

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 femte treårsrapport¹ och den omfattar åren 2019–2021. Rapporten presenterar vad SEFI-rådet och dess medlemsmyndigheter har gjort under perioden för att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel i Sverige. Samtliga SEFI-rådets medlemsmyndigheter under perioden 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-rådets myndighetsledning träffades i september 2019 och uppdrog åt rådet att ta fram en lägesbild för att klargöra om antalet misstänkta brott riktade mot svenska myndigheter som hanterar EU-medel är så litet som antalet faktiska anmälningar antyder eller om det finns ett mörkertal. Lägesbilden beslutades i april 2021 och klargjorde att det finns anledning att anta att det finns ett mörkertal kring konstaterade fel som borde anmälas som misstänkta brott.

Perioden har präglats av en hög omsättning bland rådets ledamöter. Ekobrottsmyndighetens stabschef Ann Lemne tillträdde som ny ordförande hösten 2019 och ersattes i sin tur som ordförande för rådet av avdelningschefen Carsten Helland i juni 2021. Även Tillväxtverket, Migrationsverket och Tullverket har bytt ledamöter under perioden. Också pandemin har påverkat rådets verksamhet och från våren 2020 har samtliga rådsmöten varit virtuella.

Stockholm i mars 2023

Carsten Helland
Ordförande i SEFI-rådet

¹ Fram till år 2006 lämnades årliga rapporter från EU-bedrägerirådet. Tidigare treårsrapporter har omfattat åren 2007–2009, 2010–2012, 2013–2015 och 2016–2018.

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
Förkortningar	5
1. Inledning	6
2. SEFI-rådet	6
2.1 Bakgrund till SEFI-rådets tillkomst	6
2.2 SEFI-rådets uppgifter och sammansättning	6
2.3 SEFI-rådets verksamhet 2019–2021	7
2.4 SEFI-rådets kommande arbete 2022–2024	8
3. EU:s finansiella intressen i Sverige 2019-2021	9
3.1 EU:s finansiella intressen i Sverige	9
3.2 Organisation och hantering av EU-medel i Sverige	11
3.3 Betalning av tullar och avgifter till EU	18
4. Åtgärder som SEFI-rådets myndigheter vidtagit för att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel 2019-2021	188
4.1 Inledning	18
4.2 Jordbruksverket	19
4.3 Tillväxtverket	18
4.4 Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län	19
4.5 Svenska ESF-rådet	22
4.6 Migrationsverket	24
4.7 Polismyndigheten	25
4.8 Tullverket	26
5. Åtgärder för samordning och samverkan	27
6. Ekonomistyrningsverkets erfarenheter	28
7. Oegentlighets/oriktighetsrapportering till OLAF	28
7.1 Allmänna förutsättningar	29
7.2 Rapporterade oegentligheter 2019-2021	31
7.3 En europeisk utblick	32
8. Anmälda EU-bedrägerier	33
8.1 Utredning av EU-bedrägerier	33
8.2 Anmälningar om misstänkt brottslighet	33
8.2.1 Slutsatser av inkomna brottsanmälningar	33
9. Slutsatser – skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige	34

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

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 och att medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

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. Rådets verksamhet regleras i förordningen (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen

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

Anmälningar om brott

Under perioden gjordes totalt 26 anmälningar om misstänkta bedrägerier med EU-medel till Ekobrottsmyndigheten, vilket är 11 fler än under föregående rapporteringsperiod. Antalet anmälningar som görs är jämförelsevis lågt i ett europeiskt perspektiv.

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.

2.2 SEFI-rådets uppgifter och sammansättning

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 ska således på en övergripande nivå verka för att främja 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 i Sverige.

Medlemsmyndigheter under perioden är Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Västerbottens län², Migrationsverket, Tillväxtverket, Polismyndigheten, Svenska ESF-rådet och Tullverket som utgör rådet.

Till SEFI-rådets möten bjuds normalt även representanter för Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet in.

2.3 SEFI-rådets verksamhet 2019–2021

SEFI-rådet fungerar som ett forum för samverkan där erfarenhetsutbyte sker mellan medlemsmyndigheterna. Från våren 2020 har rådets möten varit virtuella möten. Vid mötena diskuteras för medlemmarna aktuella frågor rörande bedrägeribekämpning men också andra frågor av betydelse för myndigheternas fondverksamhet. En sådan fråga är EU-kommissionens riskvärderingsverktyg Arachne. Under perioden har rådet hållit flera möten där inbjudna föreläsare hållit presentationer på relevanta teman.

Under perioden har bl.a. *Europeiska revisionrätten* föreläst om sin rapport 2019/06 ”Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter”, *SIDA* om sitt korruptionsbekämpande arbete, *Tullverket* om ”Riskhantering av varuflöden – användning av IT-system i vardagen” och *Ekobrottsmyndigheten* har föreläst om brottsförebyggande arbete och det s.k. MUR-initiativet (Motståndskraft bland utbetalande och rättsvårdande myndigheter) samt om hantering av misstänkt brottslighet och *Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet* om självutvärderingsverksamhet.

I mars 2019 genomförde SEFI-rådet en nationell konferens med 120 deltagare. 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 arbets sätt ger nya möjligheter för kontroll men hur hanteras de nya risker som följer på digitaliseringen.

Föredragshållare och presentatörer var i huvudsak hämtade från organisationer utanför den egna kretsen varvid kan omnämnas, *Statskontoret*, *CSN* och *Transparency International, Sverige*.

² Länsstyrelsen i Västerbottens län representerar också Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län.

SEFI-rådet har även beslutat att under perioden inrätta ett programutskott som bemannas av ledamöterna från Ekonomistyrningsverket, Statens jordbruksverk, Migrationsverket och Ekobrottsmyndigheten. Utskottet ska bidra till att utveckla och planera rådets verksamhet.

SEFI-rådets myndighetsledning träffades i september 2019 och uppdrog åt rådet att ta fram en lägesbild för att klargöra om antalet misstänkta brott riktade mot svenska myndigheter som hanterar EU-medel är så litet som antalet faktiska anmälningar antyder eller om det finns ett mörkertal.

Rådet tillsatte en intern arbetsgrupp och som underlag för granskningen har anmälda oriktigheter i IMS, det vill säga av myndigheterna identifierade oriktigheter som har anmälts till OLAF i rapporteringssystemet IMS (Till IMS anmäls oriktigheter lika med eller som överstiger 10 000 Euro.) använts. I den utsträckning det behövs för att få fram tillräckligt många ärenden har även vissa beslutade återkrav också använts. På motsvarande sätt har Tullverket tagit fram ärenden som verket har rapporterat i rapporteringssystemet OWNRES som underlag för lägesbilden. Totalt granskade arbetsgruppen 65 ärenden, samtliga från 2019.

Ärendena har inte granskats i sin helhet utan rådets myndigheter har tagit fram ärendena och överlämnat sammanfattande beskrivningar av ärendena, av det konstaterade felet, av omständigheterna för detta samt för myndighetens bedömning av felet och om det är ett misstänkt brott eller inte som myndigheten har gjort.

