverige har effektiva administrativa rutiner, säkra system och policys för att förebygga, upptäcka, utreda och motverka oegentligheter.

I syfte att säkerställa en korrekt hantering av EU-medel har de förvaltande myndigheterna i Sverige under flera år var för sig och tillsammans byggt upp ett skydd för EU:s finansiella intressen. Som ett komplement till det förebyggande arbetet krävs också kapacitet att upptäcka brott och att rättsväsendet kan utreda misstänkta oegentligheter och i slutänden lagföra personer som begått brott.

Att aktivt arbeta med såväl förebyggande som repressiva delar som en helhet är viktiga förutsättningar för ett effektivt skydd av EU-medel. Det arbete som bedrivs inom ramen för SEFI-rådet syftar till att stärka båda dessa delar.

Att SEFI-rådet är ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte för berörda myndigheter främjar myndigheternas arbete. Inom ramen för SEFI-rådet har medlemsmyndigheterna delat interna föreskrifter och rutiner med varandra så att särskilt de myndigheter med mindre organisationer kring den verksamhet som hanterar EU-medel har kunnat dra nytta av det arbete som myndigheter med större sådana organisationer har haft möjlighet att genomföra.

I syfte att stärka det förebyggande arbetet har SEFI-rådet under perioden 2016–2018 arbetat med tematiska möten i särskilt angelägna frågor.

SEFI-rådet har även i syfte att stärka kapaciteten för upptäckt av misstänkta brott och förutsättningarna för lagföring arrangerat utbildningar hos medlemsmyndigheterna. Rådet har vidare besökt myndighetsledning för berörda myndigheter i syfte att hålla fram betydelsen av att misstänkta brott faktiskt anmäls.

SEFI-rådsdagen möjliggör för rådet att nå ut till berörda myndigheters samtliga medarbetare och chefer och att uppmärksamma särskilt aktuella eller intressanta frågor. En sådan fråga är varför det anmäls så få misstänkta brott i Sverige.

Utanför SEFI-rådets arbete genomför de förvaltande myndigheterna samverkansåtgärder i syfte att samordna och effektivisera arbetet för att stärka skyddet. I flera fall har medlemsmyndigheterna också genomfört utbildningsinsatser och erfarenhetsmöten riktade mot stödmottagare i syfte att förebygga oriktigheter på grund av okunskap. Myndigheterna arbetar kontinuerligt med att förtydliga och förenkla regelverken.

Det är få misstänkta brott av nu aktuellt slag som anmäls till Ekobrottsmyndigheten. Också i ett europeiskt perspektiv är antalet litet, men trenden mot färre anmälningar är inte typiskt svensk utan gäller också för i Europa i övrigt. Erfarenhetsmässigt brukar antalet anmälningar öka i slutskedet av en programperiod. Innevarande programperiod 2014-2020 är först från

2019 i sitt slutskede och utifrån detta är det därför svårt att dra några slutsatser. De granskningsresultat som Ekonomistyrningsverket rapporterat visar på att felaktigheter i hanteringen över tiden har sjunkit, men att de felaktigheter som sker beror framför allt på att de EU-finansierade projekten inte följer lagen om offentlig upphandling. Det kan även sakna underlag och dokumentation som visar att redovisade kostnader tillhör ett projekt.

Om SEFI-rådet

www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/samverkan/SEFI-radet/

Anmälningpolicy

www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Anmalningspolicy-SEFI.pdf

Engelsk version

www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/SEFI_council_reportingpolicy.pdf

Vägledning för hantering av misstänkt brottslighet

www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Vagledning-SEFI.pdf

Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet) har inrättats av regeringen för att främja en effektiv och korrekt användning av EU-medel i Sverige. Nedanstående myndigheter utgör SEFI-rådet.

