Ekobrottsmyndigheten
Swedish Economic Crime Authority

**Rapport**

Datum
2025-05-07

Sida
1 (14)

Olof Hallström
SEFI-rådets kansli

Ert datum

Dnr
EBM2025-555

# Rapport om förutsättningar för kontrollarbete för att motverka bedrägerier och andra oriktigheter vid myndigheter som förvaltar, administrerar och utbetalar EU-medel till mottagare i Sverige.

SEFI-rådet har den 4 juni 2024 lämnat följande uppdrag till en av rådet upprättad arbetsgrupp; *Arbetsgruppen ska facilitera erfarenhetsutbyte bland deltagande myndigheter om situationsanpassat kontrollarbete syftandes till att identifiera former för hur en utbetalande myndighet kan utveckla och bedriva en effektiv och ändamålsenlig kontrollverksamhet i syfte att förebygga, upptäcka och motverka oegentligheter.*

I arbetsgruppen har följande personer deltagit Therese Wallin, Tillväxtverket (t.om. september 2024), sammankallande, Kim Franzen, Naturvårdsverket, Kristian Green, Socialstyrelsen, Anna Varg, Post- och telestyrelsen, Hammarstedt Björn, Digg, (t.om. nov 2024), Joacim Möhlnhoff, Boverket, Erika Bengtsson, Svenska ESF-rådet, Henrik Lindblom-Öhlin, Tillväxtverket (fr.om. okt 2024), Peter Funk, Trafikverket, Karin Backvall, Universitetskanslersämbetet och Olof Hallström, SEFI-rådets kansli, samordnande.

## Bakgrund

Alla EU:s medlemsstater är enligt artikel 36 i EU:s budgetförordning (EU) 2024/2509 från den 23 september 2024[1] skyldiga att vid genomförande av EU:s budget tillämpa en ändamåls-enlig och effektiv intern kontroll som är anpassad för respektive genomförande-metod och i överensstämmelse med sektorsspecifika regler.

I korthet innebär det att intern kontroll ska tillämpas på alla förvaltningsnivåer och att oriktigheter som bedrägerier, intressekonflikter och dubbelfinansiering förebyggs, upptäcks, korrigeras samt följs upp och att berörda myndigheter ska ha en fullgod riskhantering, att egna kontrollstrategier kontinuerligt ska ses över och utvecklas samt att det finns en fullgod riskhantering.

Med anledning av denna skyldighet har regeringen för genomförandet av den svenska återhämtningsplanen gjort följande åtagande för berörda svenska myndigheter; *Att det finns förvaltnings- och kontrollsystem som ger de nödvändiga garantierna för att medlen har förvaltats i enlighet med alla tillämpliga regler, särskilt regler om undvikande av intressekonflikter, förebyggande av bedrägerier och korruption i enlighet med principen om*

[1] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, Euroatom) 20242059 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (ombearbetad).

Box 22098 104 22 STOCKHOLM
Tel +46 10 562 90 00 Fax
www.ekobrottsmyndigheten.se

*sund ekonomisk förvaltning och att det inte förekommit några överträdelser av regler när det gäller bedrägeri, intressekonflikter och korruption.*

På liknande sätt har svenska myndigheter[2] som förvaltar, hanterar och utbetalar stöd lämnat utfästelser enligt följande;

1. *Att de uppgifter som är relevanta för Sveriges betalningsansökan och som lämnas till ……..är korrekt framlagda, fullständiga, korrekta och tillförlitliga samt att en verifieringskedja finns på plats som visar genomförandet av åtgärderna.*
2. *Att [ansvarig myndighets] förvaltnings- och kontrollsystem ger de nödvändiga garantierna för att medlen har förvaltats i enlighet med alla tillämpliga regler, särskilt regler om undvikande av intressekonflikter, förebyggande av bedrägerier och korruption i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning.*

I svensk förvaltningsrätt finns ingen motsvarande övergripande i detalj föreskriven kontrollmetod för myndigheter att använda. Istället gäller 3 § i myndighetsförordningen (2017:515) vilken föreskriver ”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”

En tydligare reglering finns i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, vilken gäller för särskilt angivna myndigheter, och i vilken föreskrivs en kontrollmetodik. Det föreligger dock inget hinder för andra myndigheter att också tillämpa den kontrollmetodik som föreskrivs i förordningen eller de [3]rekommendationer och allmänna råd som Ekonomistyrningsverket tagit fram till ledning för sådan verksamhet.