Lägesbilden klargör att antalet anmälningar som sker till EBM är färre än vad de bör vara. Av de granskade ärenden delade rådet berörda myndigheters uppfattning att inte anmäla i endast 21 ärenden och ansåg till skillnad från myndigheterna att en anmälan borde ha gjorts i 25 ärenden. Som jämförelse kan nämnas att samma år gjorde SEFI-rådets medlemmar totalt tre anmälningar om misstänkt brott till EBM och totalt inkom det året 13 anmälningar om sådana brott till myndigheten.

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.

SEFI-rådets verksamhet under åren 2019–2021 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 tagit fram nya styrdokument för bedrägeribekämpning eller ändrat i befintliga styrdokument för hur de ska hantera misstänkt brottslighet. I ett fall tog en myndighet fram nya styrdokument för att hantera s.k. intressekonflikter.

2.4 SEFI-rådets kommande arbete (2022–2024)

I januari 2022 utökades rådet från nio till 21 myndigheter. Rådet fick även ett riktat utbildningsuppdrag mot de nya myndigheterna. Utökningen av rådet innebär att rådets

medlemsmyndigheter är mer diversifierade än tidigare, vilket ställer nya krav på hur rådets verksamhet ska bedrivas även om uppdraget som sådant inte har förändrats.

SEFI-rådets roll är att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel i Sverige och att främja åtgärder mot oegentlig hantering av EU-medel. SEFI-rådet kommer därför fortsättningsvis arbeta med tematiska möten och hålla utbildningsinsatser. 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 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.

Rådet har också beslutat att revidera rådets anmälningspolicy (2011) och Vägledning för hantering av misstänkt brottslighet (2014).

3. EU:s finansiella intressen i Sverige 2019–2021

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 består av en proportionell andel av bruttonationalinkomsten (BNI), en del som består av intäkter från tullar, en mervärdes-skattebaserad avgift och sedan 2021 en avgift baserad på icke materialåtervunnen plast. 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 utgörs av tulluppbörd, en mervärdeskattebaserad avgift, en avgift baserad på icke materialåtervunnen plast och en avgift baserad på medlemsstaternas bruttonationalinkomst (BNI). 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)³

2018	2019	2020	2021
35 000	37 000	46 000	52 000

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 återflödet från EU:s budget till Sverige (Miljoner kr)⁴

2018	2019	2020	2021
12 000	13 000	14 000	16 000

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 därför två programperioder; 2014–2020 och 2021–2027. Nedan redogörs därför kortfattat för de EU-fonder som under perioden förvaltas av svenska myndigheter.

Jordbruksfonder

Perioden 2014–2020; Europeiska garantifonden för jordbruket med förlängning 2021–2022 (Garantifonden). Europeiska garantifonden finansierar bl.a. olika direktstöd till jordbrukare samt marknadsstöd i syfte att stabilisera jordbruksmarknaden.

Perioden 2014–2020 med förlängning 2021–2022; 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.

Perioden 2021–2027; Europeiska havs-fiskeri och vattenbruksfonden. Havs-, fiskeri, och vattenbruksfonden syftar till att främja miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk i Sverige.

³ Uppgifterna Riksdagens informationstjänst – <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#Sveriges-EU-avgift>. Beloppen är avrundade.

⁴ Uppgifterna Riksdagens informationstjänst – <https://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/medlem-i-eu/#Sveriges-EU-avgift>. Beloppen är avrundade.

Strukturfonder

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.

För Regionalfonden, Socialfonden, Fead, AMIF och ISF måste beaktas att perioden 2014-20 sträcker sig över hela 2021, och att de första besluten under den efterföljande programperioden 2021-2027 beviljades först 2022.

3.2 Organisation och hantering av EU-medel i Sverige

3.2.1 Generell struktur för hanteringen av EU-medel i Sverige

Under åren 2019–2021 är det totalt åtta⁵ 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.

⁵ Jordbruksverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Svenska ESF-rådet, Tillväxtverket, länsstyrelserna i Jämtlands-, Norrbottens och Västerbottens län samt Ekonomistyrningsverket.

Tullverket uppbär den del av EU:s egna medel vilka utgörs av tullar och andra avgifter enligt gemensam tulltaxa, till skillnad från övriga förvaltande och ansvariga myndigheter. För att säkerställa att Tullverket lever upp till ansvaret att uppbära EU:s egna medel genomför EU-kommissionen granskningar av både Tullverkets räkenskaper och utvalda fokusområden där risk för uppbördsbortfall föreligger.

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.

Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna är förmedlande organ. 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 utbetalning i dessa ärenden. 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 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

Regionalfonden

Under programperioden 2014–2020 var Tillväxtverket förvaltande myndighet i Sverige för totalt tio ERUF-program. Det var åtta regionala strukturfondsprogram, ett nationellt regionalfondsprogram och Interregprogrammet Öresund-Kattegatt-Skagerrak.

Tillväxtverket har även hjälpt regeringen med förberedelserna inför nästa programperiod 2021–2027.

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.

Utförande av uppgifter inom förvaltande myndighet är organiserat inom myndighetens operativa avdelningar, medan uppgifter som attesterande myndighet är organisatoriskt placerade i en stödfunktion helt åtskild från den förvaltande verksamheten.

De flesta av stödmottagarna strukturfondsprogrammen är offentliga myndigheter eller offentligägda bolag. Det är relativt ovanligt att privata företag söker dessa medel även om det förekommer. Detta beror på att resultaten av projekten ska komma allmänheten tillgodo och att inget vinstintresse får förekomma.

De åtta regionala strukturfondsprogrammen

Regeringen har fördelat totalt cirka sju miljarder kronor till de åtta regionala strukturfondsprogram som Tillväxtverket är förvaltande myndighet för under programperioden 2014–2020. Regionalfondsmedlen ger möjligheter att investera i ökad konkurrenskraft för företag och regioner i alla delar av landet.

Regionalfondsprogrammen mobiliserar breda grupper av aktörer samt nationell och regional medfinansiering i gemensamma insatser för att lösa samhällsutmaningar. Projekten är inriktade på följande:

- Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation.
- Förbättra tillgången till, användandet av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik.
- Stärka små och medelstora företags konkurrenskraft.
- Stödja övergången mot en koldioxidsnål ekonomi.
- Främja hållbara transporter.

År 2019 beviljade Tillväxtverket 1,1 miljarder kronor fördelat på 195 projekt.

År 2020 beviljade Tillväxtverket 661 miljoner kronor fördelat på 140 projekt.

År 2021 beviljade Tillväxtverket 251 miljoner kronor fördelat på 112 projekt.

Under 2020 och 2021 fokuserade Tillväxtverket särskilt på att stödja företag som drabbats av coronapandemin, genom investeringar i en snabb och hållbar återhämtning och omställning av näringslivet. De regionala programmen användes för att ge olika typer av stöd till företag i

branscher som besöksnäring, kultur och kreativa näringar. Detta inkluderade marknadskompletterande rådgivning, coaching och finansiering.

