

Regeringsuppdrag

# Rapport

## EU-medelshantering i Sverige

Slutrapport

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected at the top, and the 'v' is positioned to the right.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner eller beställas  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2016-06-15

**Dnr:** 3.2 - 133/2014

**ESV-nr:** 2016:38

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Annika Alexandersson

## Förord

ESV fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att stödja de berörda svenska myndigheterna i deras arbete inför undertecknandet av förvaltningsförklaringen i EU:s budgetförordning (966/2012), artikel 59.

I uppdraget ingick att ESV genom att ge stöd till de EU-medelsförvaltande myndigheterna skulle förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig och korrekt hantering av EU-medel i Sverige inom ramen för delad förvaltning.

ESV skulle även utveckla det underlag som lämnas till regeringen för intygande av hanteringen av EU-medel i årsredovisningen för staten.

Uppdraget slutrapporteras den 15 juni 2016. En delrapport lämnades i samband med att underlag till årsredovisningen för staten lämnas till regeringen den 15 mars 2015 (ESV-nr 2015:20).

Uppdraget har genomförts av projektledarna Annika Alexandersson och Elin Broman (t.o.m. oktober 2015). Projektgruppen i övrigt består av experten Maria Olsson, utredarna Sara Lundmark Edelstam, Kayan Yau och Birgitta Österman.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Annika Alexandersson och expert Maria Olsson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också enhetschef Kristina Johansson samt avdelningscheferna Ulrika Bergelvy, Pia Heyman och Eva Lindblom deltagit.

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>6</b>
1.1 ESV:s stödjande arbete.....	6
1.2 Utveckling av underlaget för årsredovisning för staten.....	6
<b>2 Inledning</b> .....	<b>9</b>
2.1 Bakgrund och syfte med uppdraget.....	9
2.2 Genomförande.....	10
2.3 Avgränsningar.....	11
2.4 Utgångspunkter.....	11
2.4.1 ESV:s stödjande arbete.....	11
2.4.2 Utveckling av underlaget för årsredovisningen för staten.....	12
<b>3 ESV:s stödjande arbete</b> .....	<b>13</b>
3.1 Aktiviteter under 2014 - sammanfattning.....	13
3.2 Aktiviteter under 2015 och 2016.....	13
3.2.1 Seminarium om upphandling.....	13
3.2.2 Seminarium om förvaltnings- och kontrollsystemet.....	14
3.2.3 Seminarium om förvaltningsförklaringen.....	14
3.2.4 Iakttagelser.....	15
3.3 Slutsatser och förslag.....	15
<b>4 Utveckling av underlaget för årsredovisning för staten</b> .....	<b>17</b>
4.1 EU:s budget.....	17
4.1.1 Genomförandet av EU:s budget.....	18
4.1.2 Delat förvaltningsansvar.....	18
4.1.3 EU:s budgetförordning – förvaltningsförklaring och nationellt intygande.....	18
4.1.4 Redovisning - EU:s budgetförordning och det svenska regelverket.....	18
4.1.5 Nationellt intygande i årsredovisningen för staten.....	19
4.2 ESV:s underlag för årsredovisning för staten.....	19
4.2.1 Huvudprincipen - Redovisning mot statens budget.....	20
4.2.2 Interregprogram som redovisas utanför statens budget.....	21
4.2.3 Verksamhetens kostnader och lämnade bidrag.....	22
4.2.4 Skyddet av EU:s ekonomiska intressen.....	23
4.2.5 Sammanfattning och förslag om finansiella korrigeringar.....	29
4.2.6 Redovisning mot EU-anslag vid återkrav från stödmottagare.....	30
4.3 Räkenskapssammanställning av EU-medel.....	30
4.3.1 Inhämtande av särskilda uppgifter.....	30
4.3.2 Räkenskaperna 2015.....	31
4.3.3 Räkenskapsår 2016 och framåt.....	32
4.4 Förvaltningsförklaringar och det nationella intygandet.....	34
4.4.1 Förvaltningsförklaringar enligt EU:s budgetförordning.....	34

4.4.2	Nationellt intygande enligt EU:s budgetförordning.....	35
4.4.3	Nationellt intygande i årsredovisningen för staten .....	37
4.4.4	Förvaltningsförklaringar .....	37
<b>5</b>	<b>ESV:s förslag.....</b>	<b>39</b>
5.1	ESV:s stödjande arbete .....	39
5.2	Utveckling av underlaget för årsredovisning för staten .....	39
5.3	Organisation av EU-medelsförvaltningen .....	40

# 1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2014 uppdraget om EU-medelshantering i Sverige. ESV har i arbetet delat in uppdraget i två delar. Den ena delen omfattar stöd genom information och kunskapsspridning till berörda myndigheter. Den andra delen handlar om det nationella intygandet i årsredovisningen för staten.

## 1.1 ESV:s stödjande arbete

Ett av syftena med uppdraget var att ge stöd till de myndigheter som i EU:s programperiod för 2014 – 2020 har ansvar för förvaltningen av EU-medel och som ska underteckna den så kallade förvaltningsförklaringen. För att få en bild av inom vilka områden myndigheterna hade ett behov av stöd samlade ESV in information genom att skicka en enkät till de åtta förvaltande myndigheterna och till de departement som de sorterar under. ESV hade även inledningsvis ett möte med de myndigheter som förvaltar EU-medel. Utifrån den information som då framkom tog ESV fram program för ett antal seminarier för de berörda myndigheterna.

ESV anser att regeringen bör ge ett uppdrag rörande utbildning och kompetenshöjande åtgärder till respektive expertmyndighet inom områdena Lagen om offentlig upphandling (LOU), statsstöd och bedrägerier riktat till de åtta förvaltande myndigheterna.

ESV gör bedömningen att myndigheterna som förvaltar EU-medel kommer att behöva stöd under hela programperioden. ESV föreslår därför att de åtta myndigheterna bildar ett råd. I rådet tar man upp frågeställningar som myndigheterna önskar diskutera och få råd kring. Även de gemensamma utbildningsinsatserna bör kunna diskuteras i ett sådant forum. I detta råd kan det även ingå representanter för berörda departement.

## 1.2 Utveckling av underlaget för årsredovisning för staten

Uppdraget syftade även till att utveckla ESV:s underlag för årsredovisningen för staten. ESV:s ambition har varit att utveckla underlaget för årsredovisning för staten i syfte att ge en fullständig, transparent och tydlig information om EU-medel. Underlaget lämnas till regeringen för intygandet av hanteringen av EU-medel i årsredovisningen för staten. ESV:s utgångspunkt är därför att det nationella intygandet ska omfatta alla EU-fonder under delad förvaltning. Arbetet har innefattat dokumentstudier av tillämpliga EU-regelverk och dialog med de förvaltande myndigheterna och Finansdepartementet.

ESV har lämnat ”Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten” för räkenskapsåren 2014 och 2015 under tiden som uppdraget pågått. Följande förändringar har genomförts:

- Regeringen har beslutat om att Europeiska fonden för inre säkerhet för programperioden 2014-2020 ska tillämpa bruttoredovisning på statens budget efter ESV:s förslag i delrapporten (ESV 2015:20).
- Som ett resultat av ESV:s utvecklingsarbete ingår de gränsöverskridande Interregprogrammen i räkenskapssammanställningen i årsredovisningen för staten från och med räkenskapsåret 2015.
- Tabellerna visar från och med räkenskapsåret 2015 utfall för programperioderna 2007-2013 respektive 2014-2020.

ESV har följande förslag för fortsatt utveckling av underlaget för årsredovisning för staten:

- Att anslagsposten ”Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar”<sup>1</sup> ska renodlas så att statlig medfinansiering med mera redovisas på en annan anslagspost än den för medel från EU-budgeten.
- Att redovisning mot inkomsttitel av korrigerande åtgärder ska tillämpas för samtliga EU-fonder vid delad förvaltning.
- Att det av regleringsbrevens ska framgå hur återvunna återkrav från slutliga stödmottagare ska redovisas mot statens budget, det vill säga mot anslag eller inkomsttitel.
- Att så länge EU-regelverket öppnar för ett frivilligt nationellt intygande kan nuvarande räkenskapssammanställning av EU-medel fortsättningsvis ligga till grund för regeringens nationella intygande till EU-kommissionen.

ESV avser därutöver:

- Att i redovisningsprinciperna tydliggöra avgränsningen att räkenskapssammanställningen endast avser EU-medel och ingen privat eller offentlig medfinansiering.
- Att förenkla och förtydliga anvisningarna för inrapportering av räkenskapssammanställningen för samtliga EU-medel vid delad förvaltning.
- Att tabellen Utfall på anslag och inkomstitlar utökas med en kolumn med ackumulerat utfall för hela den aktuella programperioden.
- Att EU-kapitlet kompletteras med en bemyndiganderedovisning för EU-medel vid delad förvaltning.

---

<sup>1</sup> Utgiftsområde 8 anslag 1:8ap1”Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar”

- Att skapa undertitlar för samtliga förvaltande myndigheter för finansiella korrigeringar, återkrav och kursdifferenser.

## 2 Inledning

ESV fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att stödja de berörda svenska myndigheterna i deras arbete inför undertecknandet av förvaltningsförklaringen i EU:s budgetförordning (966/2012), artikel 59.

I uppdraget ingick även att ESV skulle förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig och korrekt hantering av EU-medel i Sverige inom ramen för delad förvaltning. Som exempel på hur detta kunde genomföras nämner regeringen informations- och kunskapsspridning i samverkan med de myndigheter som har ett förvaltande ansvar för EU-medel i Sverige och/eller att ESV påtalar eventuella brister i regelverken för regeringen.

Därutöver har ESV haft i uppdrag att utveckla det underlag som lämnas till regeringen för intygande av hanteringen av EU-medel i årsredovisningen för staten.

Uppdraget har genomförts i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Uppdraget slutrapporteras den 15 juni 2016. En delrapport har lämnats 2015 i samband med att underlag för årsredovisningen för staten, för år 2014, lämnades till regeringen (Finansdepartementet)

### 2.1 Bakgrund och syfte med uppdraget

Inför EU:s programperiod 2014 – 2020 vill regeringen säkerställa att regelverken implementeras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt hos de myndigheter som har ett utpekad ansvar för förvaltning av EU-medel och att den felprocent som uppstår vid förvaltningen av EU-medel hos svenska myndigheter kan hållas på en så acceptabel nivå som möjligt. Uppdraget till ESV ska ses som ett led i detta arbete. De myndigheter som ansvarar för förvaltningen i Sverige under denna programperiod är:

1. Tillväxtverket (Europeiska regionala utvecklingsfonden med de nationella programmen och det gränsöverskridande programmet Öresund-Kattegatt-Skagerrak).
2. Länsstyrelsen i Norrbotten (Europeiska regionala utvecklingsfonden med det gränsöverskridande programmet Nord).
3. Länsstyrelsen i Västerbotten (Europeiska regionala utvecklingsfonden med de gränsöverskridande programmen Norra periferin och Arktis samt Botnia Atlantica).
4. Länsstyrelsen i Jämtland (Europeiska regionala utvecklingsfonden med det gränsöverskridande programmet Sverige – Norge).