Den väsentligaste skillnaden mellan den kontrollmetodik som följer av EU:s budget-förordning jämfört med den som följer av svenska bestämmelser är att EU:s krav på kontroll förutsätter en ansvarig myndighet för alla förvaltningsnivåer medan den svenska metoden gäller för en förvaltningsordning med jämställda myndigheter. Lite förenklat uttryckt så gäller EU:s krav så långt som medel kan följas, dvs. kontrollansvaret gäller så länge det är möjligt att följa hur ett beviljat stöd används av mottagarna (”follow the money”).

Uppdraget till arbetsgruppen förutsätter ett erfarenhetsutbyte bland deltagande myndigheter kring lämpliga kontrollmetoder för att uppfylla de krav som följer av EU:s budgetförordning och för vilka deltagande myndigheter gjort åtaganden i sina förvaltningsförklaringar.

[2] Myndigheters förvaltningsförklaringar kan variera något mellan olika program och sektorer men för denna rapport är eventuella skillnader i ordval utan betydelse.
[3] Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:8) om intern styrning och kontroll.

Denna rapport kommer att redogöra för vad de olika myndigheterna anfört angående de kontrollmetoder de tillämpar och också något uppehålla sig vid de skilda förutsättningar vissa myndigheter arbetar under vid genomförandet av den svenska återhämtningsplanen.

### Överensstämmande metodik för kontrollarbete enligt EU:s budgetförordning och förordningen om intern styrning och kontroll

Redan nu bör uppmärksammas att den kravbild som den valda kontrollmetoden ska motsvara är att metoden skall lämna tillräckliga eller nödvändiga garantier för att möta vad myndigheten i det nu aktuella avseendet åtagit sig i den lämnade förvaltningsförklaringen. Den första åtgärden för kontrollarbete för berörda myndigheter är att besluta om och dokumentera en kontroll – och uppföljningsprocess. Det första momentet i denna process är att ta fram en riskanalys anpassad för den egna verksamheten och de risker man kan förutse. Riskanalysen ska identifiera och värdera de omständigheter som utgör väsentliga eller mindre väsentliga risker för verksamheten och därefter ta ställning till om identifierade risker kan accepteras, åtgärdas eller bevakas/följas upp.

Det andra momentet är att dokumentera vilka ställningstaganden som måste göras liksom vilka åtgärder som myndigheten behöver vidta för att hantera identifierade risker på ett ändamålsenligt sätt och hur det ska gå till. I det sammanhanget är det också betydelsefullt att myndigheten gör en avvägning mellan kostnaden för risker och kostnaden för åtgärder (nyttan med) så att åtgärder kan anses proportionella i förhållande till riskerna.

Det tredje momentet för myndigheten är att fastställa en ordning för att över tid följa upp hur identifierade risker systematiskt bedöms och åtgärdas. Även en sådan uppföljningsstrategi måste dokumenteras.

## Arbete med kontroller och riskanalyser hos myndigheter som genomför den svenska återhämtningsplanen

Myndigheter som fördelar medel ur EU:s facilitet för återhämtning och resiliens (RRF) ska

- skydda unionens ekonomiska intressen och
- säkerställa att medlen används i enlighet med gällande rätt.

Myndigheterna ska ha system som gör det möjligt att förebygga och upptäcka bedrägerier, korruption och intressekonflikter. De ska vidare ha effektiva och ändamålsenliga system för intern kontroll och återkrävande av utbetalningar som har skett på felaktiga grunder eller använts felaktigt[4]. Det är viktigt att myndigheternas användning av begreppen

[4] Detta följer av art. 22 p. 1 i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens, RRF-förordningen. Den riktar sig till medlemsstaterna och kräver att dessa säkerställer att korrekta system för ekonomisk förvaltning och kontroll

intressekonflikt, dubbelfinansiering och bedrägeri följer EU:s definitioner och att interna styrdokument tydligt anger vad som avses med varje begrepp.

Ekonomistyrningsverket (ESV) vägleder svenska myndigheter som fördelar RRF-medel och på ESV:s hemsida finns vägledningar och goda exempel att ta del av; Rekommendationer för att stärka skyddet av EU:s finansiella intressen - ESV Forum.

Vid systemrevisioner hos svenska myndigheter som fördelar RRF-medel har EU-kommissionen hittills fokuserat på myndigheternas system för att förebygga oegentligheter. Beskrivningarna nedan utgår från kommissionens bedömningar och krav vid sådana revisioner.