Nationella Regionalfondsprogrammet

Regeringen fördelade 15 procent av medlen i ERUF till det nationella regionalfondsprogrammet under perioden 2014–2020. Programmet arbetade inom tre områden:

- Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation.
- Att öka små och medelstora företags konkurrenskraft.
- Att stödja övergången till koldioxidsnål ekonomi i alla sektorer.

Inom dessa områden har ett fåtal insatser valts ut för stöd. Bland dessa finns två större riskkapitalprojekt; Swedish Venture Initiativ och Gröna fonden. Där finns också projekt för uppbyggnad av forskningsanläggningen European Spallation Source (ESS) samt projekt för ökad samverkan mellan svenska styrkeområden. Vidare finns det ett antal projekt för energieffektivisering i små och medelstora företag.

Under 2019 pågick 33 beviljade projekt. Samma år beviljades ytterligare 24 miljoner kronor fördelat på 2 projekt.

År 2020 beviljade Tillväxtverket 67 miljoner kronor fördelat på 34 projekt.

År 2021 beviljade Tillväxtverket 542 miljoner kronor fördela på 109 projekt.

Under 2020 genomförde programmet en riktad utlysning mot Sveriges besöksnäring, som har drabbats hårt av coronapandemin. Efter sommaren 2020 kom besked att Tillväxtverket tilldelades mer pengar genom React-EU, en åtgärd inom EU:s återhämtningsplan för stöd till grön och digital omställning efter coronapandemin. Programmet fick totalt 681 miljoner kronor och genomförde fem ansökningsomgångar under 2021.

Interregprogram⁶

Europeiskt territoriellt samarbete, eller Interreg, är en del av EU:s sammanhållningspolitik. Interregprogrammen stödjer samarbetet mellan regioner och aktörer över landsgränser och finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Den totala budgeten för Interreg 2014–2020 var 10,1 miljarder Euro och för perioden 2021–2027 är motsvarande siffra ca 8 miljarder euro⁷. Den största andelen Interreg finansiering går till gränsöverskridande samarbeten, följt av insatser för transnationellt samarbete, interregionalt samarbete och samarbete inom de yttersta randområdena.

Tillväxtverket är förvaltande och attesterande myndighet och värd för en del av programmets gemensamma sekretariat för Interreg Öresund-Kattegat-Skagerrak, ett samarbetsprogram mellan Sverige, Danmark och Norge för att främja utveckling inom innovation, grön ekonomi, transport och sysselsättning.

År 2019 beviljade Tillväxtverket drygt 19 miljoner euro EU-medel till 24 projekt, varav nio förprojekt. Under 2020 utlyste programmet medel i två omgångar där det bland

⁶ Interregverksamheten är en del av Regionalfonden.

⁷ Om Interreg - EU fonder

annat var möjligt att söka medel för coronarelaterade projekt. Nästan 12,9 miljoner euro EU-medel beviljades till 21 projekt (exklusive TA) varav åtta förprojekt. Ett av projekten har särskilt fokus på att motverka effekter av coronapandemin.

I programperioden 2014–2020 är Länsstyrelserna i Västerbotten, Norrbotten samt Jämtland förvaltande myndighet och redovisningstjänst för fyra Interreg program, tre gränsöverskridande program (Nord, Botnia-Atlantica och Sverige-Norge) samt ett transnationellt (Norra Periferin och Arktis).

Under åren 2019–2021 har dels programmen inom ramen för perioden 2014–2020 implementerats men samtidigt har också ett intensivt arbete pågått för att programmera den nya perioden 2021–2027.

Den stora förändringen i perioden 2021–2027 består i att de tidigare programmen Interreg Nord och Interreg Botnia-Atlantica slagits samman och bildar ett nytt program, Interreg Aurora som förvaltas av Länsstyrelsen i Norrbotten. Dessutom har programmen delvis nya geografier.

Bemanningen på förvaltande myndighet och redovisningstjänst för de fyra programmen har uppgått till cirka 12 årsarbetskrafter medan sekretariaten för programmen sysselsatte cirka 20 personer på heltid eller deltid under åren 2019–2021, treårsperioden har medfört en viss ökning av personal jämfört med föregående period. Personal på programsekretariaten finns placerade dels i Sverige, men även i Finland, Danmark och Norge.

Stödmottagare inom ramen för programmen kan vara såväl offentliga som privata organisationer.

Kontroll av interregprogram (First level control)

Länsstyrelserna samt Tillväxtverket ansvarar för att utföra kostnadskontroller i de Interreg program som de förvaltar. Tillväxtverket ansvarar dessutom för att utföra kostnadskontroller i de territoriella program vars förvaltande myndighet inte är belägen i Sverige. 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.

År 2019 utfärdade Tillväxtverket 923 intyg för svenska projektaktörer med sammanlagt 43 896 483 EUR i stödberättigande kostnader. Tillväxtverket kontrollerade 41 projekt på plats.

År 2020 utfärdade Tillväxtverket 861 intyg för svenska projektaktörer med sammanlagt 37 836 001 EUR i stödberättigande kostnader. Tillväxtverket kontrollerade totalt sex projekt digitalt på plats. Kontrollerna av stödberättigande kostnader minskade under 2020 då programmens projektbeslutsomgångar fortsätter medan de äldre beslutade projekten avslutats.

Under 2021 utfärdade Tillväxtverket 725 intyg för svenska projektaktörer med sammanlagt 37 645 939,46 EUR i stödberättigande kostnader. Verket gjorde åtta kontroller i form av platsbesök. Kontrollerna av stödberättigande kostnader minskade under 2021. Det berodde på att programmens projektbeslutsomgångar, och de äldre beslutade projekten, avslutats.

Socialfonden

Svenska ESF-rådet är förvaltande och attesterande myndighet för det nationella socialfondsprogrammet för tillväxt och sysselsättning ESF 2014–2020, det nationellt program för Europeiska socialfonden+ 2021–2027 samt fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (FEAD). Inom myndigheten arbetar cirka 140 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 och beslut om utbetalning 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.

Stödmottagare inom Socialfonden avser till 63% offentliga aktörer, 11% företag och resterande 26% stiftelser och föreningar. Antal stödärenden under programperioden 2014–2020 fram till och med 2021 uppgår till 808 stycken. Antal beslutade stödärenden per år framgår av nedanstående tabell:

2018	2019	2020	2021
80	81	226	42

Vid ansökan om utbetalning bedöms om projektet löper på enligt beslutet och om underlag som verifierar utgifterna finns och bedöms tillförlitliga. 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, en 40%-schablon som ska täcka projektets övriga kostnader samt klumpsummeprojekt.

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)

Under 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).

Stöd inom asyl, migration och integration

Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) ska stödja projekt som arbetar med tredjelandsmedborgare inom områdena: asyl, laglig migration och integration, återvändande och solidaritet. Under perioden 2019–2021 har Migrationsverket förvaltat AMIF 2014–2020 och genomfört förberedande arbete för att kunna förvalta AMIF 2021–2027.