5. Svenska ESF-rådet (Europeiska socialfonden, Fonden för europeiskt bistånd till de som har det sämst ställt).
6. Migrationsverket (Europeiska fonden för asyl, migration och integration).
7. Polismyndigheten (Europeiska fonden för inre säkerhet).
8. Jordbruksverket (Europeiska havs- och fiskerifonden, Europeiska fonden för landsbygdsutveckling och Europeiska garantifonden samt programmet Lokalt ledd utveckling inom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden).

I ESV:s uppdrag ingick att bidra till informations- och kunskapsspridning i samverkan med de myndigheter som har ett förvaltande ansvar för EU-medel i Sverige. Utifrån den kartläggning av myndigheternas behov som genomfördes i uppstartskedet blev vår bedömning att en seminarierie som behandlade av myndigheterna efterfrågade ämnen var en lämplig metod för att ge stöd.

En annan del av uppdraget till ESV har varit att utveckla det underlag som lämnas till regeringen för intygande av hanteringen av EU-medel i årsredovisningen för staten. Syftet med den delen av uppdraget är att förbättra kapitlet i årsredovisningen för staten som handlar om redovisningen av EU-medel. Kapitlet ska utformas så att redovisningen av EU-medlen blir transparent och tydlig och så att läsaren får en så fullständig information som möjligt om EU-medlen.

## 2.2 Genomförande

Inom ramen för den första delen av uppdraget som handlar om att ge stöd till EU-medelsförvaltande myndigheter gjorde ESV inledningsvis en kartläggning, med hjälp av en enkät. I enkäten frågade vi hur de aktuella myndigheterna och de berörda handläggarna i departementen såg på den nya programperioden och vilket stöd i arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna som de önskade sig från ESV. ESV hade även ett uppstartsmöte i juni 2014 där deltagarna från de förvaltande myndigheterna fick komma med idéer och synpunkter om lämpliga ämnen för stödinsatser. Enkätsvaren och de synpunkter som lämnades vid uppstartsmötet låg sedan till grund för de seminarier för kunskaps- och erfarenhetsutbyte som planerades och genomfördes under 2014 - 2016.

ESV gjorde bedömningen att seminarieformen var lämplig för arbetet med att stödja myndigheterna. Utöver uppstartsmötet genomfördes två seminarier under hösten 2014, och som avrapporterades i delrapporten 2015. Under 2015 genomfördes två seminarier, det ena om lagen om offentlig upphandling och det andra om förvaltnings- och kontrollsystem. I januari 2016 genomfördes ett seminarium om förvaltningsförklaringen. Seminariet var riktat till myndighetschefer/ställföreträdare och medarbetare med ansvar för arbetet med förvaltningsförklaringen. Seminarierna som genomfördes under 2015 och 2016 avrapporteras i den här slutrapporten.

Utvecklingen av ESV:s underlag för årsredovisningen för staten har genomförts i dialog vid avstämningsmöten med Finansdepartementet, som är den primära mottagaren och målgruppen för resultatet av arbetet. I uppdraget har vi också haft en löpande dialog, gett råd och stöd för att tillsammans kontinuerligt utveckla de uppgifter som ESV begär in för upprättande av ESV:s underlag för årsredovisning för staten. Utöver detta har vi genomfört dokumentstudier av främst tillämpliga EU-regelverk och annan information inom EU-området. ESV har lämnat ”Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten” för räkenskapsåren 2014<sup>2</sup> och 2015<sup>3</sup> under tiden som uppdraget pågått.

## **2.3 Avgränsningar**

I ESV:s uppgifter ingår även att vara nationellt revisionsorgan för EU-medel. I denna roll är oberoendet gentemot de myndigheter som granskas av väsentlig betydelse. För att värna denna åtskillnad inkluderas inte den kommunikation och information som ESV ger i sin revisionsroll i detta uppdrag.

ESV fick genom enkäterna och vid uppstartsmötet 2014 information om att det redan förekommer en hel del samverkan mellan grupper av förvaltande myndigheter. I arbetet med stöd till myndigheterna har ESV inte varit en del av de övriga samarbeten som förekommit mellan de EU-medelsförvaltande myndigheterna. Vi valde istället att se vårt arbete som en arena för samtliga förvaltande myndigheter och har försökt hitta områden där alla myndigheter som förvaltar EU-medel kunde tänkas behöva stöd.

Den del av uppdraget som rör årsredovisning för staten avgränsar sig till de EU-medel som Sverige redovisar inom ramen för den delade förvaltningen, således inte övriga EU-medel som myndigheter hanterar.

## **2.4 Utgångspunkter**

### **2.4.1 ESV:s stödjande arbete**

Vid inventeringen av lämpliga ämnen att ta upp vid de seminarier som anordnas av ESV har framkommit att både LOU och statsstödsreglerna var områden där stöd efterfrågades. Även frågor om kommunikation och klarspråk prioriterades under uppstartsmötet. Det handlade här om att göra det tydligt för stödmottagarna vad som krävs för att få ekonomiskt stöd.

---

<sup>2</sup> ESV 2015:25

<sup>3</sup> ESV 2016:21

#### 2.4.2 Utveckling av underlaget för årsredovisningen för staten

Regeringen gör två uttalanden om hanteringen av EU-medel enligt 10 kap. 6 § Budgetlagen (2011:203), det ena avser räkenskaperna och det andra avser intern styrning och kontroll. ESV:s underlag för årsredovisningen för staten avser det första uttalandet om räkenskaperna enligt 3 kap 6 § Förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten. Där framgår att ESV:s underlag ska innehålla en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar avseende in- och utbetalningar till och från Europeiska unionen.

## 3 ESV:s stödjande arbete

I detta avsnitt redogör vi för den del av uppdraget som handlar om att stödja de myndigheter som förvaltar EU-medel, så att förutsättningarna för en ändamålsenlig och korrekt hantering av EU-medlen förbättras.

### 3.1 Aktiviteter under 2014 - sammanfattning

Ett av syftena med uppdraget var att ge stöd till de myndigheter som i EU:s programperiod för 2014 – 2020 har ett utökat ansvar för förvaltningen av EU-medel och som ska underteckna den så kallade förvaltningsförklaringen. För att få en bild av inom vilka områden myndigheterna hade behov av stöd samlade ESV under våren 2014 in information genom att skicka en enkät till de förvaltande myndigheterna och till de departement de tillhör. ESV hade även ett uppstartsmöte med myndigheterna i juni 2014. Utifrån den information som då framkom tog ESV fram program för två seminarier för de EU-medelsförvaltande myndigheterna. Seminarierna behandlade upphandling och statsstöd respektive klarspråk och oegentligheter. Aktiviteterna avrapporterades i den delrapport som lämnades våren 2015.

### 3.2 Aktiviteter under 2015 och 2016

#### 3.2.1 Seminarium om upphandling

Temat för det första seminariet 2015 var regelverket för upphandling och hur man kan arbeta med upphandling. Representanter deltog från samtliga förvaltande myndigheter: Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland, Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet, Migrationsverket, Jordbruksverket och Polismyndigheten. Totalt 28 personer deltog.

Seminariet inleddes med att representanter från EU-revision på ESV, talade om systemrevision och uppföljningen av Svenska ESF-rådets tillämpning av regelverket för upphandling under 2012. Efter detta berättade Svenska ESF-rådet om myndighetens arbete med LOU. Under ett rundabordssamtal fick myndigheterna kortfattat berätta om sin egen utveckling vad gäller kontroll gentemot kraven i LOU. Därefter talade Konkurrensverket bland annat om vem som ska upphandla och när, olika typer av upphandling och vilka principer som gäller för upphandling. Avslutningsvis lämnades information om vilket stöd myndigheter kan få av Konkurrensverket.

Den utvärdering som skickades ut efter seminariet besvarades av 25 av deltagarna. Av de som besvarade utvärderingen var 22 personer nöjda eller mycket nöjda och tre personer varken nöjda eller missnöjda.

### 3.2.2 Seminarium om förvaltnings- och kontrollsystemet

För det andra seminariet 2015 var temat förvaltnings- och kontrollsystemet för den nya programperioden. Representanter deltog från samtliga förvaltande myndigheter, totalt deltog 32 personer.

Seminariet inleddes med att avdelningschefen för ESV:s EU-revision talade om förvaltningsförklaringen och bedömningen av intern kontroll. Efter detta berättade Tillväxtverket om hur de har lagt upp planeringen av förvaltnings- och kontrollsystemen inför den nya programperioden. Under gruppdiskussioner fick deltagarna möjlighet att stämma av sina erfarenheter med varandra. Därefter talade Olof Arwinge, Swedbank, om hur man kan göra för att bygga upp ett bra förvaltnings- och kontrollsystem.

Den utvärdering som skickades ut efter seminariet besvarades av 21 av deltagarna. Av de som besvarade utvärderingen var samtliga nöjda eller mycket nöjda.

### 3.2.3 Seminarium om förvaltningsförklaringen

ESV:s generaldirektör bjöd in till ett seminarium som riktade sig till myndighetschefer och medarbetare som är huvudansvariga för arbetet med myndighetens förvaltningsförklaring. Representanter från samtliga EU-medelsförvaltande myndigheter deltog samt även en representant från Näringsdepartementet. Totalt deltog 16 personer.

Representanten från Finansdepartementet talade om kopplingen mellan det nationella intygandet och förvaltningsförklaringen. Därefter berättade Jordbruksverket om sitt arbete med förvaltningsförklaringen. Representanter för EU-revision på ESV berättade om gällande regelverk för förvaltningsförklaringen.

Seminariet avslutades med en gemensam diskussion om vem som undertecknar förvaltningsförklaringen och kopplingen till undertecknandet av intygandet om intern styrning och kontroll. Då en myndighet är både förvaltare och mottagare av stöd kan GD för myndigheten i vissa fall uppleva att det uppstår en jävsproblematik när hen ska skriva under förvaltningsförklaringen.

Diskussionen avhandlade även frågan om hur man kan dra nytta av arbetet inför förvaltningsförklaringen för det intygande om intern styrning och kontroll som lämnas i myndighetens årsredovisning. Myndigheterna har svårt att använda arbetet med förvaltningsförklaringen för EU-medel i arbetet med uttalandet om intern styrning och kontroll i årsredovisningen eftersom uttalandena delvis omfattar olika perioder.