I flera fall har EU:s revisorer kritiserat att styrdokument hos kontrollerade myndigheter är otillräckliga och att tillämpade processer är ofullständiga utifrån den kravnivå EU satt.

## System för förebyggande av oegentligheter

### Dubbelfinansiering

Inför tilldelning av medel ska en myndighet kontrollera att en sökande inte tidigare har beviljats medel ur någon annan EU-fond eller program för samma åtgärd. För det kan myndigheten inte enbart förlita sig på sökandes egna uppgifter eller på särskilt framtagna självdeklarationer utan måste göra egna kontroller i tillgängliga databaser (t.ex. EU-kommissionens Financial Transparency System, FTS), eller på annat lämpligt sätt. När myndigheten konstaterar att det föreligger förhöjd risk måste den inleda en fördjupad utredning för att verifiera att det inte förekommer dubbelfinansiering.

Sådana fördjupade kontroller kan vara tidskrävande och svåra att genomföra när det rör sig om en aktör som driver flera projekt och därför förekommer hos flera myndigheter. Utmaningen är då att utreda ifall det finns en faktisk risk för dubbelfinansiering, vilket kan vara svårt om informationen i databasen är mindre detaljerad. Här är informationsutbyte mellan myndigheter av central betydelse, och om det är möjligt att automatisera den kan man vinna mycket i både tid och träffsäkerhet. Under alla omständigheter behöver myndigheten ha metoder för att göra fördjupade utredningar när det föreligger en faktisk risk för att en stödsökande erhåller stöd för närliggande ändamål från flera källor. Kontrollfrågor till enbart den sökande anses inte tillräckligt. Vad som är lämpligt måste fastställas av en myndighet utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

är på plats. I Sverige görs detta normalt genom förordningar som reglerar uppdragen för respektive myndighet att fördela statsstöd. Ett exempel är förordningen (2020:266) om statligt stöd för utbyggnad av bredbandsstruktur som styr Post- och telestyrelsens tilldelning av bredbandsstöd.

**Intressekonflikter**

Enligt EU:s budgetförordning anses en intressekonflikt föreligga om en aktör som medverkar i genomförandet av EU:s budget ”av familjeskäl, känslomässiga skäl, skäl som hänger samman med politisk eller nationell koppling, ekonomiskt intresse eller något annat direkt eller indirekt personligt intresse sätter en opartisk och objektiv tjänsteutövning på spel.[5] ”Aktörer i budgetförvaltningen i den mening som avses i kapitel 4 i denna avdelning och andra personer, inklusive nationella myndigheter på alla nivåer, som medverkar i genomförandet av budgeten inom ramen för direkt, indirekt och delad förvaltning, inbegripet förberedande åtgärder, revisioner eller kontroller, får inte utföra handlingar som kan leda till en konflikt mellan deras egenintresse och unionens intresse. De ska också vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att en intressekonflikt uppstår vid utförandet av uppgifter inom deras behörighet och för att åtgärda situationer som ur objektiv synvinkel kan uppfattas som en intressekonflikt.”[6] Detta innebär att intressekonflikt, förutom inom myndigheter, även kan föreligga mellan anställda på en kommun och en entreprenör/underentreprenör som kommunen anlitar.

Begreppet ”jäv” definieras i förvaltningslagen (2017:900) och det ligger nära ”intressekonflikt” även om det finns skillnader. Regelverkens skyddsändamål och syfte är dock detsamma. De båda företeelserna kan lämpligen adresseras i samma interna styrdokument.

För personer som potentiellt kan hamna i en intressekonflikt ska varje myndighet säkerställa att inga intressekonflikter föreligger i förhållande till mottagarna av stöd. Enligt EU-kommissionen är det inte tillräckligt att lita på anställdas egna uppgifter i fråga om intressekonflikter. Dessa uppgifter behöver verifieras genom kontroller som arbetsgivaren genomför, t.ex. mot Bolagsverkets register. Ett exempel på kontroll som kan göras är att arbetsgivaren varje år kontrollerar vilka personer som är registrerade som företrädare för de aktörer som har ansökt om stöd och jämför dessa uppgifter med en lista över de medarbetare som kommer att vara involverade i tilldelning eller kontroll av stöd, för att säkerställa att ingen av dem förekommer i något av de sökande bolagen. Sådana kontroller kan göras som stickprov. (Observera att det arbetsrättsligt av integritetsskäl inte anses godtagbart att arbetsgivaren gör sökningar på sina anställda i Bolagsverket, eftersom det skulle ge arbetsgivaren mer information om de anställda än vad som är motiverat av kontrollbehovet.)