Målsättningen med AMIF är att bidra till utvecklingen av unionens gemensamma asyl- och invandringspolitik 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 och förvaltande myndighet för perioden 2021–2027. Ansvaret för förvaltningen av AMIF har delegerats till funktionen för fonderna, som tillhör Migrationsverket organisatoriskt men i övrigt är en fristående funktion där avdelningschefen rapporterar direkt till generaldirektören.

Delegationen innebär att funktionen för fonderna verkställer uppgifterna som förvaltande 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 till EU-kommissionen.

På funktionen för fonderna arbetar ca 30 personer fördelade på kontoren i Norrköping och Stockholm, som har en enhetschef på varje ort.

Fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik

Fonden för inre säkerhet ska under programperioderna 2014–2020 och 2021–2017 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 förvaltande myndighet för fonden och instrumentet. Ansvaret för förvaltningen har tilldelats ekonomiavdelningen för att särskilja förvaltningen från övriga delar av myndigheten som kan beviljas medel ur fonden. Gruppen för EU-fonder har åtta heltidsanställningar 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.

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 2019–2021 betalade Tullverket 15 859 miljoner kronor till EU.

Under perioden 2019–2021 har Tullverket debiterat 541 miljoner kronor i tull som följd av genomförda kontroller. Debiteringarna avser huvudsakligen felaktigt deklarerade importers samt varor som överhuvudtaget inte har deklarerats.

4. Åtgärder som SEFI-rådets myndigheter vidtagit för att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel 2019–2021

4.1 Inledning

Förutom de åtgärder som vidtagits inom ramen för SEFI-rådets verksamhet har myndigheterna i SEFI-rådet under perioden 2019–2021 genomfört en mängd insatser för att ytterligare förbättra och effektivisera hanteringen av de EU-stöd som de ansvarar för.

4.2 Jordbruksverket

Jordbruksverket arbetar med åtgärder för att motverka bedrägerier. Dessa åtgärder innefattar bland annat utbildningar, uppdatering av styrdokument, anmälningar av misstänkta brott till Ekobrottsmyndigheten, internkontroller och internrevision inom området.

Under aktuell period har Jordbruksverket haft ett uppdrag för att förbereda arbete med bedrägeribekämpning för den kommande programperioden. År 2021 beslutade Jordbruksverkets generaldirektör en handlingsplan för bedrägeribekämpning. Samma år gjordes också en större översyn av rutinen för misstanke om brott och åtalsanmälan. Jordbruksverket har också tagit fram en riskanalys. Riskanalysen omfattar de stöd/ersättningar som ligger inom myndighetens ansvarsområde och där risker för bedrägeri bedömdes vara störst.

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. Enheten har sedan januari 2021 en riktlinje för kontrollarbetet och där framgår att kontrollerna ska ”uppmärksamma, lyfta fram och granska områden där det finns stor risk för bedrägerier, oegentligheter och intressekonflikter”. Riskerna bedöms i varje led i processen.

Jordbruksverkets internrevision har under perioden 2019–2021 genomfört tre revisioner där risken för oegentligheter granskats i samband med revisionen. År 2019 granskades etiska riktlinjer (revisionen omfattade hela Jordbruksverket, EU-stödsavdelningen ingick som en del i granskningen). Under 2020 genomfördes två revisioner på EU-stödsavdelningen. Dessa var kontinuerlig övervakning genom internkontroll och Jordbruksverkets hantering av personalresurser för EU-stödhantering. Jordbruksverkets styrelse har beslutat åtgärdsplaner med anledning av revisionerna. Åtgärdsplanerna innehåller bland annat åtgärder för att analysera inom vilka stödformer och områden som risken för bedrägerier och oegentligheter är som störst samt att personalutbildning ska anordnas med fokus på bedrägerier, både i den dåvarande programperioden och i den nya.

Under 2021 genomförde Jordbruksverket en särskild utbildningsinsats kring bedrägeribekämpning. Utbildningen var obligatorisk för de medarbetare som arbetar med EU-stöd och för övriga myndigheter som arbetar med EU-stöd kopplat till de fonder som hör till Jordbruksverkets ansvarsområden. Totalt deltog ca 430 personer vid något av de tre tillfällen då utbildningen erbjöds.

Utbildningen, som varvade teori och praktik, var på en nivå som gav alla medarbetare en gemensam grund att utgå från. Utbildningen tog bland annat upp Jordbruksverkets ansvar för bedrägeribekämpning, bedrägeribekämpningens fyra faser (förebyggande, upptäckt, åtal, korrigerande). Den innehöll också ett specifikt pass om åtalsanmälan.

I slutet av 2021 lades grunden för bildandet av arbetsgruppen för bedrägeribekämpning. Arbetsgruppen ansvarar för att hålla samman arbetet mot bedrägerier.

4.3 Tillväxtverket

Tillväxtverket har som förvaltande myndighet en skyldighet att aktivt förebygga, upptäcka, anmäla och korrigera bedrägerier. För att uppnå detta har Tillväxtverket tillsatt en antibedrägerigrupp som gör återkommande bedrägeririskbedömningar på systemnivå. Denna riskbedömning omfattar alla faser i handläggningen - planera, ansöka och genomföra, avsluta. Gruppen består av representanter från olika delar av organisationen med olika kompetenser. Internrevisorn följer också arbetet och är med på vissa möten. Risker som särskilt har identifierats är; felaktiga upphandlingar, korruption, jäv och intressekonflikter, samt risk för dubbelfinansiering.

Tillväxtverket har arbetat med förebyggande information- och utbildningsinsatser både inom upphandlingsfrågor och förvaltningskultur. Detta har varit extra viktigt de senaste åren då Tillväxtverket har fått många nya medarbetare. Juridikavdelningen tog fram ett utbildningspaket om upphandling hösten 2019. Chefer och medarbetare har fått flera informationstillfällen och dilemmaövningar att diskutera på chefsmöten och enhetsmöten. En

obligatorisk webb utbildning för alla medarbetare lanserades hösten 2021 på temat Korruption, jäv och objektivitet. En promemoria om intressekonflikter togs fram hösten 2020. Tillväxtverket har dessutom hållit informationsmöten om jäv för strukturfonds-partnerskapens sekreterare.

Risken för dubbelfinansiering är något Tillväxtverket identifierat i flera år. Iakttagelser från bland annat externa revisioner visar att ytterligare åtgärder behöver införas. Vissa manuella kontrollinsatser har gjorts av granskningsenheten när misstanke om dubbelfinansiering har uppstått. I förekommande fall har kontrollen skett tillsammans med ESF-rådet, Jordbruksverket, Länsstyrelsen eller Regionen. Detta är dock ett mycket resurskrävande arbete och antibedrägerigruppen ser därför hellre att en systemteknisk lösning införs. Under 2020–2021 har dock myndigheten främst prioriterat systemutveckling för coronastödet korttidsarbete. Därför har utvecklingen av automatiserade kontroller av dubbelfinansiering inom ERUF flyttats fram till programperioden 2021–2027.