### 3.2.4 Iakttagelser

Samtliga seminarier har varit välbesökta och deltagarna har varit nöjda eller mycket nöjda. Vi tror att seminarierna har ökat kunskapen hos de enskilda deltagarna. På sikt finns förutsättningar för att det leder till en mer enhetlig och korrekt hantering av EU-medel. ESV:s förhoppning är att de EU-medelsförvaltande myndigheterna utvecklar och fortsätter med arbetet att genomföra utbildningsinsatser för de handläggare och chefer som arbetar med detta område.

## 3.3 Slutsatser och förslag

Seminarier om LOU, statsstöd och bedrägerier har varit mycket efterfrågat. Vi har konstaterat att behovet är stort och att de förvaltande myndigheterna efterfrågar fler seminarier som behandlar dessa ämnen. ESV anser att regeringen bör ge ett uppdrag rörande utbildning och kompetenshöjande åtgärder inom dessa områden till respektive expertmyndighet. Därtill har SEFI-rådet ett speciellt ansvar för att arbeta för att motverka bedrägerier, missbruk och annan oegentlig hantering av EU-medel i Sverige.

Den decentraliserade organisationen med många myndigheter inblandade ger problem vad gäller kompetensspridning och enhetlig hantering. Varje myndighet har en stor kunskap om sina respektive fonder och de regelverk som berör de aktuella fonderna. Regeringen har gett grupper av myndigheter speciella samverkansuppdrag och även instiftat SEFI-rådet. Däremot har det inte funnits någon enskild myndighet eller grupp av myndigheter med ansvar för att återkommande samla kunskap som kan vara giltig för alla fonder och sedan sprida denna kunskap. Det finns inte heller något gemensamt forum att ta upp frågor som berör alla myndigheter.

I frågor som rör EU-medel behöver de förvaltande myndigheterna ha någon att rådgöra med i komplicerade frågeställningar. Då ESV även är revisionsmyndighet för dessa medel kan vi inte vara rådgivande i den utsträckning som ibland skulle behövas. Vi föreslår därför att de åtta myndigheterna bildar ett råd som träffas regelbundet eller vid behov. I rådet tar man upp frågeställningar som myndigheterna önskar diskutera och få råd och stöd kring. Även de gemensamma utbildningsinsatserna bör kunna diskuteras i ett sådant forum.

Detta råd kan även vara en naturlig ingång till Regeringskansliet och departementen när det gäller frågor som rör samtliga EU-medelsförvaltande myndigheter, exempelvis vid frågor om återkrav eller andra frågor som kan vara svåra att hantera. Även om departementet inte kan lämna ett direkt svar så ger det berört departement kännedom om de problem som uppstår.

Vi bedömer att det kommer att finnas behov av stöd under hela programperioden. Det föreslagna rådet kommer därmed att kunna spela en viktig roll även i ett senare

skede av programperioden då det kan uppkomma frågeställningar som inte kan förutses i dagsläget. Tanken är att rådets arbete ska främja en ökad grad av enhetlighet inom den svenska EU-medelsförvaltningen för frågor eller områden där så är lämpligt.

De myndigheter som förvaltar EU-medel efterfrågar mer stöd och information från EU-revisionen på ESV. Detta är något som vi från ESV:s sida beaktar och tar hänsyn till. Vi har sedan några år utvecklat vårt arbetssätt som revisionsmyndighet. De proaktiva och främjande delarna inom vårt uppdrag har utökats. Vid sidan om att bedriva en oberoende revision arbetar vi nu mer förebyggande för att främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel i Sverige. Vårt mål är att öka effektiviteten genom att förebygga att fel inträffar. Detta sker bland annat genom att vi genomför seminarium med samtliga ansvariga myndigheter i aktuella frågor och genom bilaterala möten med de enskilda myndigheterna i syfte att sprida kunskap och ge stöd exempelvis som bollplank i relevanta frågor. Vår bedömning är att det proaktiva arbete inte har inverkat negativt på hur vi genomför vårt uppdrag som oberoende revisionsmyndighet.

## 4 Utveckling av underlaget för årsredovisning för staten

I det här avsnittet beskriver vi den del av uppdraget som handlar om att utveckla redovisningen av EU-medel i underlaget för årsredovisningen för staten. Uppdraget omfattar endast hantering av EU-medel inom ramen för delad förvaltning med EU-kommissionen.

Det underlag som ESV upprättar och lämnar till regeringen består av en resultaträkning, balansräkning och kassamässig redovisning av EU-medel på statens budget. ESV:s underlag ligger bland annat till grund för regeringens intygande i årsredovisningen för staten avseende EU-medel under delad förvaltning mellan EU-kommissionen och medlemsstaten Sverige.

EU:s bestämmelser är både komplexa och omfattande och ESV:s avsikt är inte att beskriva dessa i detalj utan ge en övergripande förståelse för att sätta frågeställningarna i rätt sammanhang.

### 4.1 EU:s budget

EU har en gemensam budget, som alla medlemsstater bidrar till i form av en årlig avgift. Det mesta av pengarna går tillbaka till medlemsstaterna som stöd och bidrag. Via budgeten finansierar EU en rad verksamheter, till exempel landsbygdsutveckling, miljöskydd, skydd av yttre gränser.

EU fastställer sina viktigaste politiska, och därmed ekonomiska, prioriteringar för perioder på minst fem år, men det mest vanliga är sju år. I budgetramen fastställs EU:s och medlemsländernas långsiktiga politiska prioriteringar i finansiella och juridiska termer. Den är ett planeringsverktyg som garanterar att EU:s utgifter är förutsägbara. Den fleråriga budgetramen sätter ett tak för hur mycket pengar som EU får avsätta för olika utgiftsområden varje år. Genom att lägga samman taken för de olika utgiftsområdena får man fram ett totalt utgiftstak. Detta tak är de åtaganden som EU maximalt får göra under ett år. Åtaganden kan göras under ett år men betalas ut under ett annat. Därför finns det även ett tak för hur mycket EU faktiskt beräknas betala ut under ett år.

Budgeten antas varje år. EU-kommissionen utarbetar ett budgetförslag och skickar det till EU:s budgetmyndigheter som är ministerrådet och Europaparlamentet. Båda godkänner och gör tillägg i förslaget.

EU:s budget styrs av särskilda regler och förordningar och kontrolleras av flera instanser. Huvudreglerna för EU:s utgifter finns i EU:s budgetförordning

(966/2012)<sup>4</sup>. Dessutom finns tillämpningsföreskrifter som i detalj beskriver hur budgetförordningen ska tolkas och användas.

#### 4.1.1 Genomförandet av EU:s budget

EU-kommissionen har det yttersta ansvaret för hur budgeten genomförs. EU-kommissionen kan välja att genomföra EU:s budget genom tre olika metoder. Metoderna är direkt förvaltning genom EU-kommissionens egna avdelningar, delad förvaltning med medlemsstaterna eller indirekt förvaltning då genomförandet delegeras till exempelvis tredjeländ eller Europeiska investeringsbanken<sup>5</sup>. Regeringsuppdraget omfattar endast hantering av EU-medel inom ramen för delad förvaltning med EU-kommissionen.

#### 4.1.2 Delat förvaltningsansvar

Medlemsländerna och EU-kommissionen delar ansvaret för cirka 80 procent av EU:s budget<sup>6</sup>. Ett delat förvaltningsansvar innebär i korthet att EU-kommissionen har det yttersta ansvaret för förvaltningen av EU:s budget, men att medlemsstaten är ansvarig för att nationellt bygga upp ett förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en sund ekonomisk förvaltning av EU:s medel. Uppdraget som förvaltande myndighet innebär därmed att ansvara för hela genomförandet av programmen med allt från att organisera, handlägga ärenden, fatta beslut, betala ut beviljade medel till att följa upp och utvärdera programmen samt bidra till kunskapsbildning och lärande.

Regeringen har utsett åtta statliga myndigheter att vara förvaltande myndigheter för de områden där det föreligger ett delat förvaltningsansvar mellan Sverige och EU-kommissionen.

#### 4.1.3 EU:s budgetförordning – förvaltningsförklaring och nationellt intygande

Enligt EU:s budgetförordning<sup>7</sup> ska förvaltande myndigheter årligen lämna sina räkenskaper som ska åtföljas av en förvaltningsförklaring till EU-kommissionen. En medlemsstat kan därutöver även lämna ett nationellt intygande för EU-medel under delad förvaltning.

#### 4.1.4 Redovisning - EU:s budgetförordning och det svenska regelverket

De förvaltande myndigheterna som regeringen har utsett måste förhålla sig till både EU:s regelverk och det svenska regelverket. De statliga bestämmelserna för

<sup>4</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, EURATOM) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002

<sup>5</sup> Artikel 58 EU:s budgetförordning (966/2012)

<sup>6</sup> [http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index\\_sv.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_sv.htm)

<sup>7</sup> Artikel 59 EU:s budgetförordning (966/2012)

redovisning, finansiell styrning och resultatstyrning ska tillämpas för samtliga EU-medel om inte regeringen särskilt angett annat. Om EU:s bestämmelser för redovisning, redovisningsperioder, redovisningens innehåll, redovisningsvaluta m.m. skiljer sig från de statliga bestämmelserna ska även EU:s regelverk tillgodoses.

Förvaltande myndigheter ska upprätta räkenskaper och i övrigt hantera medel från EU:s budget enligt tillämpliga EU-regelverk för att uppfylla EU-kommissionens informationsbehov. Regeringen lämnar årsredovisningen för staten till riksdagen för att uppfylla riksdagens informationsbehov. Det innebär att förvaltande myndigheter ska följa de statliga bestämmelserna när de upprättar sin årsredovisning och inrapporterar räkenskapsinformation som bland annat ska ligga till grund för ESV:s underlag för årsredovisningen för staten m.m.

#### 4.1.5 Nationellt intygande i årsredovisningen för staten

Det nationella intygandet ingår som en del i årsredovisningen för staten och överlämnas till riksdagen med kopia till EU-kommissionen och Europeiska revisionsrätten. Sedan räkenskapsåret 2008 har regeringen lämnat ett intygande i årsredovisningen för staten för EU-medel under delad förvaltning mellan EU-kommissionen och Sverige.

Regeringen uttalar sig om huruvida de räkenskaperna som ligger till grund för årsredovisningen för staten har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild<sup>8</sup>. Förutom att EU-medel i allt väsentligt ska vara rättvisande intygar även regeringen att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen.