Ifall ett ärende om exempelvis statsstöd innehåller flera bedömningsmoment är det också lämpligt att olika handläggare utför dem, för att minska risken att en enskild individ får onödigt stor möjlighet att påverka det slutliga beslutet. Detta är en variant av

[5] Art 61 p 3 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget.
[6] Stycke 104 i preambeln till förordning 2018/1046.

tvåhandsprincipen, som är särskilt viktig att upprätthålla så att den som bedömer slutredovisningen inte också är den som bedömt ansökan.

I detta avseende är det viktigt att beakta att ansvaret för att kontrollera, för en utbetalande myndighet, gäller för alla förvaltningsnivåer.

**Bedrägeri**

Varje myndighet som fördelar RRF-medel ska ha system för att förebygga, upptäcka och anmäla misstänkta fall av bedrägeri. Myndigheten bör ha en antibedrägeri-policy som innehåller relevanta delar av kommissionens mall för en sådan policy.

Det är lämpligt att myndigheten tar fram tydliga riktlinjer för hur risk för bedrägeri kan identifieras i verksamheten, hur misstankar ska utredas internt samt när och hur misstankar ska anmälas till brottsbekämpande myndigheter. Myndighetens arbetsordning bör också göra klart på vilken nivå i organisationen som beslut om anmälningar ska fattas. Sådana beslut bör dokumenteras. Lämpligen gäller dokumentationskravet också i de fall en myndighet väljer att inte anmäla en oegentlighet.

Hantering av olika slags avvikelser bör vara en naturlig del i handläggningen av ärenden och det är därför lämpligt att beslut om anmälan av misstanke och om återkrav i vart fall fattas på samma beslutsnivå som beslut om tilldelning av stöd i enskilda fall.

I Sverige ska misstankar som gäller användning av RRF-medel anmälas till både Ekobrottsmyndigheten och till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, Olaf [7]. Vägledning kring anmälningar till dessa myndigheter finns på deras hemsidor: SEFI-rådet | Ekobrottsmyndigheten samt Anmäl bedrägeri - Europeiska kommissionen.

För att bygga och upprätthålla rätt kompetens i bedömningar av avvikelser och hantering av misstankar är det lämpligt att myndigheten inrättar en särskild grupp med uppdrag att informera och utbilda internt om arbete mot oegentligheter samt att vägleda vid misstanke om oegentligheter, stötta i utredning av misstankar och när misstankeanmälningar ska göras. I en sådan grupp bör det ingå personer med relevant sakkunskap inom t.ex. ekonomi, juridik, informationssäkerhet och det sakområde som stödet gäller.

## Kontroll

En myndighet som fördelar RRF-medel behöver kontrollera att tilldelningen blir korrekt, dels inför beslut om att bevilja stöd, dels under genomförandetiden, dels vid slutredovisningen av ett stödärende.

[7] Detta följer bland annat av Sveriges återhämtningsplan: sveriges-aterhamtningsplan.pdf

### Inför tilldelning

Varje stödordning har sina egna förutsättningar och ramar som styr. I Sverige anges de grundläggande villkoren för stöd normalt i en förordning. Där framgår bland annat vilka aktörer som kan komma i fråga för stöd, vilka åtgärder som stödet får gå till samt vilka befogenheter den stödfördelande myndigheten har. [8]

Varje myndighet behöver besluta vilka faktorer som ska kontrolleras kring dels stöd-mottagarnas verksamhet, dels föremålet för det sökta stödet. Myndigheten behöver också sätta upp system för när och hur dessa kontroller ska göras. Det kan handla om att säkerställa att den stödsökande har rätt ekonomiska, juridiska och praktiska förutsättningar för att genomföra den planerade åtgärden. Finns det till exempel krav på viss typ av juridisk person eller bolagsform, viss erfarenhet eller kompetens, viss ekonomisk stabilitet, vilka är de verkliga huvudmännen? Motsvarande avgörande faktorer hos det sökta projektet behöver identifieras. Finns det till exempel krav på viss geografisk placering eller på avsaknad av något visst förhållande (som kompetens, infrastruktur, artrikedom eller dylikt) som stödet ska åtgärda?

Även kravnivåerna behöver identifieras och fastställas av myndigheten ifall överordnade regelverk innehåller tolkningsutrymmen. Det behöver finnas tydliga rutiner inom myndigheten som visar vilka kontroller man gör inför tilldelning av stöd och det är viktigt kontrollerna dokumenteras.