Under åren 2019–2021 har Tillväxtverket arbetat mer proaktivt med information och tidigt kontrollarbete redan i beredningsprocessen. Den centrala granskningsenhet som bildades 2018 bidrar numera i hela stödmedelsprocessen, från utlysning till efterkontroll. Ekonomerna hjälper till med sin kompetens i beredningsprocessen, deltar i uppstartsmöten med projekten och arbetar i nära dialog med handläggarna under granskningen av utbetalningsansökan. Med en tidig kontrollinsats kan myndigheten motverka både medvetna och omedvetna fel från stödmottagarna.

Under hösten 2020 inledde Tillväxtverket uppbyggnaden av en compliancefunktion med uppdrag att granska och följa upp hur myndigheten följer sina interna regler. Funktionen blev permanent under 2021 och omfattar hela myndighetens verksamhet, däribland hanteringen av ERUF.

Tillväxtverket har deltagit aktivt i nationella och internationella nätverk med inriktning på bedrägeribekämpning, såsom SEFI-rådet, Myndighetsnätverket mot korruption, COCOLAF och OLAF-nätverk.

Besparingskrav, korttidsstöd och förenklad granskningsmetodik

Inför 2020 fick Tillväxtverket ett besparingskrav på 5 MSEK för förvaltande myndighet. Detta medförde nedskärningar av personella resurser, samtidigt som antal ärenden för handläggning och granskning väntades öka under 2020. För granskningsenheten motsvarade besparingskravet ungefär 20 % av enhetens personalstyrka som arbetade med EU-fonderna.

Dessutom sammanföll nedskärningen tidsmässigt med coronapandemin och Tillväxtverkets uppdrag att hantera stöd för korttidsarbete, vilket skulle bli ett av de största krisstöden i Sverige någonsin. Ungefär hälften av granskningsenhetens medarbetare gick över till att arbeta med korttidsstödet och nya granskningsekonomer rekryterades 2020 och 2021.

För att hantera arbetsmängden givet förändringar i personalstyrkan togs en förenklad tillfällig granskningsmetodik fram som tillämpades under perioden 2020-06-01 till 2021-04-30. Den tillfälliga metodiken baserades på risk och väsentlighet och innebar att ärenden med lägst risk granskades på ett förenklat sätt genom kontroll av ett antal obligatoriska punkter. Projekten

kunde dock fortfarande falla ut i kontroll på plats, beredas som tidigare och informeras genom uppstartsmöten.

Under hösten 2021 gjorde Tillväxtverkets internrevisor en analys för att se om den förenklade granskningsmetodiken fått konsekvenser i utgiftsdeklarationerna. En jämförelse gjordes av justeringar i Ansökan om utbetalning (AoU) mellan utgiftsperioderna 2019-05-01—2020-04-30 och 2020-05-01—2021-04-30 för de nio ERUF-programmen, exklusive ÖKS. I analysen noterades att den förenklade granskningen tillämpades på 37 % av antalet analyserade AoU och 21 % av totalt antal utbetalda AoU. Antalet justeringar per AoU minskade totalt sett med 13 %. Totalt justerat belopp låg dock oförändrat på 1,2 % av redovisade utgifter. Bedömningen gjordes att det behövs längre löptid i analyserna för att kunna dra några slutsatser om huruvida minskad bemanning i granskningsenheten fått några konsekvenser för utgiftsdeklarationerna. Vid analysen noterade även internrevisorn att AoU med förenklad granskning i allmänhet följdes av AoU med mer detaljerad granskning. Internrevisorn gjorde bedömningen att den tillfälliga metodiken tillämpades på ett lämpligt sätt under den period som Granskningsenheten var underbemannad.

En positiv följd effekt av korttidsstödet är att Tillväxtverket har breddat kunskaperna inom bedrägeribekämpning, bland annat genom inlånade resurser från Skatteverket och Polismyndigheten som bidrog i det praktiska arbetet. De erfarenheterna tar Tillväxtverket nu hand om i arbetet med bedrägeribekämpning inom hela stödverksamheten på myndigheten.

En annan positiv följd effekt av korttidsstödet är att Tillväxtverket har ökat sin förmåga och kunskap vid användning av RPA-teknik i stödmedelshanteringen. RPA står för Robotic Process Automation. Detta öppnar upp för möjligheter till automatiska kontroller mot exempelvis externa register, vilket ger bättre underlag inför beslutsfattande. För EU-stöden planeras dock utvecklingen av automatiska kontroller först till nästa programperiod då fokus på den tekniska utvecklingen främst har legat på korttidsstödet.

Arbetet med ny programperiod

Med start 2019 förberedde Tillväxtverket förvaltnings- och kontrollsystemet för Regionalfonden och Fonden för en rättvis omställning programperioden 2021–2027. Arbetet bedrevs i projektform med sju arbetsgrupper. En av grupperna fokuserade på de förenklade kostnadsalternativen och processen för granskning av ansökan om utbetalning. Men på grund av pandemin och arbetet med korttidsstödet fick utvecklingsarbetet med granskningsprocessen för den nya EU-perioden skjutas fram till 2022 och 2023. De första utbetalningsansökningarna i programperioden 2021–2027 förväntas komma i april 2023.

Förenklade kostnadsalternativ

EU-kommissionen vill att medlemsstaterna ska använda enhetskostnader, klumpsummor och schabloner för att beräkna stödberättigande kostnader i Regionalfonden. De så kallade förenklade kostnadsalternativen har minskat andelen finansiella fel enligt Europeiska revisionsrätten och EU-kommissionen. Tillväxtverket deltar sedan november 2018 i ett transnationellt nätverk för förenklade kostnadsalternativ inom Regionalfonden. EU-kommissionen och medlemsstaternas revisionsmyndigheter är också med i nätverket sedan 2021. Sedan hösten 2019 använder Tillväxtverket klumpsummor för förstudier och en schablon på 40 % för annat än personalkostnader i personalintensiva projekt. En fördel med

förenklade kostnadsalternativ är att det frigör tid till att istället granska inköp och upphandlingar, där de beloppsmässigt största felaktigheterna ofta finns.

4.4 Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Jämtlands län

De Förvaltande myndigheterna ansvarar för hela flödet av aktiviteter från informationsspridning, utlysning av medel, beredning av ansökningar, beslut om stöd, rapportering, utbetalningar till avslut av projekt.

Varje Interregprogram har en Övervakningskommitté som övervakar respektive programs genomförande och Aurora och Sverige-Norge programmen har också en (eller flera) styrkommittéer som förordar projektansökningar. Urval av insatser sker baserat på de urvalskriterier som beslutats för respektive program.

För varje programperiod ökar fokus på resultat, att projektens resultat ska bidra till programmets målsättningar och ha långsiktiga effekter. I programperioden 2021–2027 är dessutom fokus större på riskbaserade bedömningar i alla led i programgenomförandet.

Under 2021 inleddes arbetet med framtagande av förvaltnings- och kontrollsystembeskrivningar för de nya programmen och i anslutning till detta togs också uppdaterade rutiner för programadministrationen fram. Stödmaterial i form av manualer för projekt, mallar och checklistor har också utvecklats.