Regeringens intygande av räkenskaperna fram till och med räkenskapsåret 2014, omfattade enbart EU-medel med delad förvaltning som redovisades brutto på statens budget. Från och med räkenskapsåret 2015 omfattar intygandet även EU-medel med delad förvaltning som är redovisade utanför statens budget. De senare är EU-medel för program inom territoriellt samarbete, så kallade Interregprogram, som svenska myndigheter förvaltar.

## 4.2 ESV:s underlag för årsredovisning för staten

ESV:s underlag för årsredovisningen för staten innehåller en räkenskapssammanställning av EU-medel<sup>9</sup>. Den består av en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar för in- och utbetalningar till och från Europeiska unionen.

<sup>8</sup> Budgetlagen (2011:203). Av 10 kap. 6 § punkt 9

<sup>9</sup> 3 § p 6 i och 21 § Förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten

Räkenskapssammanställningen utgör en del av det nationella intygandet som regeringen lämnar i årsredovisningen för staten.

I arbetet med att utveckla EU-kapitlet i årsredovisningen för staten har vi undersökt om samtliga EU-medel vid delad förvaltning omfattas av det nationella intyget. Det innebär att förvaltande myndigheter ska, oavsett om de tillämpar bruttoredovisning på statens budget eller inte, redovisa samtliga EU-medel vid delad förvaltning i myndighetens årsredovisning. Utgångspunkten för vårt uppdrag är att underlaget för staten ska ge en transparent och heltäckande bild av EU-medel vid delad förvaltning.

#### 4.2.1 Huvudprincipen - Redovisning mot statens budget

Inför medlemskapet i EU presenterade regeringen en proposition om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i EU (prop. 1994/95:40). Regeringen slog fast att de medel som staten betalar respektive mottar från EU ska utgöra statliga medel och därför ska budgeteras, redovisas och revideras i enlighet med vad som gäller för statens medel i övrigt. Regeringen föreslog därmed att utgifter till och inkomster från EU ska redovisas brutto på statens budget, men att mindre undantag skulle kunna göras från regeln om bruttoredovisning på statens budget.

Utgångspunkten vid budgetering och redovisning på statens budget är att anslag som förvaltande myndighet disponerar för utbetalning av EU-stöd enbart ska belastas med utgifter som EU:s budget finansierar. Den statliga medfinansieringen ska budgeteras och redovisas mot ordinarie anslag för berörd verksamhet<sup>10</sup>.

##### 4.2.1.1 Europeiska fonden för inre säkerhet

I arbetet med delrapporten (ESV 2015:20) konstaterade ESV att Fonden för yttre gränser för programperioden 2007-2013 inte redovisades brutto på statens budget. Regeringen har därefter beslutat att Polismyndigheten ska tillämpa bruttoredovisning på statens budget för Europeiska fonden för inre säkerhet för programperioden 2014-2020.

##### 4.2.1.2 Europeiska fonden för asyl, migration och integration

För budgetåret 2016 disponerar Migrationsverket anslagsposten 1:8 ap.1 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar. Av villkoren i regleringsbrevet framgår att anslagsposten får användas till utgifter för projekt som beviljats bidrag inom ramen för den Europeiska flyktingfonden III, den Europeiska återvändandefonden eller Europeiska fonden för asyl, migration och integration. Anslagsposten får även användas för utgifter för administration enligt EU:s bestämmelser.

<sup>10</sup> Ds 2003:49 Nya principer för utformning av statsbudgeten (sidan 130).

Av regleringsbrevet framgår att Migrationsverket även får använda anslagsposten för utgifter för statlig medfinansiering av projekt som beviljats bidrag inom ramen för den Europeiska flyktingfonden III, den Europeiska återvändandefonden eller Europeiska fonden för asyl, migration och integration och för fondadministration utöver EU:s bestämmelser om tekniskt stöd. Högst 60 miljoner kronor får användas till dessa ändamål.

ESV:s bedömning är att samtliga EU-medel vid delad förvaltning som redovisas brutto på statens budget för räkenskapsåret 2015 omfattas av regeringens nationella intygande.

ESV föreslår att regeringen ska renodla anslaget för Europeiska fonden för asyl, migration och integration<sup>11</sup> för att underlätta budgetering, redovisning och uppföljning. ESV föreslår därför att Migrationsverket tilldelas ett EU-anslag som enbart får användas för utgifter som EU:s budget ska finansiera. Det innebär att den statliga medfinansieringen tilldelas på en annan anslagspost än den för medel från EU-budgeten.

#### 4.2.2 Interregprogram som redovisas utanför statens budget

Huvudprincipen är att samtliga intäkter av EU-medel och kostnader för EU-stöd ska redovisas enligt bokföringsmässiga grunder och ingå i årsredovisningen för staten. Ren vidareförmedling av bidrag till utomstatliga mottagare är ett undantag från huvudprincipen<sup>12</sup>.

De EU-medel som kommer till Sverige via Interregprogram från utländska förvaltande myndigheter ingår inte i räkenskapssammanställningen i ESV:s underlag för årsredovisningen för staten.

Det finns fem gränsöverskridande program inom det territoriella samarbetet, så kallade Interregprogram, som svenska myndigheter förvaltar. Dessa är Botnia-Atlantica, Nord, Norra periferin och Arktis, Sverige-Norge och Öresund-Kattegatt-Skagerrak. Samtliga program ingår i den Europeiska regionala utvecklingsfonden där den totala EU-budgeten för dessa fem program uppgår till cirka 2,6 miljarder kronor för programperioden 2014-2020.

Under hösten 2015 har vi utrett om samtliga intäkter och kostnader vid delad förvaltning ingår i underlaget för årsredovisningen för staten.

Vi konstaterade att tre av fem förvaltande myndigheter för Interregprogram enbart redovisade sina intäkter från EU och kostnader för EU-stöd till icke statliga

<sup>11</sup> Utgiftsområde 8 anslag 1:8ap1"Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar"

<sup>12</sup> 4 kap 1 § Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

mottagare i balansräkningen. För övriga två Interregprogram redovisades alla transaktioner inom Sverige och motsvarande EU-finansiering i resultaträkningen. Transfereringar och motsvarande EU-finansiering till utländska stödmottagare redovisades dock enbart i balansräkningen.

I och med att samtliga intäkter och kostnader för Interregprogrammen inte var redovisade i förvaltande myndigheters resultaträkningar är ESV:s bedömning att underlaget för regeringens uttalande fram till och med 2014 inte omfattade samtliga EU-medel vid delad förvaltning med EU-kommissionen. ESV:s bedömning är att räkenskaperna för Interregprogrammen inte gav en heltäckande bild av programmens kostnader och intäkter.

ESV anser att undantaget som gäller ren vidareförmedling inte kan tillämpas för Interregprogrammen. Anledningen är att de förvaltande myndigheterna har ett delat förvaltningsansvar med EU-kommissionen. Det innebär att i rollen som förvaltande myndighet ingår att bevilja, besluta och betala ut stöd som finansieras från EU:s budget. Det innebär att lämnade bidrag från EU:s budget vid delad förvaltning inte kan betraktas som ren vidareförmedling. ESV anser därför att samtliga intäkter och kostnader för Interregprogrammen ska ingå i räkenskapssammanställningen i årsredovisningen för staten. ESV har för avsikt att förtydliga begreppet ren vidareförmedling i kommande regelgivningsprocess för 2016.

#### 4.2.3 Verksamhetens kostnader och lämnade bidrag

ESV har undersökt om samtliga verksamhetens kostnader och lämnade bidrag ingår i räkenskapssammanställningen av EU-medel. Det är enbart kostnader som ska finansieras från EU:s budget som ska ingå i räkenskaperna.

I avsnittet verksamhetens kostnader ska förvaltande myndigheten redovisa sina egna kostnader för exempelvis administration av EU-stöd men även kostnader för EU-projekt som de själva bedriver.

I avsnittet för lämnade bidrag ska förvaltande myndighet redovisa lämnade EU-bidrag till stödmottagare men även lämnade bidrag till andra statliga myndigheter, så kallade TA-medel.

Begreppet ”TA-medel” är en vanligt förekommande svensk förkortning av ”technical assistance”, som de engelskspråkiga EU-förordningarna använder. I de svenska översättningarna av EU-regelverken används även begreppen ”tekniskt bistånd” och ”tekniskt stöd”. TA-medel finansieras från EU:s budget och ska bland annat stödja åtgärder som gäller förberedelser, övervakning, administrativt och tekniskt stöd,

utvärdering, revision och kontroll som krävs för genomförandet av förordningen<sup>13</sup>. TA-medel utgör vanligtvis 4-6 procent av den totala programbudgeten. För Sveriges del uppgår de budgeterade TA-medlen för de europeiska struktur-och investeringsfonderna, ESI-fonderna<sup>14</sup>, 2014-2020 till cirka 140 miljoner euro, varav nära hälften avser Landsbygdsprogrammet.<sup>15</sup> Därutöver finns andra programbudgetar där TA-medel inkluderas. I de nationella operativa programmen eller motsvarande kan det finnas närmare beskrivningar av vad som gäller för just det tekniska stödet i Sverige för ett visst program.

ESV:s bedömning är att resultaträkningen i allt väsentlighet ger en rättvisande bild av förvaltande myndigheters kostnader vilka har finansierats från EU:s budget. Ett undantag är de kostnader som avser de Interregprogram som beskrivs i avsnitt 4.2.2 och som först 2016 kommer att inkludera de bidrag som lämnas till utländska stödmottagare. Vidare råder en viss osäkerhet om samtliga kostnader ingår i resultaträkningen i de fall där den egna myndigheten bedriver projekt som finansieras med EU-medel. Här avses de projekt som har beviljats medel från en EU-fond där myndigheten även har rollen som förvaltande myndighet för aktuell fond. ESV kommer att utreda frågan vidare i dialog med berörda myndigheter.

Den förvaltande myndigheten ska som tidigare nämnts hantera redovisningen av EU-medel utifrån både EU:s regelverk samtidigt som de ska tillgodose det statliga regelverket. Den löpande rapporteringen av EU-medel sker till EU-kommissionen utifrån EU:s regelverk. Inrapporteringen till räkenskapssammanställningen av EU-medel till ESV, som endast sker en gång per år, görs enligt en annan struktur än den löpande redovisningen. Med hänsyn till detta är ESV:s avsikt att fortsätta utveckla anvisningarna för avgränsning av inrapporteringen till ESV för 2016 och framåt.

#### 4.2.4 Skyddet av EU:s ekonomiska intressen

EU:s bestämmelser inom området skydd av EU:s ekonomiska intressen är både komplexa och omfattande och ESV:s avsikt är inte att beskriva dessa i detalj. Här ges en översiktlig beskrivning av korrigerande åtgärder och av hur finansiella korrigeringar och återkrav som EU-kommissionen beslutar om påverkar den statliga redovisningen och statens budget.