### Ordinarie kontroller

Stödfinansierade åtgärder som löper under längre än ett år bör följas upp regelbundet. Gärna enligt en plan som är fastställd vid stödbeslutet och som kontinuerligt kan följas upp. Liksom inför tilldelningen behöver varje myndighet besluta vilka faktorer som ska kontrolleras, hur och när. Det är lämpligt att ha något kontrollmoment inför varje delutbetalning. Insatsens slutredovisning behöver också granskas för att säkerställa att medlen har använts korrekt. Här behövs kontroll av verifikat i hela kedjan fram till det slutliga resultatet. Exempel på dokument att granska är huvudbok, fakturor, kvitton och redovisning av arbetstider. Det är viktigt att alla underlag är så tydliga att man kan utläsa vad de faktiskt avser; till exempel tid och plats för utfört arbete, material som köpts in ska vara identifierbart osv.

### Fördjupade kontroller

Utöver de ordinarie kontrollerna är det tvunget att, när omständigheterna i det enskilda fallet så påkallar, i viss omfattning göra fördjupade kontroller genom t.ex. stickprov. Myndigheten kan då välja om det är lämpligast att identifiera varningssignaler hos projekt eller

[8] När det gäller RRF-stödet finns även utskrivet de framtida stödmottagarnas skyldighet att acceptera revisioner från bland annat EU-kommissionen, Europeiska revisionsrätten och Olaf, vilket är villkor som hämtats från RRF-förordning.

stödmottagare som bör leda till fördjupad kontroll, om helt slumpvisa urval är att föredra, eller kanske en kombination av dessa urvalsmetoder.

Varningssignaler kan vara faktorer som inte utgör avslagsgrunder men som ändå väcker frågor vid tilldelningen, t.ex. när den information om företaget som avgör dess betyg i Upplysningscentralen (UC) grundar sig på gamla uppgifter, att man har haft täta byten av styrelseledamöter, att tidigare projekt som aktören har beviljats stöd för har haft problem, osv. Under insatsperioden ska man vara vaksam på varningssignaler som till exempel klagomål eller förseningar. Varje stödprogram behöver avgöra vilka signaler som är relevanta för dem. Även dessa system för fördjupade kontroller behöver beskrivas tydligt i rutiner eller liknande och genomförda kontroller behöver dokumenteras.

### Platsbesök

Det är lämpligt att myndigheten genomför platsbesök – på plats kontroller - hos verksamheter som beviljats medel. Av resursskäl är det normalt enbart möjligt att göra detta i form av stickprov och det kan då ingå som ett moment i den fördjupade kontrollen. Hur många besök som kan göras beror på insatsens konstruktion, identifierade risker, ärendets komplexitet och myndighetens tillgängliga resurser. Myndigheten behöver inför platsbesök fundera över vilket sorts urval som är relevant. Ska det vara slumpmässigt eller baserat på vissa identifierade riskfaktorer? Tidpunkten för platsbesök kan också variera men bör normalt ske under eller i slutskedet av insatsen.

Platsbesök efter en insats slutrapportering är ett sätt att verifiera att stödsökande har levererat det som avses i bidraget och att de underlag som stödstökanden har bifogat i redovisningen är korrekta. Det är lämpligt att på ett platsbesök jämföra ekonomiska underlag som stöd-sökanden har skickat in vid redovisning mot stödsökandes egna ekonomisystem. Detta för att kontrollera att uppgifterna inte har förvanskats.

## Riskanalys

Varje myndighet behöver årligen göra riskanalyser av sina processer för tilldelning och uppföljning av stöd med fokus på sårbarheter som kan möjliggöra oriktigheter, bedrägeri, intressekonflikter eller dubbelfinansiering. Detta följer bland annat av EU:s budgetförordning som slår fast att intern kontroll ska tillämpas på alla förvaltningsnivåer och bland annat ska innefatta ”förfaranden för uppföljning av identifierade svagheter och undantag i den interna kontrollen” samt ”periodiskt återkommande bedömningar av huruvida det interna kontrollsystemet fungerar på ett sunt sätt”.[9]

Förfaranden för uppföljning av risker bör lämpligen inkluderas som en del i myndighetens löpande riskanalysarbete och blir då del i underlaget för den årliga verksamhetsplaneringen.

[9] Artikel 36 i budgetförordningen 2024/2059.

Man kan använda ett riskanalysverktyg där både riskens allvarlighetsgrad och sannolikheten för att den ska inträffa värderas och dessa värden kombineras så att risker lättare kan skattas i förhållande till varandra.