Det är respektive Länsstyrelse som, genom särskilt utsedda kontrollanter, ansvarar för granskning och kontroll av projektkostnader som uppstått i Sverige. I övriga medverkande länder finns motsvarande system för kontroller.

Kontrollerna ska inkludera administrativa, finansiella, tekniska och fysiska aspekter av projekt. Dessa ska t.ex. verifiera att projektpartners satt upp tillfredsställande administrativa rutiner och procedurer, att redovisningssystemen är tillförlitliga och att upparbetade kostnader, aktiviteter och resultat är i linje med stödbeslutet.

Såväl administrativa som på-plats-kontroller genomförs hos projekt. Dessa ska vara baserade på genomförda riskanalyser såväl ansökansskedet som i genomförandefasen. Kontrollerna ska vara proportionella i relation till identifierade risker. I praktiken innebär detta att inte alla projekt, stödmottagare, betalningsansökningar eller kostnader inom ramen för dessa ska granskas till 100%.

Varje år upprättar myndigheterna en förvaltningsförklaring som, förutom räkenskaperna, även innehåller en årlig sammanfattning. Denna baseras dels på resultaten av förvaltningskontroller men också genomförda revisioner. Sammanfattningen innehåller en analys av de fel och oriktigheter som upptäckts under räkenskapsåret samt de åtgärder som vidtagits.

För att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel har ett antal åtgärder under åren vidtagits av Länsstyrelserna som hanterar EU-medel. För att flytta fokus från projektadministration till projektens resultat och effekter har myndigheterna infört förenklade redovisningsalternativ för stödmottagare, bl.a. förenklade beräkningar av personalkostnader, ersättning via klumpsumma samt schabloner för att täcka vissa kostnadsslag. Dessa åtgärder förväntas minska risken för felaktigheter i redovisningar och samtidigt minska den administrativa bördan för stödmottagarna.

Länsstyrelserna är ålagda att genomföra riskanalyser, risk för bedrägerier är en del i dessa analyser. Förutom de riskanalyser som görs avseende projekt i ansökans- och kontrollskedet, gör även de förvaltande myndigheterna riskanalyser på programnivå.

När det gäller förebyggande åtgärder har myndigheterna arbetat för att utveckla en kultur för bedrägeribekämpning. Dilemma diskussioner är en sådan kulturskapande åtgärd för att öka kunskapen hos medarbetarna.

Utbildningsinsatser anses vara en effektiv metod för att hantera risker för bedrägerier och oegentligheter. Under treårsperioden 2019–2021 har med anledning av pandemin ett mindre antal utbildningsinsatser genomförts.

En annan åtgärd som minskar risken för felaktiga utbetalningar är att dessa görs i efterskott, baserat på upparbetade och certifierade kostnader. I och med denna tillämpning, kan felaktigheter upptäckas innan EU-medel utbetalats.

När det gäller korrigerande åtgärder och anmälan vid misstanke om oegentlighet och brott har myndigheterna upprättade styrdokument i form av riktlinjer som definierar t.ex. vad som krävs för anmälan, när anmälan ska göras samt motiv till varför anmälan görs eller inte görs.

Ett löpande informationsutbyte sker mellan de Länsstyrelser som förvaltar Interregprogram i Sverige. I samband med planering och uppstart av programperioden 2021–2027 har de tre berörda Länsstyrelserna samverkat med Tillväxtverket och Näringsdepartementet avseende samordning och förenkling i hantering av Interregprogrammen. Samarbetet har skett i form av strukturerade erfarenhetsmöten och löpande kontakt.

Utbildningar för stödmottagare arrangeras löpande, liksom kompetensutvecklingsinsatser riktade till programadministrationerna. I stor utsträckning sker kompetensutveckling i samarbete mellan olika program inom ramen för etablerade samarbetsnätverk såsom Interreg ERFA (erfarenhetsutbyte mellan Interregprogrammen, ESV samt Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet), ett etablerat samarbete mellan EU-program i det arktiska området samt andra program på EU-nivå såsom Interact. Dessutom deltar myndigheterna i nationella och internationella nätverk med inriktning på bedrägeribekämpning, såsom SEFI-rådet och OLAF-nätverket. Vidare 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.

Botnia-Atlantica har i programperioden 2014–2020 beviljat totalt 66 projekt, varav 14 mindre projekt, med partners i de medverkande EU-länderna Finland och Sverige samt icke-medlemslandet Norge. Under 2019 beviljades sju huvudprojekt och fem mindre projekt, under 2020 beviljades ett huvudprojekt och fem mindre projekt samt under 2021 beviljades sex projekt och tre mindre projekt. Under perioden pågick fortfarande en övervägande del av totalt antal beviljade projekt.

Nordprogrammet har i programperioden 2014–2020 beviljat totalt 118 projekt varav 15 förstudier med partners i de medverkande EU-länderna Finland och Sverige samt icke-medlemslandet Norge. Under 2019 beviljades 26 nya huvudprojekt och tre förstudier och under 2020 beviljades 23 nya huvudprojekt. Inga projekt beviljades under 2021 då budgeten

redan var in-tecknad. Under perioden pågick fortfarande huvuddelen av totalt antal beviljade projekt.

Interreg Sverige-Norge programmet har i programperioden 2014–2020 beviljat totalt 90 huvudprojekt samt 50 förstudier med partners i Sverige samt tredje-landet Norge. 45 huvudprojekt och 13 förstudier pågick fram till den sista september 2022 då projektverksamheten för programperioden avslutades.

Norra Periferi och Arktis programmet har i programperioden 2014–2020 beviljat totalt 58 huvudprojekt samt 94 mindre projekt (förstudier, mikroprojekt och klusterprojekt) med partners i de medverkande EU-länderna Finland, Irland och Sverige samt icke-medlemsländerna Färöarna, Grönland, Island samt Norge. Under treårsperioden 2019–2021 beviljades 14 nya huvudprojekt och 16 förstudieprojekt. Men under perioden pågick även det stora flertalet av totalt antal beviljade projekt.

4.5 Svenska ESF-rådet

Utifrån rekommendationerna i Europeiska kommissionens vägledning om bedrägeriförebyggande åtgärder har Svenska ESF-rådet byggt upp sitt bedrägeriförebyggande arbete. Detta har resulterat i att en bedrägeribekämpningspolicy tagits fram inom myndigheten. I policyn framgår att myndigheten tillämpar nolltolerans mot bedrägeri och korruption, att all personal förväntas dela detta åtagande, 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. Alla enhetschefer ska årligen utbilda sin personal i bedrägerimedvetenhet genom att genomföra diskussioner om etik och integritet. Att dessa insatser verkligen har genomförts följs upp i myndighetens verksamhetsuppföljning.

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.

Myndigheten har 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. Självbedömningsgruppen har haft särskilt fokus på de förändringar som gjorts med anledning av Covid19 och tillkommande React-EU medel.