<sup>13</sup> Artikel 58 ibid.

<sup>14</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS 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.

<sup>15</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SE>

Ett viktigt inslag i skyddet av EU:s ekonomiska intressen är förebyggande och korrigerande insatser mot bedrägerier och oegentligheter för att säkerställa att budgeten genomförs i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning. EU-kommissionen skyddar EU:s budget, det vill säga EU:s utgifter, från felaktiga eller oriktiga utgifter via två huvudsakliga metoder; förebyggande åtgärder och korrigerande åtgärder.

Förebyggande åtgärder ska motverka att felaktigheter uppstår i framtiden. De kan bestå av avbrutna och senarelagda utbetalningar av hela eller delar av de mellanliggande betalningarna som ställts till en medlemsstat. Dessa åtgärder kan tillämpas vid tydliga indikationer på allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemen i de fall inte några korrigerande åtgärder vidtagits. Det kan även bli fallet om attesterade utgifter är kopplade till allvarliga oriktigheter eller om en medlemsstat allvarligt brutit mot sina förvaltnings- och kontrollskyldigheter.

Om EU-kommissionen konstaterar att ett medlemsland inte har fullgjort sina skyldigheter kan den fatta beslut om finansiella korrigeringar med ett belopp som motsvarar de utgifter som felaktigt belastat fonderna. Ett sådant beslut kan fattas om en insats, helt eller delvis, inte uppfyller kraven för att få stöd från fonderna, eller att de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen leder till systematiska oegentligheter. Om det inte är möjligt att exakt bestämma det belopp som omfattas av en oegentlighet kan EU-kommissionen göra finansiella korrigeringar. Det kan göras genom en extrapolering på grundval av ett representativt urval av transaktioner med samma egenskaper. Det kan även göras genom ett schablonbelopp, efter en bedömning av överträdelsens betydelse och omfattningen och de finansiella effekterna av den konstaterade oegentligheten.

#### 4.2.4.1 *Finansiella korrigeringar*<sup>16</sup>

Enligt systemet för delad förvaltning är det medlemsstaterna och inte EU-kommissionen som har huvudansvaret för att identifiera och återkräva felaktigt utbetalade belopp från stödmottagarna. Om en medlemsstat inte vidtar lämpliga åtgärder kan EU-kommissionen besluta om finansiella korrigeringar. Det viktigaste målet med finansiella korrigeringar är att se till att EU-medlen används i enlighet med den rättsliga ramen, dvs. att utgifter som inte är förenliga med den tillämpliga lagstiftningen utesluts från EU:s utgifter. Korrigerande åtgärder sker genom finansiella korrigeringar som åläggs medlemsstaterna. Huvudprincipen är att finansiella korrigeringar tillförs EU:s budget.

Vid reglering av finansiella korrigeringar utfärdar EU-kommissionen ett betalningskrav. I normalfallet sker ingen fysisk återbetalning till EU-budgeten, utan

<sup>16</sup> I detta avsnitt används begreppet finansiella korrigeringar även för återkrav från EU

EU-kommissionen minskar kommande inbetalningar från EU-budgeten. Det innebär att den förvaltande myndigheten erhåller en nettoinbetalning.

För Europeiska garantifonden för jordbruket i Sverige uppgick beslutade ackumulerade finansiella korrigeringar för räkenskaperna från 1999 till slutet av 2014 till 117 miljoner euro (cirka 1 miljard kronor)<sup>17</sup>.

#### 4.2.4.2 *Finansiella korrigeringar – konsekvenser för statens budget*

Effekten för statens budget av finansiella nettokorrigeringar från EU blir alltid negativ oavsett i vilken form de genomförs. Även i de fall där ingen faktisk återbetalning görs till EU:s budget blir alltså konsekvensen negativ. Det senare kan inträffa i det fall en förvaltande myndighet gör en utbetalning till en stödmottagare och först i efterhand konstaterar att utgiften inte är stödberättigande enligt EU:s bestämmelser. Det innebär att statens budget bär de ekonomiska konsekvenserna i de fall förvaltande myndighet inte kan återkräva bidraget från den enskilda stödmottagaren som till exempel när en stödmottagare har försatts i konkurs. Ett annat exempel är när en finansiell korrigering görs genom att tillämpa schablonmetoden på programnivå som inte är direkt kopplade till de enskilda transaktionerna.

Under arbetet med att upprätta underlaget för årsredovisningen för staten har ESV konstaterat att finansiella korrigeringar för de olika EU-fonderna hanteras olika på statens budget. Den ena metoden innebär att förvaltande myndigheter tillämpar nettoredovisning på inkomsttiteln med den effekten att utfallet på inkomsttiteln minskar med ett belopp som motsvarar den finansiella korrigeringen. Den andra metoden innebär att regeringen tilldelar ett särskilt anslag på statens budget som ska användas för att täcka finansiella korrigeringar m.m. ESV har utrett hur de olika metoderna för redovisning av finansiella korrigeringar påverkar kravet på en transparent och rättvisande bild av in- och utbetalningar till och från EU:s budget.

Nedan redogör vi, i mycket förenklad form, för vilka effekter de två olika metoderna får på statens budget och utgiftstaket. ESV utgår främst från Jordbruksverkets redovisning för att belysa hur statens budget påverkas.

Jordbruksverket är förvaltande myndighet för

- Europeiska garantifonden för jordbruket,
- Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling,
- Europeiska havs- och fiskerifonden,

<sup>17</sup> Bryssel den 8.10.2015 COM(2015) 503 final -Meddelande från EU-kommissionen till europaparlamentet, rådet och revisionsrätten – Skyddet av EU:s budget fram till slutet av 2014. Tabell 4.2.2. Tabell 4.2.2: EGFJ: Ackumulerade finansiella korrigeringar som beslutats i samband med kontrollen av överensstämmelse för räkenskaperna från 1999 till slutet av 2014; uppdelning per medlemsstat.

- Programmet Lokalt ledd utveckling med finansiering från Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden.

#### 4.2.4.3 *Finansiella korrigeringar netto redovisas mot inkomsttitel*

Den här metoden för redovisningen av finansiella korrigeringar från EU-budgeten innebär att utfallet på inkomsttitel minskas genom netto redovisning på inkomsttitel. Metoden tillämpas av Jordbruksverket men då enbart för erhållet EU-stöd från EU:s budget för programmet för lokalt ledd utveckling. Programmet finansieras från Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden. Övriga förvaltande myndigheter<sup>18</sup> som tillämpar bruttoredovisning på statens budget redovisar finansiella korrigeringar enbart enligt denna metod.

Nedan visar vi hur redovisningen på statens budget påverkas vid användande av netto redovisning mot inkomsttitel. I exemplet nedan har förvaltande myndighet lämnat ett bidrag på 100 000 kronor till en slutlig stödmottagare. Det lämnade bidraget finansieras och redovisas kassamässigt mot ett EU-anslag för EU-finansierade insatser. Förvaltande myndigheten skickar därefter en rekvisition till EU motsvarande utbetalt belopp. EU-kommissionen beslutar att 20 000 inte utgör stödberättigande utgifter varför de enbart betalar 80 000. Förvaltande myndighet redovisar nettobetalingen på 80 000 mot en för ändamålet angiven inkomsttitel.

Utfall på statens budget

##### *Utgifter under anslag*

Utbetalt EU-stöd	<u>100 000</u>
Utfall anslag	100 000

##### *Inkomsttitel*

Inkomster från EU:s budget	<u>80 000</u>
Utfall inkomsttitel	80 000

Sammanfattningsvis innebär denna metod att utfallet på inkomsttitlar visar det faktiska återflödet från EU:s budget. Statens utgiftstak har inte påverkats av den finansiella korrigeringen.

#### 4.2.4.4 *Finansiella korrigeringar redovisas mot ett särskilt anslag*

Jordbruksverket tillämpar bruttoredovisning på statens budget och redovisar utbetalningar av lämnade EU-stöd mot särskilt tilldelade EU-anslag. Samtliga inbetalningar från EU-budgeten redovisas mot en fondspecifik inkomsttitel. Kursdifferenser inom den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken redovisas

<sup>18</sup> Tillväxtverket (Europeiska regionala utvecklingsfonden exkl. Interregprogram), Svenska ESF-rådet (Europeiska socialfonden), Polismyndigheten och Migrationsverket (Europeiska fonden för inre säkerhet och Europeiska fonden för asyl, migration och integration).

mot en särskild undertitel för aktuell fond. För övriga fonder saknas motsvarande undertitlar.

Jordbruksverket disponerar även ett särskilt anslag som anvisats på statens budget<sup>19</sup>. Anslaget ska täcka finansiella korrigeringar m.m. som följer av den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken<sup>20</sup>. Skillnaden mellan de belopp som Jordbruksverket rekviderar från EU och de belopp som Jordbruksverket faktiskt erhåller från EU:s budget (nettoinbetalning) redovisas mot anslaget.

Redovisning enligt den här metoden sker enligt följande. Jordbruksverket har lämnat ett bidrag på 100 000 kronor till slutlig stödmottagare. Det lämnade bidraget finansieras och redovisas mot ett EU-anslag för EU-finansierade insatser. Myndigheten skickar därefter en rekvisition till EU motsvarande utbetalt belopp det vill säga 100 000. EU-kommissionen har beslutat att 20 000 inte utgör stödberättigande utgifter, varför de enbart betalar ut 80 000.

Jordbruksverket redovisar nettobetalningen på 80 000 mot en för ändamålet angiven inkomsttitel. Jordbruksverket belastar det särskilda anslaget för finansiella korrigeringar m.m. med 20 000 och tillför samma inkomsttitel 20 000. Beloppet motsvarar de utgifter som EU-kommissionen inte godkänt.

Utfall på statens budget<sup>21</sup>

*Utgifter under anslag*

Utbetalt EU-stöd	100 000
Finansiell korrigering	<u>20 000</u>
Utfall på anslag	120 000

*Inkomsttitel*

Inkomster från EU:s budget	80 000
Inkomst finansierade från anslag	<u>20 000</u>
Utfall inkomsttitel	100 000

Sammanfattningsvis innebär denna metod för redovisningen att berörda inkomstitlar för erhållna bidrag från EU visar ett högre utfall än vad som faktiskt erhållits från EU:s budget. Belastningen av det särskilda anslaget kan ses som att ett kapitaltillskott från statens budget finansierar de medel som inte ersätts av EU. Den finansiella korrigeringen påverkar i detta fall statens utgiftstak.

Redovisning för Interregprogram (2014-2020) av korrigerande åtgärder

<sup>19</sup> UO 23 4.1.1:12 Finansiella korrigeringar m.m.