Baserat på den årliga riskanalysen bör man ta fram en handlingsplan för att mildra eller hantera risken. Det är lämpligt att dessa handlingsplaner sedan integreras i myndighetens årliga verksamhetsplanering, ifall de är uppsatta separat, för att säkerställa att aktiviteter resurssätts och genomförs.

**Kontrollarbete med särskilda riskvärderingsgrupper**

För Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden gäller andra bestämmelser än för de myndigheter som genomför den svenska återhämtningsplanen. Även myndigheterna som förvaltar medel ur dessa fonder är dock skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga, upptäcka och korrigera samt rapportera oriktigheter inklusive bedrägerier. Berörda myndigheter är ålagda att införa effektiva och proportionella åtgärder och förfaranden för bedrägeri-bekämpning med beaktande av de risker som myndigheten identifierat. Detta följer av artikel 125.4 c i förordningen om gemensamma bestämmelser[10].

Europeiska kommissionen har utfärdat en vägledning[11] för bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning.

I vägledningen rekommenderar kommissionen att förvaltande myndigheter inför ”en proaktiv, strukturerad och målinriktad strategi för att hantera bedrägeririsker. När det gäller fonderna bör målet vara proaktiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder med konstandseffektiva medel.” Berörda myndigheter har antagit SEFI-rådets anmälningspolicy och har därmed infört en nolltolerans mot bedrägerier.

**Självbedömning av risker för bedrägerier**

Några myndigheter har inrättat självbedömningsgrupper för sitt riskanalysarbete. Nedan redogörs för hur Svenska ESF-rådet organiserat sin självbedömningsgrupp.

[10] Kommissionens förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och
Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

[11] Bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning, EGESI_14-0021-00.

Svenska ESF-rådet har med stöd av ovannämnda vägledning tillsatt en självbedömnings-grupp med ansvar för det kontinuerliga arbetet med myndighetens bedrägeriförebyggande arbete. Gruppen, som leds av förvaltningschefen, har en bred kompetens som sträcker sig över hela myndigheten och är sammansatt av personal från regional och nationell nivå, administrativ enhet, controller, verksamhetsutvecklare, verksjurist, kvalificerad utredare, personal från attesterande myndighet/redovisningsfunktion, IT-enhet och analys- och kommunikationsenhet.

Självbedömningsgruppen, som på engelska kallas Risk Assessment Team (RAT), har till uppgift att arbeta med bedrägeriförebyggande frågor som spänner över hela myndigheten. Gruppen upprättar årligen en riskanalys och utifrån denna tar gruppen sedan fram en handlingsplan för kommande år. Både riskanalysen och handlingsplanen ligger sedan till grund för myndighetens gemensamma riskanalys.

Handlingsplanen innehåller de åtgärder som ska hanteras under det kommande året men gruppen arbetar också med uppföljning och utvärdering av tidigare handlingsplan och myndighetens övriga bedrägeriförebyggande arbete. Självbedömningsgruppen ska upprätta dokumentation som gör det möjligt att följa myndighetens bedrägeriförebyggande åtgärder från riskanalys till beslutade kontrollåtgärder, till uppföljning och bedömning av vidtagna kontrollåtgärder.

Handlingsplanen beslutas av generaldirektören efter föredragning och när beslutet är fattat presenteras riskanalysen och handlingsplanen för samtliga anställda.

***Det praktiska arbetet i en självbedömningsgrupp***

Självbedömningsgruppen träffas årligen och gör en riskanalys för det nästkommande året. Gruppen går igenom föregående års riskanalys för att bedöma om riskerna kan anses vara hanterade och klara eller om de kvarstår så att man vill flytta med dem till nästkommande års riskanalys och handlingsplan.

För själva riskanalysen använder gruppen en särskild mall som finns framtagen från kommissionen. Mallen ligger i Excel-format och är en bilaga till kommissionens vägledning[12]. I mallen ska de risker man har identifierat sättas upp och varje risk som identifierats ska sedan graderas för att på så sätt få fram en nettorisk för varje område. Skalan ligger mellan 1–4 och betyder följande:

1. Begränsad effekt.
2. Smärre effekt.

[12] Guidance_fraud_risk_assessment_annex_tool_sv

3. Allvarlig effekt, till exempel för att bedrägeriet är särskilt allvarligt eller att flera stödmottagare är inblandade.
4. Formell utredning av aktörer, till exempel riksdagen och/eller negativ press.