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 anmälningsfunktion som hanteras av myndighetens jurister och som finns beskriven på myndighetens externa och interna webbplats.

4.6 Migrationsverket

Den förvaltande myndigheten 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 2019–2021.

Migrationsverket har under perioden arbetat utifrån en kontrollstrategi, rutiner och checklistor i enlighet med AMIF:s förvaltnings- och kontrollsystem inklusive en strategi och rutin för hantering av oegentligheter.

Förvaltande myndighet ska utföra förvaltningskontroller i projekt som får stöd av AMIF. Kontrollerna ska vara riskbaserade och stå i proportion till definierade risker. Förvaltningskontrollerna ska omfatta administrativa kontroller av stödmottagarnas betalningsansökningar och kontroller på plats av insatserna. Kontrollerna ska genomföras före inlämningen av de årliga räkenskaperna.

Kontroller i projekt ska genomföras genom hela projektcykeln och ska tillåta tidsmässigt korrigerande åtgärder och uppföljning. Kontroller kan genomföras på projekt som både är pågående och avslutade.

För att kontroller ska ske så effektivt som möjligt tillämpar Migrationsverket riskhantering vid uppstarten och vid uppföljningen av projekt. En analys av projektet görs för att identifiera och värdera risker. Genom en tidig uppföljning skapas möjligheter både för Migrationsverket och för stödmottagarna att upptäcka eventuella felaktigheter och aktivt vidta förebyggande åtgärder. Stödmottagarna ges tidigt information om de krav som är förenade med EU-finansiering.

Riskbedömningen används i planeringen inför introduktionsmötet hos stödmottagaren och resulterar i en granskningsplan som preciserar vilka kontroller som ska genomföras under projektets gång. Granskningsplanen uppdateras kontinuerligt under projektets gång i samband med stödmottagarens betalansökningar.

Samarbete med andra myndigheter

Om Migrationsverket får indikationer på dubbelfinansiering vid ansökan om stöd, ansökan om utbetalning eller kontroller på plats utreds dessa. Det görs oftast genom kontakt med den

myndighet som utgör den andra finansiären. Migrationsverket har också regelbundna möten med ESF-rådet kring synergieffekter och ett informellt nätverk mellan jurister på Migrationsverkets och Polismyndighetens fondförvaltningar. Här kan frågor kring förebyggande av oriktigheter och missbruk av EU-stöd tas upp. Vidare möts de förvaltande myndigheter som använder sig av ärendehanteringssystemet NYPS2020 regelbundet och det finns samarbeten vad gäller tillämpningen av förenklade redovisningsalternativ mellan de förvaltande myndigheterna.

Under perioden 2019–2021 har 37 beviljade stödärenden hanterats av Migrationsverket i AMIF 2014–2020. Eftersom det nationella programmet för AMIF 2021–2027 godkändes av EU-kommissionen under 2022 så beviljades inga ansökningar om stöd under perioden 2019–2021. AMIF 2021–2027 omfattar ungefär dubbelt så mycket medel som AMIF 2014–2020 och funktionen för fonderna har växt något i omfattning på grund av detta.

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.

I och med att en ny programperiod nyligen har inletts pågår utveckling av rutiner för förvaltnings- och kontrollsystemet. Stödmaterial i form av handledning för projekt, mallar och checklistor tas fram allt eftersom. Även under denna programperiod kommer Polismyndigheten att arbeta med en kombination av administrativa kontroller och kontroller på plats avseende stödmottagarnas ekonomiska redovisning och hur projekten bedrivs i praktiken. Syftet med kontroller på plats är att säkerställa att projektets kostnader är stödberättigande, att genomförda aktiviteter uppfyller kraven i fondregelverket samt nationell lagstiftning, att projekten bedrivs utan vinstsyfte, att de inte får dubbelfinansiering för sina kostnader, att rapporterade programindikatorer är tillförlitliga och att projekten fortskrider utan onödiga förseningar. Urval till kontroll görs med utgångspunkt från risk och väsentlighet men slumpmässiga kontroller är fortsatt ett verktyg som kan användas, dock i mindre omfattning än tidigare.

Sedan tidigare finns en rutin för bedrägeribekämpning. Riskområden som identifierats är oriktig eller ofullständig uppgift, dubbelfinansiering, intressekonflikter, upphandlingar eller andra inköp, samt avvikelser från beslutet om stöd. Denna rutin kan dock komma att ändras och uppdateras utifrån förutsättningarna i den nya programperioden. Dessutom anordnar Gruppen för EU-fonder uppstarts- och uppföljningsmöten med alla projekt i syfte att säkerställa att samtliga stödmottagare är införstådda med de krav som ställs och hur kontroller kommer att ske.

De första ansökningsomgångarna i den nya programperioden har genomförts och nya projekt har tilldelats. Projekten har dock ännu inte rapporterat. Medel tilldelas framför allt genom direkta tilldelningar för särskilda åtgärder som nationella myndigheter ansvarar för. Partnerskapet med ett flertal rättsvärdande myndigheter medverkar i beredning inför beslut om inriktning av ansökningsomgångar och inför beslut om tilldelning av medel.

Ekonomistyrningsverket är även denna programperiod revisionsmyndighet för förvaltningen av fonden och instrumentet.

4.8 Tullverket

Tullverket har under perioden etablerat nya strategier för arbete inom myndigheten varav en är kommunikationsstrategin. Ett av tullverkets strategiska mål är att det skall vara lätt att göra rätt. Genom att förbättra informationsspridning och stötta företagen kan kvaliteten på företagens tulldeklARATIONER höjas vilket även leder till en mer korrekt fastställd uppbörd. Tullverket har även arbetat aktivt med att bredda och förbättra nätverket för samverkan mot tullbrottslighet. Syftet med nätverket är att ta del av information från utvalda företag som kan användas exempelvis vid bekämpning av tullbrottslighet och för urval av kontrollobjekt.

Tullverket arbetar även intensivt med digitalisering och utveckling av nya system. Bland annat har Garantisystemet tagits i drift, vilket möjliggör avräkning av garantier i realtid och hindrar företag från att importera om deras referensbelopp inte täcker avgifterna. Tidigare gjordes ett tusental kontroller manuellt per år, under första året sedan systemet togs i drift genomfördes istället sex miljoner automatiserade kontroller.

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 2019 – 2021. 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).

På EU-nivå drivs arbetet med bedrägeribekämpning både av de olika direktoraten och av EU:s bedrägeribekämpningsbyrå OLAF. Myndigheterna deltar regelbundet i olika möten som arrangeras av OLAF. Tillväxtverket har bl. a. deltagit i en arbetsgrupp som syftar till att motverka korrupktion 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 generell hög beslutsnivå inom programmens slutfas föranleder ökat behov av att ytterligare sätta fokus på att synliggöra resultat av fondernas sammantagna mervärden i Sverige.

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.