<sup>20</sup> Europeiska garantifonden för jordbruket, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska fiskerifonden och Europeiska havs- och fiskerifonden.

<sup>21</sup> Vanligen görs den finansiella korrigeringen ett senare år, men allt annat lika blir resultatet över tid det som framgår av exemplet.

Redovisning där bruttoredovisning på statens budget inte tillämpas sker enligt följande. Förvaltande myndighet för ett Interregprogram, som inte tillämpar bruttoredovisning på statens budget, har lämnat ett EU-bidrag på 100 000 kronor till en slutlig stödmottagare. Det lämnade bidraget redovisas enbart i resultaträkningen som en transferering samtidigt som en upplupen bidragsintäkt redovisas. Myndigheten skickar därefter en rekvisition till EU motsvarande utbetalt belopp. EU-kommissionen beslutar att 20 000 inte utgör stödberättigande utgifter varför den enbart betalar 80 000. Förvaltande myndighet redovisar nettobetalningen på 80 000 som en intäkt av bidrag samtidigt som den periodiserade intäkten återförs. Årets kapitalförändring kommer att uppvisa ett negativt saldo om underskottet inte finansierats på annat sätt.

#### Resultaträkning

##### *Transfereringar*

Lämnat EU-bidrag	100 000
Medel som erhållits från EU-budgeten	
för finansiering av bidrag	<u>80 000</u>
Årets kapitalförändring	- 20 000

Sammanfattningsvis innebär denna metod för redovisningen att det uppstår en negativ kapitalförändring i de fall finansiering inte tillförs.

#### **4.2.4.5 Återbetalning av förhandsfinansiering**

Utöver ovan nämnda korrigerande åtgärder förekommer återkrav av erhållna medel från EU-budgeten för icke utförd verksamhet. Det inträffar i de fall förvaltande myndighet av något skäl inte har haft möjlighet att använda de förskott som erhållits från EU-budgeten för stödberättigande kostnader. I dessa fall utfärdar EU-kommissionen ett betalningskrav om att förvaltande myndighet ska betala tillbaka outnyttjade medel till EU-budgeten.

Vid bruttoredovisning på statens budget är huvudprincipen att oanvända förskott som ska återbetalas till EU redovisas kassamässigt som en negativ inkomst mot samma inkomsttitel och programperiod. Återbetalningen påverkar i dessa fall aktuell inkomsttitel netto det vill säga de återbetalda beloppen går inte att utläsa från aktuell inkomsttitel.

För Interregprogrammen där bruttoredovisning på statens budget inte tillämpas och medel erhålls i förskott från EU görs återbetalningen från förvaltande myndighetens oförbrukade bidrag som finns redovisade som skuldposter hos myndigheten.

#### 4.2.5 Sammanfattning och förslag om finansiella korrigeringar

För att ge en rättvisande bild av de intäkter Sverige får från EU-budgeten vid delad förvaltning inom jordbruks- och fiskeripolitiken eliminerar ESV finansiella korrigeringar och återkrav i resultaträkningen i det underlag för årsredovisning för staten som ESV upprättar.

Däremot görs inte dessa elimineringar av finansiella korrigeringar och återkrav på statens budget. Det resulterar i att redovisade återflöden från EU på inkomsttitel i årsredovisningen för staten inte visar det faktiska inflödet från EU:s budget. Det beror på att inkomsttiteln även tillförts inkomster från statens budget motsvarande finansiella korrigeringar (se tabell 2.22 Bidrag m.m. från EU, tabellerna 6.5 - 6.6 Utfall på anslag och inkomstitlar för fleråriga budgetramen och tabell 6.7 Avgifter till och återflöde från EU).

ESV föreslår att regeringen ska överväga att tillämpa metoden att redovisa finansiella korrigeringar netto mot inkomsttitel för samtliga EU-fonder vid delad förvaltning. Förslaget innebär att en tydligare och mer rättvisande bild ges av återflödet från EU-budgeten vid delad förvaltning. Förslaget innebär också en förändring av nuvarande budgetering och redovisning mot statens budget av korrigerande åtgärder inom jordbruks- och fiskeripolitiken.

ESV anser att förslaget om ändrad redovisning av finansiella korrigeringar och återbetalning av oanvända förskott till EU:s budget är förenligt med bestämmelsen i 3 kap. 5 § budgetlagen. Av författningskommentarerna<sup>22</sup> till bestämmelsen står ”att utgifter inte får budgeteras och redovisas mot en inkomsttitel utgör inte något hinder mot att korrigeringar, omföringar, avräkningar och överföringar till exempelvis EU, kommuner och AP-fonder görs av uppburna skatter m.m.” ”Bestämmelsen utgör heller inget hinder mot att använda en negativ inkomsttitel för att öka tydligheten i beräkningen och redovisningen av statens inkomster.”

För att öka transparensen överväger ESV att införa undertitlar för förvaltande myndigheter så att räkenskapsperiodens finansiella korrigeringar och kursdifferenser kan utläsas direkt av anslagsredovisningen. Det innebär att rekvirerat belopp från EU-budgeten kommer att bruttoredo visas på inkomsttiteln och att eventuella finansiella korrigeringar och återkrav debiteras en separat undertitel. Återflöden från EU:s budget kommer därmed redovisas som nettoinbetalningar från EU:s budget samtidigt som information lämnas om finansiella korrigeringar, återkrav och kursdifferenser.

<sup>22</sup> Propositionen 2010/11:40 En reformerad budgetlag

Redovisning mot inkomsttitel	
<b>6X00 Bidrag från EU:s fond X</b>	<b>81 000</b>
6X10 01 Bidrag från EU:s fond X	100 000
6X10 02 Finansiella korrigeringar	- 20 000
6X10 03 Kursdifferenser	1 000

#### 4.2.6 Redovisning mot EU-anslag vid återkrav från stödmottagare

Av EU:s bestämmelser vid delad förvaltning framgår att det är den förvaltande myndigheten och inte EU-kommissionen som har huvudansvaret för att identifiera och återkräva felaktigt utbetalade belopp från stödmottagarna. Det är dock inte alltid möjligt att återkräva tidigare utbetalt stöd från en specifik stödmottagare, i de fall schabloner och extrapolering per program tillämpas för beräkning och fastställande av finansiella korrigeringar.

Enligt de förvaltande myndigheterna redovisas återvunna återkrav av bidrag från en slutlig stödmottagare mot det EU-anslag som ursprungligen finansierade stödet. Återvunna belopp från slutliga stödmottagare redovisas netto. Enligt de förvaltande myndigheternas regleringsbrev framgår inte hur återkrav av lämnade EU-bidrag ska redovisas på statens budget.

Gällande praxis för återbetalning av bidrag är att anslaget ska krediteras. Detta under förutsättning att återbetalning sker i nära anslutning till den ursprungliga utbetalningen och anslaget finns kvar på statens budget. I annat fall, om återbetalningen inte sker i nära anslutning till den ursprungliga utbetalningen och återbetalningen utgör ett väsentligt belopp i relation till anslagets storlek, kan det i stället bli aktuellt att redovisa mot en inkomsttitel.

För att uppnå en enhetlig redovisning av återkrav på statens budget för de förvaltande myndigheterna föreslår ESV att regeringen i regleringsbrevet anger hur återkrav på statens budget ska redovisas.

### 4.3 Räkenskapsammanställning av EU-medel

#### 4.3.1 Inhämtande av särskilda uppgifter

ESV begär varje år in särskilda uppgifter för EU-medel vid delad förvaltning med EU-kommissionen från de förvaltande myndigheterna. Uppgifterna tar ESV in med hjälp av blanketter och använder dem för att säkerställa kvaliteten i underlaget för årsredovisningen för staten. Det finns två blanketter som båda är utformade i Excel. En blankett för Interregprogram där myndigheten endast upprättat resultat- och balansräkning och en annan blankett för de fonder som myndigheten bruttoredovisar fullt ut på statens budget. Den andra blanketten innehåller förutom resultat- och balansräkningar även anslag- och inkomsttitelredovisning. Myndigheterna redovisar

samtliga siffror per fond. ESV skickar ut och tar emot blanketterna via e-post till och från de förvaltande myndigheterna.

Blanketterna utgör underlag till EU-kapitlet i årsredovisningen för staten. Förutom blanketterna använder ESV också de förvaltande myndigheternas årsredovisningar och inrapportering i Hermes. ESV stämmer av rapporteringen för att säkerställa att det är korrekta uppgifter i de ifyllda blanketterna, och ESV har också vid behov en löpande dialog med de förvaltande myndigheterna under perioden då EU-kapitlet tas fram. EU-kapitlet ligger till grund för regeringens nationella intygande av EU-medel vid delad förvaltning med EU-kommissionen.

#### 4.3.2 Räkenskaperna 2015

För att få en så rättvisande bild som möjligt av samtliga EU-medel vid delad förvaltning beslutade ESV att inkludera även Interregprogrammen i resultat- och balansräkningen i årsredovisning för staten 2015. ESV var därför i kontakt med de förvaltande myndigheterna för Interregprogrammen under hösten 2015 som redovisar utanför statens budget i den räkenskapsansamling som presenteras i EU-kapitlet. ESV anser att detta följer av gällande bestämmelser där huvudprincipen är att samtliga transaktioner ska redovisas i förvaltande myndigheternas resultat- och balansräkningar. Dessa är Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län samt Tillväxtverket.

Som en första åtgärd för att inkludera Interregprogrammen i årsredovisningen för staten för 2015 avgränsades lämnad information i EU-kapitlet till att enbart omfatta programperioden 2014-2020. Vidare avgränsade vi till att inhämta redovisningen av samtliga kostnader som utbetalats till svenska stödmottagare, inklusive motsvarande finansiering från EU-budgeten. Uppgifter från Interregprogram ingår därför från och med räkenskapsåret 2015 i resultat- och balansräkningarna för den nya programperioden. För räkenskapsåret 2016 kommer även intäkter från EU-budgeten och stöd som vidareförmedlas till andra stödmottagande länder redovisas fullt ut.

I bestämmelserna till 4 kap. 1§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår att en resultaträkning i sammandrag ska redovisa myndighetens samtliga intäkter och kostnader under räkenskapsåret. Undantag från denna bestämmelse finns i ESV:s allmänna råd under rubriken ”Redovisning av lämnade bidrag som inte finansieras med statliga medel”. Bidrag som exempelvis finansieras av kommuner eller andra icke-statliga organisationer får redovisas över avräkningskonton i balansräkningen i undantagsfall. Det gäller dock endast om betalningsmottagaren är icke-statlig och om myndighetens hantering av utbetalningen begränsas till ren vidareförmedling. Enligt ESV:s bedömning kan inte förvaltande myndighets hantering av EU-medel från Interregprogram anses vara ren vidareförmedling av EU-medel. Skälet till detta är som tidigare nämnts att en av

regeringen utsedd förvaltande myndighet ansvarar för hela genomförandet av programmen med allt från att organisera, handlägga ärenden, fatta beslut, betala ut beviljade medel till att följa upp och utvärdera programmen.