Även om myndigheten saknar risker som klassats som ”4” kan myndigheten ändå välja att planera in åtgärder eftersom det kan finnas inslag av risk inom vissa områden som myndigheten vill minimera. Därför finns en handlingsplan som generaldirektören beslutar efter föredragning. I handlingsplanen är varje identifierat område nedbrutet i olika åtgärder som ska genomföras under året. Det kan handla om systemändringar, utbildningar, ändringar i styrande dokument, dilemmaövningar med mera. Myndigheten identifierar också vem som är ansvarig för de olika åtgärderna.

De områden som verktyget täcker in i de fem huvudsakliga metodstegen är:

1. Kvantifiera risken för att en viss typ av bedrägeri kan uppstå genom att bedöma effekt och sannolikhet (bruttorisk).
2. Bedöma om de befintliga kontrollerna är effektiva för att begränsa bruttorisken.
3. Bedöma nettorisken efter beaktande av eventuella befintliga kontroller och deras effektivitet, dvs. den nuvarande situationen (återstående risk).
4. Bedöma effekten av de planerade begränsningskontrollerna på nettorisken (den återstående risken).
5. Definiera målrisken, det vill säga den risknivå som den förvaltande myndigheten anser vara tolerabel efter det att effektiva kontroller införts.

Självbedömningsgruppen träffas fysiskt varje år och går tillsammans igenom hela kommissionens verktyg för självbedömning tillsammans. Verktyget är inte obligatoriskt att använda men det har en bra struktur som känns heltäckande vilket har gjort att Svenska ESF-rådet har valt att använda sig av det. På det viset får myndigheten också en enkel uppföljning från föregående år i samma format. Gruppen färdigställer hela riskanalysen tillsammans och därefter skriver ansvarig en handlingsplan med analysen som grund vilken generaldirektören sedan beslutar efter föredragning.

**Riskhantering på ärendenivå**

Svenska ESF-rådet har en Handbok där samtliga rutiner för att handlägga en ansökan om stöd samlats tillsammans med övergripande dokument som berör hela handläggnings-processen. Rutinerna i Handboken speglar också handläggningssystemet så att de följer samma gång. Så snart en ansökan har kommit in till myndigheten gör samordnaren (handläggaren) en bedömning av om ansökan uppfyller de grundläggande kraven i regelverket, socialfondsprogrammet och de krav som ställts upp i utlysningen och om den därmed kan gå vidare till nästa steg i processen eller inte.

En ansökan om stöd följs genom hela handläggningsprocessen av ett beredningsprotokoll. Delar av riskvärderingsplanen finns inarbetad i beredningsprotokollet så att det på ett tidigt stadium ska vara möjligt att upptäcka oegentligheter och försök till bedrägeri. Myndigheten har två olika tjänstemannaroller som arbetar med beredningsprotokollet – samordnare och projektcontroller. De tittar på olika delar utifrån den rutin som finns framtagen för att hanteringen av ansökan ska bli så effektiv som möjligt.

Riskvärderingsplanen är ett verktyg för att dokumentera analyser och ställningstaganden kring identifierade risker och eventuella felaktigheter i projekten. Syftet är att ringa in projektets riskområden för att kunna lägga fokus i granskningen på de områden där risker bedöms som störst.

Riskbedömningen ska göras för de projekt som klarar den inledande granskningen av om ansökan uppfyller kraven i regelverken och som efter beredning och prioritering blir aktuella för beslut om bifall. Riskvärderingsplanen följer med under hela projekttiden och uppdateras vid behov för de projekt som beviljas stöd.

Svenska ESF-rådet har en skyldighet att fastställa rutiner för bedrägeribekämpning och att granska utifrån ett riskperspektiv, vilket projektcontrollern gör i riskvärderingsplanen.

## Särskilda förhållanden

Några myndigheters genomförandearbete avseende den svenska återhämtningsplanen skiljer sig väsensskilt från övriga myndigheters uppdrag. Universitetskanslersämbetet och Boverket hanterar inte själva EU-medel men har däremot ett övergripande ansvar för att budgetmedel hanteras i ett system som lämnar tillräckliga garantier för att medlen hanterats enligt principen om sund ekonomisk förvaltning och de krav som budgetförordningen uppställer.

Universitetskanslersämbetet samordnar de lärosäten som mottar medel ur återhämtningsplanen, hur de hanterar erhållen EU-finansiering, samlar in förvaltnings-förklaringar och dokumentation från lärosätena samt tar fram och lämnar instruktioner till dessa angående hur EU-finansieringen får användas och hur användningen ska kontrolleras.