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 2019–2021 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. Under 2021 fick ESV även uppdraget som revisionsorgan för EU:s facilitet för återhämtning och resiliens. 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
- Socialfonden
- Havs- och fiskerifonden
- Asyl, migrations- och integrationsfonden
- Fonden för inre säkerhet
- Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

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 felaktig 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 oriktigheter 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.⁸

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

⁸ Skyldigheten framgår för struktur- jordbruks- och fiskefonderna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 samt i den delegerande förordningen nr 1970/2015 och genomförandeförordningen nr 1974/2015. På tullområdet framgår skyldigheten att rapportera oegentligheter av rådets förordning nr 608/2014.

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 förlust⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ Tullverket rapporterar i det elektroniska rapporteringssystemet OWNRES¹². På tullområdet framgår skyldigheten att rapportera oegentligheter av rådets förordning nr 2021/768.

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 rapport¹³ ”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 sk. PIF-rapporten.). I rapporten beskriver OLAF vilka åtgärder som vidtagits under året. Till rapporten finns också bilagor med statistik för de ärenden som medlemsstaterna 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.

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.

⁹ Läs mer i artikel 1 i Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, 1995.

¹⁰ Läs mer i artikel 1 i Europeiska rådets förordning 2988/95.

¹¹ Information Monitoring System (IMS).

¹² OWNRES är en förkortning av det engelska uttrycket ”own resources”.

¹³ PIF-rapport för respektive år finns på OLAF:s hemsida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

Den 32:a rapporten presenterades den 30 september 2021 och den 33:e rapporten den 23 september 2022.

7.2 Rapporterade oegentligheter 2019-2021

7.2.1 Allmänt

Tullar och avgifter

Under 2019 rapporterade Tullverket 175 oriktigheter avseende tullar och avgifter om ca 10,5 miljoner euro samt ett bedrägeri om cirka 72 000 euro. Under 2020 rapporterades 167 oriktigheter om ca 10,8 miljoner euro samt två bedrägerier om cirka 99 000 euro. Under 2021 rapporterades 194 oriktigheter om cirka 9,6 miljoner euro. Oriktigheterna är huvudsakligen kopplade till felaktiga uppgifter om varornas klassificering, värde eller ursprung.

Jordbruksstöd

Under perioden har Jordbruksverkets system för återkrav fått full funktionalitet och vi har därför kunnat rapportera fler OLAF-ärenden jämfört med den föregående perioden. Jordbruksverket rapporterar ärenden i enlighet med regelverket för rapportering till OLAF. Vid misstanke om brott görs även anmälan till Ekobrottsmyndigheten.

Strukturfondsstöd

Svenska ESF-rådet

Inom Svenska ESF-rådet rapporterades oriktigheter till OLAF i enlighet med nedanstående tabell

År	Antal	Summa euro	Genomsnitt
2019	11	474 739	43 158
2020	7	507 965	72 566
2021	3	69 442	23 147

Det höga utfallet i euro 2019 och 2020 beror på felaktiga upphandlingar gjorda av den förvaltande myndigheten. Det stora antalet ärende 2019 och 2020 kan även förklaras med att det var i mitten av programgenomförandet med många pågående projekt.

Tillväxtverket

För 2019 rapporterade Tillväxtverket fem oriktigheter om totalt 182 343 euro. För 2020 rapporterades fem oriktigheter om totalt 243 915 euro, och även för 2021 rapporterades fem oriktigheter om totalt 140 675 euro. Det genomsnittliga beloppet som återkrävts under perioden per ärende är 37 795 euro. För 2019 36 469 euro, 2020 48 783 euro och för 2021 28 135 euro.

Totalt rapporterade Tillväxtverket 15 oriktigheter under perioden 2019-2021, vilket ligger på samma nivå som föregående period 2016-2018. Då rapporterades 14 oriktigheter fördelat på nio under 2016, fyra under 2017 och ett under 2018. Genomsnittet per ärende har däremot sjunkit mellan perioderna 2016-2018 och 2019-2021, från 106 549 euro till 37 795 euro per ärende och år.

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

Migrationsverket har under perioden 2019–2021 inte rapporterat några ärenden till Ekobrottsmyndigheten på grund av oegentligheter. Fyra ärenden har dock rapporterats in i IMS under perioden.

Polismyndigheten har under perioden 2019–2021 inte rapporterat några oegentligheter för fonden för inre säkerhet.

Interreg

Länsstyrelserna har inte rapporterat oegentligheter under perioden 2019–2021 i något av programmen.

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 2022 offentliggjorde EU-kommissionen sin årsrapport om skyddet av EU:s finansiella intressen för 2021; den 33:e PIF-rapporten. Därav framgår att en europeisk trend avseende bedrägerier är att de minskar i antal (-3%) men att bedrägerierna ökar i värde (+32%).

Europeiska revisionsrätten har i en 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 en av dessa.). Revisionsrättens slutsats stöds av den granskning som SEFI-rådet gjort och presenterar i den ovannämnda lägesbilden för ärenden från 2019 och som beslutades i april 2021.

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).¹⁴ 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 vid 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 haft fyra utredningar om svenska stödmottagare utan att ha genomfört kontroller på plats i Sverige. Detta på grund av pandemin. I ett fall rekommenderade OLAF Sverige att inleda en förundersökning. Ekobrottsmyndigheten inledde en förundersökning i ärendet, som dock senare lades ner då brott inte kunde styrkas.

Inom ramen för AFCOS-arbetet har medarbetare från Ekobrottsmyndigheten representerat Sverige vid möten som rör AFCOS regelverk och funktion samt vid COCOLAF-möten.

¹⁴ 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 heller någon lagstadgad skyldighet att anmäla brott. Den 13 december 2021 beslutade dock regeringen om ett kommittédirektiv för utredningen ” En ändamålsenlig och effektiv hantering av EU-medel” vilken utredning bland annat har till uppgift att utreda frågan om en lagstadgad anmälningsplikt.

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; brottsbalken 9 kap 3b §¹⁵. Lagändringen innebär att det införts 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 2019–2021 gjordes sammanlagt 35 anmälningar till Ekobrottsmyndigheten avseende misstänkta bedrägerier med EU-medel, vilket är fler än under föregående period då det inkom 26 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 så kallade 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. Även om det inkommit fler anmälningar under den nu aktuella perioden än den närmast föregående är det fortfarande ett litet antal anmälningar

¹⁵ SFS 2019:310 (Prop. 2018/19:78.) Vilket är en del av Sveriges införlivande av det s.k. PIF-direktivet.

som görs. Det går inte att dra några slutsatser därav. Som konstaterades i den lägesbild som redogjorts för ovan finns det anledning anta att många identifierade fel som konstateras av myndigheter och också kan vara misstänkta brott inte anmäls till Ekobrottsmyndigheten.

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.

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 anmälade 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 brottsförebyggande som lagföring 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 styrdokument 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.

Om SEFI-rådet

<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/samverkan/SEFI-radet/>

Anmälningpolicy

<http://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Anmalningpolicy-SEFI.pdf>

Engelsk version

http://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/SEFI_council_reportingpolicy.pdf

Vägledning för hantering av misstänkt brottslighet

<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Vagledning-SEFI.pdf>