Vi har infört en ny uppdelning i EU-kapitlet för räkenskapsåret 2015 som innebär att samtliga tabeller redovisas för respektive fleråriga budgetram/programperiod, 2007-2013 och 2014-2020. På så sätt åskådliggörs de olika programperiodernas utfall och möjliggör jämförelser. Jämförelser kan då göras både mellan jämförelseåren inom en och samma programperiod liksom mellan programperioder. Då synliggörs också mönster, som att det är lägre utfall både i början av och vid slutet av programperioden.

#### 4.3.3 Räkenskapsår 2016 och framåt

Samtliga EU-medel vid delad förvaltning som kommer från EU:s budget och som förvaltande myndigheten betalar ut till stödmottagare ska redovisas i resultat- och balansräkning. Även EU-medel som betalats ut till utländska stödmottagare och för båda programperioderna.

Inför räkenskapsåret 2016 kommer ESV därför att begära in ytterligare uppgifter som hanteras inom Interregprogrammen vid delad förvaltning. Syftet är att få en helhetsbild av samtliga EU-medel som förvaltas av myndigheter vid delad förvaltning med EU-kommissionen.

ESV kommer att tydliggöra att räkenskapssammanställningen endast avser EU-medel. Privat och offentlig medfinansiering ingår inte i räkenskapssammanställningen. Vi bedömer att det kan underlätta för en extern läsare att ta del av informationen. ESV kommer även att uppdatera handledningen för redovisning av EU-medel.

##### 4.3.3.1 Inrapportering för räkenskapssammanställningen

ESV har även sett över möjligheten att förenkla inrapporteringen av EU-medlen. Syftet är att underlätta för de förvaltande myndigheterna men även för ESV:s arbete med att ta fram underlaget för årsredovisning för staten. Vi har börjat undersöka om det är möjligt att rapportera via Hermes där bland annat myndighetens fullständiga redovisning rapporteras in årsvis.

Om ESV inte inför ett nytt inrapporteringssätt kommer vi att fortsätta att utveckla blanketterna och anvisningar. Syftet är att öka användarvänligheten och göra blanketterna mer lättförståeliga.

#### 4.3.3.2 Ackumulerat utfall för programperioden 2014-2020

ESV föreslår att tabellen Utfall på anslag och inkomstitlar utökas med en kolumn med ackumulerat utfall för hela den aktuella programperioden. Ett ytterligare förslag är att införa en kolumn som visar respektive fonds utfall jämfört med EU-fondens programbudget. Vi bedömer att ytterligare information gör tabellen mer intressant för läsaren.

##### Utfall på anslag och inkomstitlar för fleråriga budgetramen 2014-2020 (exkl. TEN-bidrag)

Tusental kronor

UO/Anslag	Fond		Utfall 2015	Utfall 2014	Akkumulerat för programperioden
04 1:18	Fonden för inre säkerhet	Från EU-budgeten finansierade insatser avseende EU:s inre säkerhet	1 489	-	1 489
08 1:8	Asyl-, migrations och säkerhetsfonden	Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	4 853	-	4 853
09 4:7	Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (FEAD) 2014-2020	483	-	483
14 1:6	Europeiska socialfonden	Europeiska socialfonden för perioden 2014-2020	83 460	9 372	92 832
19 1:4	Europeiska regionala utvecklingsfonden	Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014-2020	93 364	-	93 364
23 1:10	Europeiska garantifonden för jordbruket	Gärdsstöd m.m.	5 607 203	6 149 384	11 756 587
23 1:11	Europeiska garantifonden för jordbruket	Intervention för jordbruksprodukter m.m.	111 905	131 037	242 942
23 1:14	Europeiska havs- och fiskerifonden	Från EU-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.	4 165	-	4 165
23 1:19	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur för perioden 2014-2020	535 063	1 277 346	1 812 409
<b>Summa anslag</b>			<b>6 441 985</b>	<b>7 567 139</b>	<b>14 009 124</b>
<b>Inkomstitlar</b>			<b>0</b>		
6111	Europeiska garantifonden för jordbruket	Gärdsstöd	6 271 956	5 859 430	12 131 386
6113	Europeiska garantifonden för jordbruket	Övriga interventioner	121 682	124 138	245 820
6115	Europeiska garantifonden för jordbruket	Djurbidrag	349	-7	342
6119	Europeiska garantifonden för jordbruket	Övriga bidrag från Europeiska garantifonden för jordbruket	206 129	181 319	387 448
6125	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling	Bidrag från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling 2014-2020	1 621 131	-	1 621 131
6214	Europeiska havs- och fiskerifonden	Bidrag från Europeiska havs- och fiskerifonden 2014-2020	21 410	-	21 410
6314	Europeiska regionala utvecklingsfonden	Bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden 2014-2020	103 452	64 395	167 847
6414	Europeiska socialfonden	Bidrag från Europeiska socialfonden 2014-2020	199 680	73 077	272 757
6911	Asyl-, migrations och säkerhetsfonden	Övriga bidrag från EU	98 955	-	98 955
<b>Summa inkomstitlar</b>			<b>8 644 744</b>	<b>6 302 352</b>	<b>14 947 096</b>
<b>Saldo</b>			<b>-2 202 759</b>	<b>1 264 787</b>	<b>-937 972</b>

#### 4.3.3.3 Beställningsbemyndiganden

I syfte att synliggöra utestående åtaganden i förhållande till beställningsbemyndiganden föreslår ESV att EU-kapitlet kompletteras med en bemyndiganderedovisning för EU-medel vid delad förvaltning. Förslaget är utformat i enlighet med övrig redovisning av beställningsbemyndiganden för de olika utgiftsområdena i årsredovisningen för staten.

*Miljoner kronor*

Anslag	Anslagsnamn	Beställningsbemyndiganden	Utestående åtaganden 2015-12-31
UO 4 1:18	Från EU-budgeten finansierade insatser avseende EU:s inre säkerhet	20	0
UO 8 1:8	Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	198	1
UO 14 1:6	Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2014-2020	2 000	1 865
UO 19 1:4	Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014-2020	3 550	3 164
UO 23 1:14	Från EU-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.	915	0
UO 23 1:19	Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	9 682	286

## 4.4 Förvaltningsförklaringar och det nationella intygandet

ESV har undersökt om förvaltningsförklaringarna för EU:s fonder kan synliggöras i årsredovisningen för staten. Innan den frågan kan besvaras har vi tittat på hur det nationella intygande som regeringen lämnar uppfyller de kriterier som rekommenderas av EU-kommissionens mall för ett nationellt intygande.

EU-kommissionens syn är att det nationella intygandet i sin helhet ska utgå från de angivna kriterierna som ligger till grund för förvaltningsuttalandet. Det nationella intygandet ska utgöra ett komplement till förvaltningsförklaringarna med den skillnaden att uttalandet ska undertecknas på lämplig nivå.

För Sveriges del har regeringen valt att lämna det nationella intygandet i årsredovisningen för staten. ESV har utrett hur det nationella intygandet i årsredovisningen för staten står i överensstämmelse med det nationella intygandet som får lämnas enligt EU:s budgetförordning.

### 4.4.1 Förvaltningsförklaringar enligt EU:s budgetförordning

EU-kommissionen arbetar kontinuerligt för en sund och effektiv förvaltning av EU-medlen och har inom ramen för detta infört en rad åtgärder tillsammans med medlemsstaterna. Den sammantagna situationen för den delade förvaltningen inom

hela EU är inte tillfredsställande eftersom felfrekvensen fortfarande generellt sett är hög. Därför har EU-kommissionen kommit fram till att ytterligare åtgärder behövs. Från och med den nya programperioden 2014-2020 ska de förvaltande myndigheterna i varje medlemsland lämna sina räkenskaper vilka ska åtföljas av en förvaltningsförklaring.<sup>23</sup>

Av EU:s budgetförordning<sup>24</sup> framgår att en förvaltningsförklaring ska lämnas av den förvaltande myndigheten som försäkrar och bekräftar att:

- Uppgifterna är rättvisande, fullständiga och korrekta
- Utgifterna har använts för de avsedda ändamålen, som de är definierade i de sektorsspecifika reglerna
- De kontrollsystem som införts ger tillräckliga garantier för de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet.

#### 4.4.2 Nationellt intygande enligt EU:s budgetförordning

Av bestämmelserna till budgetförordningen<sup>25</sup> framgår att de förvaltande myndigheterna som ett komplement till förvaltningsförklaringen även får lämna ett uttalande som undertecknats på lämplig nivå, fortsättningsvis kallat det nationella intygandet<sup>26</sup>. För närvarande finns ingen rättslig skyldighet för medlemsstaterna att lämna nationella intyganden.

Grundtanken är att det nationella intygandet, i de fall medlemsstaterna tar fram ett sådant, ska baseras på förvaltningsförklaringarna från de förvaltande myndigheterna, inklusive bilagor. Intygandet ska också hänvisa till medlemsstaternas underliggande regelverk. EU-kommissionen anser att ett nationellt intygande ska vara mer än en sammanfattning av revisionsorganens resultat på gemenskapsnivå och nationell nivå. Det bör ge ett mervärde, bland annat genom att öka medvetenheten om de kontrollsystem av EU-medel som finns i medlemsstaterna. Men de ska även passa in tidsmässigt i unionens kontroll- och rapporteringscykel.<sup>27</sup>

EU-kommissionen tillsatte en arbetsgrupp med representanter från parlamentet, rådet, EU-kommissionen och medlemsstaterna som har tagit fram ett förslag till

<sup>23</sup> Management delaration eller declaration of assurance.

<sup>24</sup> Artikel 59, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, EURATOM) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG; Euratom nr 1605/2002)

<sup>26</sup> Artikel 59, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, EURATOM) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002

<sup>27</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet samt 'Europeiska revisionsrätten om antagande av den interinstitutionella arbetsgruppens rekommendationer om inrättande och användning av nationella förklaringar COM(2014) 688 final

rekommendation<sup>28</sup> om vad ett nationellt intygande ska innehålla. Förslagen är tillräckligt flexibla för att tillgodose särskilda nationella krav.

Nedanstående mall är den som är mest likt den svenska strukturen i årsredovisning för staten. I den mallen framgår att det nationella intygandet ska bestå av fyra delar<sup>29</sup>.

#### Del I: Ansvar

Innehåller en beskrivning av de förutsättningar som deklARATIONEN grundar sig på och omfattningen av de garantier som ges. Det ska finnas en beskrivning av relevant EU-lagstiftning samt en beskrivning av den offentliga förvaltningen och ramverket för intern kontroll.