Boverket gör utbetalningar av stöd enligt den svenska återhämtningsplanen som har beslutats av Länsstyrelserna. Den faktiska ärendehanteringen - ansökningar om stöd och kontroll av beslutade stöd - hanteras av Länsstyrelserna. Liksom Universitetskanslersämbetet är involverat med lärosätena är även Boverket involverat med andra myndigheter - länsstyrelserna – men Boverket har som utbetalande myndighet inte kontroll på när och hur kontroller utförs även om det finns en dialog med länsstyrelserna också om det.
Det faktiska kontrollarbetet hanteras således inte av vare sig Universitetskanslersämbetet eller Boverket.

Universitetskanslersämbetet tar emot förvaltningsförklaringar från lärosätena och Boverket tar emot förvaltningsförklaringar från länsstyrelserna. Därefter upprättar båda myndigheterna sin förvaltningsförklaring som lämnas till Regeringskansliet.

## Slutsatser och rekommendationer

De myndigheter som deltar i arbetsgruppen tillämpar i många avseenden snarlika kontrollmetoder som i allt väsentligt är förenliga med den kontrollmetod som föreskrivs i både EU:s budgetförordning och i förordningen om intern styrning och kontroll. Mot den bakgrunden kan denna rapport avslutas med följande slutsatser och rekommendationer.

Det är väsentligt att beakta att det kontrollansvar som EU ställer på en utbetalande eller förvaltande myndighet är mer långtgående än motsvarande svenska krav. EU kräver att den svenska myndigheten också kontrollerar förenligheten med budgetförordningens krav hos stödmottagare och i förekommande fall hos den som en stödmottagare upphandlat. Kontrollansvaret gäller så länge det går att följa medlens användning. Åtagandet i en förvaltningsförklaring om tillräckliga garantier gäller således så länge EU-medlen är identifier- och kontrollerbara.

Det är ett måste att svenska myndigheter som förvaltar och utbetalar EU-medel tillämpar en dokumenterad kontrollprocess som baseras på riskanalys, kontroll, åtgärder och uppföljning av processen.

En kontrollprocess bör planeras och fastställas redan i förberedelsefasen inför genomförandet av ett nytt program eller motsvarande aktivitet för att tidigt identifiera och medvetandegöra risker och kontrollmetodik.

För att vara en fullgod kontrollprocess måste denna också inkludera att även uppgifter som klassificerats som lågrisk följs upp. Även om det kan ske i en mindre omfattning än för större risker.

Det är nödvändigt att dokumentera myndighetens kontrollprocess och beskriva

- myndighetens riskanalysmodell,
- hur risker värderas, vad som utgör väsentliga risker och vad som utgör mindre allvarliga och acceptabla risker,
- valda kontrollmetoder för olika risker (inbegripet lågrisk),
- kriterier för när fördjupad kontroll ska genomföras,
- vilka åtgärder myndigheten kan vidta för att korrigera risker,
- hur myndigheten över tid systematiskt följer upp att identifierade risker har bedömts och åtgärdats, och

- vilka funktioner som deltar i riskanalys-, kontroll-, åtgärds- och uppföljningsarbetet vem som är ansvarig för de olika delarna av kontrollprocessen/kontrollarbetet.

En försvårande omständighet vid kontrollarbete är att de risker som ska följas upp och kontrolleras inte bara utgörs av uppenbara förhållanden utan att också ej synliga förhållanden och skenbart riktiga omständigheter behöver riskvärderas; t.ex. omständigheter som vilka är verkliga huvudmän, oriktiga ansökningsunderlag, eventuella intressekonflikter och korruption. Det ställer krav på en kontrollerande myndighet att även verifiera riktigheten av omständigheter som kan framstå som riktiga vid en första betraktelse.

Lämnade förvaltningsförklaringar utgör den måttstock som myndighetens kontrollprocess ska mätas mot.

Slutligen kan konstateras att myndigheter som är delaktiga i att genomföra EU:s budget måste beakta skillnaden i räckvidd mellan budgetförordningens och förvaltningslagens bestämmelser. Budgetförordningen lägger ett mer långtgående ansvar på dessa myndigheter för att förhindra och motverka oriktigheter också hos annan än vad som följer av förvaltningslagen. Det ställer krav på myndigheter att upprätthålla en verifieringskedja med hög detaljeringsgrad över sitt kontrollarbete.