#### Del II: Sammanställning av räkenskaper

Sammanställningen av räkenskaper för EU-medel ska bland annat bestå av en resultaträkning, en balansräkning och utfallet på anslag och inkomstitlar. Det bör också finnas en beskrivning av de tillämpade redovisningsprinciperna.

#### Del III: Bedömning av det interna kontrollsystemet

Består bland annat av förvaltningsförklaringarna från förvaltningsmyndigheterna samt revisionsresultat från den nationella revisionsmyndigheten. Rapporterade oegentligheter och systembrister ska beskrivas och det ska även finnas en redogörelse för de korrigerande åtgärder som vidtagits eller som planeras vidtas.

#### Del IV: Deklarationen

Ovanstående tre delar utgör grunden för deklARATIONEN, det vill säga det nationella intygandet. Baserat på det lämnar undertecknaren följande uttalande:

- Rättvisande räkenskaper  
Sammanfattningen av EU:s räkenskaper, som består av resultaträkning, balansräkning och kassafloresanalys, har upprättats i enlighet med god redovisningssed. [Undertecknaren] bedömer att, i allt väsentligt, [med undantag för...] räkenskaperna är rättvisande.
- Tillfredsställande intern kontroll  
[Undertecknaren] bedömer att ett regelverk finns på plats för att säkerställa en god intern kontroll av EU-medlen.

<sup>28</sup> Recommendations for the establishment and the use of voluntary National declarations in the framework of Article 59(5) of the Financial Regulation ANNEX 1, COM(2014) 688 final (Brussels, 28.10.2014) COM(2014) 688 final ANNEX 1

<sup>29</sup> (Draft) Results of the Inter-institutional Working Group on National Declarations December 2013 – June 2014  
Recommendations for the establishment and the use of voluntary National declarations in the framework of Article 59.5 of the Financial Regulation

#### 4.4.3 Nationellt intygande i årsredovisningen för staten

Regeringen lämnar sedan räkenskapsåret 2008 ett nationellt intygande i årsredovisningen för staten för EU-medel under delad förvaltning mellan EU-kommissionen och medlemsstaten Sverige. Valda delar av regeringens övergripande bedömning och nationella intygande av EU-medel lämnas även till EU-kommissionen och till revisionsrätten.

Regeringens uttalande i årsredovisningen för staten innebär ett intygande om att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och att det finns ett ramverk som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel. Regeringen baserar uttalandet i huvudsak på

- ramverket för intern styrning och kontroll,
- förvaltningsförklaringar,
- den årliga räkenskapssammanställningen i underlaget för årsredovisningen för staten,
- myndigheternas årsredovisningar,
- ESV:s revisionsrapporter och
- Riksrevisionens revisionsberättelser.

#### 4.4.4 Förvaltningsförklaringar

Förvaltningsförklaringarna är reglerade i EU:s bestämmelser och är specifika för varje EU-fond. Förvaltningsförklaringarna är utformade utifrån bestämmelser och kriterier som är betydligt mer omfattande och detaljerade än det nationella intygandet som lämnas i årsredovisningen för staten. Förvaltningsförklaringarna har från och med programperioden 2014-2020 ett ökat fokus på resultat och bedrägeribekämpning. Det nationella intygandet i årsredovisningen för staten saknar detta fokus.

En annan aspekt är de olika räkenskapsperioderna för räkenskapssammanställningen för regeringens nationella intygande i jämförelse med de förvaltande myndigheternas förvaltningsförklaringar. Det statliga räkenskapsåret är kalenderår medan EU-fondernas räkenskapsår bryter vid andra tidpunkter. Räkenskapsperioden för jordbruksfonderna, Europeiska fonden för asyl, migration och integration samt Europeiska fonden för inre säkerhet omfattar 16 oktober till och med den 15 oktober. För övriga EU-fonder omfattar räkenskapsperioden 1 juli till och med 30 juni.

Samtliga förvaltningsförklaringar lämnas till EU-kommissionen den 15 februari. Räkenskaperna med mera som utgör underlag för förvaltande myndigheters uttalande granskas av ESV:s revisorer enligt gällande revisionsmetodik och regelverk. Enligt EU:s budgetförordning ska EU-kommissionen godkänna räkenskaperna senast 31 maj.

Riksrevisionen granskar myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten utifrån god revisionssed och gällande bestämmelser. Granskningen avser enbart de statliga räkenskaperna och underliggande underlag utifrån gällande revisionsmetodik. Riksrevisionen lämnar inga granskningsyttranden specifikt för förvaltningsförklaringarna till EU-kommissionen.

Utifrån kartläggningen av hur EU-reglerna för förvaltningsförklaringarna och det nationella intygandet hänger ihop med vårt nationella regelverk har vi dragit slutsatser om det nationella intygandet i årsredovisningen för staten.

Räkenskapssammanställningen som presenteras i årsredovisningen för staten är upprättad enligt det nationella regelverket i Sverige. Informationen presenteras i termer av statens budgets inkomstitlar och anslag, samt periodiserad resultat- och balansräkning enligt budgetlagen.

Så länge EU:s regelverk öppnar för ett frivilligt nationellt intygande anser ESV att nuvarande räkenskapssammanställning av EU-medel fortsättningsvis kan ligga till grund för regeringens intygande till EU-kommissionen. Om EU beslutar om ett obligatoriskt nationellt intygande som ska baseras på räkenskaperna och åtföljande förvaltningsförklaringarna enligt EU:s budgetförordning<sup>30</sup> bedömer ESV att det bör utredas om det nationella intygandet till EU-kommissionen bör lämnas i särskild ordning istället för att ingå i årsredovisning för staten. Om detta i så fall påverkar riksdagens informationsbehov om EU-medel bör det utredas i särskild ordning och vid behov anpassa EU-kapitlet i årsredovisning för staten.

---

<sup>30</sup> Artikel 59 punkt 5 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, EURATOM) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002.

## 5 ESV:s förslag

### 5.1 ESV:s stödjande arbete

ESV anser att regeringen bör ge ett uppdrag rörande utbildning och kompetenshöjande åtgärder till respektive expertmyndighet inom områdena LOU, statsstöd och bedrägerier riktat till de åtta förvaltande myndigheterna.

ESV gör bedömningen att myndigheterna som förvaltar EU-medel kommer att behöva stöd under hela programperioden. ESV föreslår därför att de åtta myndigheterna bildar ett råd. I rådet tar man upp frågeställningar som myndigheterna önskar diskutera och få råd och stöd kring. Även de gemensamma utbildningsinsatserna bör kunna diskuteras i ett sådant forum. I detta råd kan det även ingå representanter för berörda departement.

### 5.2 Utveckling av underlaget för årsredovisning för staten

ESV har följande förslag för fortsatt utveckling av underlaget för årsredovisning för staten:

- Att anslagsposten<sup>31</sup> ska renodlas så att statlig medfinansiering med mera redovisas på en annan anslagspost än den för medel från EU-budgeten (se avsnitt 4.2.1.2 Europeiska fonden för asyl, migration och integration).
- Att redovisning mot inkomsttitel av korrigerande åtgärder ska tillämpas för samtliga EU-fonder vid delad förvaltning (se avsnitt 4.2.5 Sammanfattning och förslag om finansiella korrigeringar).
- Att det av regleringsbrevens ska framgå hur återvunna återkrav från slutliga stödmottagare ska redovisas mot statens budget, det vill säga mot anslag eller inkomsttitel (se avsnitt 4.2.6 Redovisning mot EU-anslag vid återkrav från stödmottagare).
- Så länge EU-regelverket öppnar för ett frivilligt nationellt intygande anser ESV att nuvarande räkenskapssammanställning av EU-medel fortsättningsvis kan ligga till grund för regeringens nationella intygande till EU-kommissionen (se avsnitt 4.4.4 Förvaltningsförklaringar i årsredovisningen för staten).

ESV avser därutöver:

- Att i redovisningsprinciperna tydliggöra avgränsningen att räkenskapssammanställningen endast avser EU-medel och ingen privat eller offentlig medfinansiering (se avsnitt 4.3.3 Räkenskaperna 2016).

<sup>31</sup> Utgiftsområde 8 anslag 1:8ap1”Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar”

- Att förenkla och förtydliga anvisningarna för inrapportering av räkenskapssammanställningen för samtliga EU-medel vid delad förvaltning (se avsnitten 4.2.2 Verksamhetens kostnader och lämnade bidrag samt 4.3.3 Räkenskapsår 2016 och framåt).
- Att tabellen Utfall på anslag och inkomstitlar utökas med en kolumn med ackumulerat utfall för hela den aktuella programperioden (se avsnitt 4.3.3.2 Ackumulerat utfall för programperioden 2014-2020 ).
- Att EU-kapitlet kompletteras med en bemyndiganderedovisning för EU-medel vid delad förvaltning (se avsnitt 4.3.3.3 Beställningsbemyndiganden).
- Att skapa undertitlar för samtliga förvaltande myndigheter för finansiella korrigeringar, återkrav och kursdifferenser (se avsnitt 4.2.5 Sammanfattning och förslag om finansiella korrigeringar).

### **5.3 Organisation av EU-medelsförvaltningen**

Den svenska EU-medelsförvaltningen omfattar åtta ansvariga myndigheter. För huvuddelen av de svenska programmen inom fonderna är ansvaret samlat hos en myndighet med ett samlat ansvar för genomförandet. För de delar av förvaltningen där däremot flera myndigheter deltar i hanteringen av program inom en fond ser vi möjligheter att öka effektiviteten genom en mer koncentrerad förvaltning.

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för förvaltningen av Europeiska garantifonden, landsbygdsutvecklingsfonden och havs- och fiskerifonden. Samtidigt är länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget ansvariga för delar av handläggningen inom dessa fonder. Omfattningen på ärenden som respektive myndighet handlägger varierar. Baserat på vår erfarenhet ser vi att en decentraliserad förvaltning medför ökade risker för fel i handläggningen. Många av de deltagande myndigheterna handlägger få ärenden vilket medför att bara enstaka handläggare är involverade. Detta leder till svårigheter att bygga upp, upprätthålla och behålla kompetens samtidigt som det medför ett nyckelpersonsberoende. För att öka effektiviteten i förvaltningen skulle ansvaret för dessa fonder inför nästa programperiod kunna samlas och koncentreras till färre involverade myndigheter, genom att den hantering som idag vilar på länsstyrelserna koncentreras till ett fåtal länsstyrelser. Ett sådant förslag ligger inte direkt inom ramen för detta regeringsuppdrag, men ESV föreslår att regeringen bereder frågan vidare.

### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.