

Regeringsuppdrag

# Rapport

## EU-medelshantering i Sverige

Delrapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag,  
uppdrag från myndigheter och andra instanser  
eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil  
eller beställas från [www.esv.se](http://www.esv.se)

**Datum:** 2015-03-11

**Dnr:** 3.2 - 133/2014

**ESV-nr:** 2015:20

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

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

Uppdraget ska rapporteras senast den 15 juni 2016 med delrapportering i samband med att underlag till årsredovisningen för staten lämnas till regeringen den 15 mars 2015.

Uppdraget genomförs av projektledarna Annika Alexandersson och Elin Broman. Projektgruppen i övrigt består av experten Maria Olsson samt utredarna Birgitta Österman och Carmen Lundqvist (t.o.m. 2015-02-16).

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Elin Broman och utredare Annika Alexandersson har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också enhetscheferna Kristina Johansson och Tina J Nilsson samt avdelningscheferna Ulrika Bergelv, Pia Heyman och Eva Lindblom deltagit.

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
1.1 ESV:s stödjande arbete .....	5
1.2 Nationellt intygande.....	5
<b>2 Inledning</b> .....	<b>7</b>
2.1 Bakgrund och syfte med uppdraget .....	7
2.2 Genomförande .....	8
2.3 Avgränsningar .....	9
2.4 Utgångspunkter.....	9
<b>3 ESV:s stödjande arbete</b> .....	<b>10</b>
3.1 Enkät till myndigheter och departement .....	10
3.2 Upptartsmöte med förslag om fortsatt arbetet .....	10
3.3 Seminarium om upphandling och statsstöd.....	11
3.4 Seminarium om klarspråk och oegentligheter .....	12
3.5 Vad händer i ESV:s stödverksamhet 2015? .....	12
<b>4 Det nationella intygandet</b> .....	<b>14</b>
4.1 Underlag till årsredovisning för staten .....	14
4.1.1 Ny programperiod 2014-2020 .....	15
4.2 Förvaltningsförklaringar och det nationella intygandet .....	16
4.2.1 Förvaltningsförklaringar .....	16
4.2.2 Nationellt intygande .....	17
4.2.3 Budgetlagen.....	18
4.2.4 Andra EU-länders nationella intyganden.....	19
4.3 Idéer och förslag hitintills.....	19
4.3.1 EU-kapitlet i årsredovisningen för staten 2014.....	20
4.3.2 Redovisning mot statens budget.....	20
4.4 Vad händer med det nationella intygandet och redovisningen av EU-medel 2015 och 2016?.....	20

# 1 Sammanfattning

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 är att ge stöd till de myndigheter som i EU:s programperiod för 2014 – 2016 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 har behov av stöd har ESV samlat in information genom att i april 2014 skicka en enkät till de förvaltande myndigheterna och till deras departement. ESV har även haft 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 hölls under hösten 2015 och behandlade upphandling och statsstöd respektive klarspråk och oegentligheter.

ESV har planerat att anordna två seminarier under första halvåret 2015 och ett seminarium under hösten 2015.

## 1.2 Nationellt intygande

I årsredovisningen för staten, som ESV skriver underlaget till, ingår kapitlet ”Nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU”. Kapitlet innehåller bland annat en årlig räkenskapssammanställning över mottagna medel från EU:s budget samt en översiktlig redogörelse för hur medlen har använts och en bedömning av ansvariga myndigheter. Via kapitlet lämnar regeringen även ett intygande avseende EU-medel under delad förvaltning mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaten Sverige. Från och med den nya programperioden 2014-2020 ska de förvaltande myndigheterna i varje medlemsland årsvis lämna så kallade förvaltningsförklaringar som ska bekräfta att uppgifterna är rättvisande, fullständiga och korrekta samt att utgifterna har använts för de avsedda ändamålen. I ESV:s uppdrag ingår att se hur dessa förvaltningsförklaringar kan synliggöras i kapitlet i årsredovisningen för staten. I uppdraget ingår också att föreslå generella förbättringar av kapitlet.

I de fall det har förekommit utfall hänförligt till den nya programperioden kommer ESV att synliggöra detta i årsredovisningen för staten 2014. ESV avser även att verka

för att samtliga medel under delad förvaltning hanteras bruttomässigt på statens budget och därmed blir synliga i EU-kapitlet i årsredovisningen för staten.

## 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 ingår även att ESV ska förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig och korrekt hantering av EU-medel i Sverige inom ramen för delad förvaltning. Som exempel på hur detta kan 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 ska ESV utveckla det underlag som lämnas till regeringen för intygande av hanteringen av EU-medel i årsredovisningen för staten.

Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet).<sup>1</sup>

Uppdraget ska rapporteras senast den 15 juni 2016 med delrapportering i samband med att underlag till årsredovisningen för staten lämnas till regeringen (Finansdepartementet).<sup>2</sup>

### 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 utpekat ansvar för förvaltning av EU-medel och att de fel som uppstår vid förvaltningen av EU-medel hos svenska myndigheter kan hållas på en så låg nivå som möjligt. Uppdraget till ESV ska ses som ett led i detta arbete. De myndigheter som omfattas är:

1. Tillväxtverket (Europeiska regionala utvecklingsfonden)
2. Länsstyrelsen i Norrbotten (Regionalfonden Nord)
3. Länsstyrelsen i Västerbotten (Regionalfonderna Norra periferin och Botnia Atlantica)
4. Länsstyrelsen i Jämtland (Regionalfonden Sverige – Norge)
5. ESF-rådet (Europeiska socialfonden, Europeiska integrationsfonden)
6. Migrationsverket (Europeiska flyktingfonden, Europeiska återvändarfonden)
7. Rikspolisstyrelsen (Europeiska gränsfonden)

<sup>1</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Ekonomistyrningsverket (Fi2014/1060)

<sup>2</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Ekonomistyrningsverket (Fi2014/4528)

## 8. Jordbruksverket (Fiskerifonden, Landsbygdsfonden, Garantifonden)

ESV ska också inom ramen för uppdraget utveckla det underlag som lämnas till regeringen för intygande av hanteringen av EU-medel i årsredovisningen för staten. De myndigheter som har ett utpekat ansvar för förvaltning av EU-medel i den nya programperioden ska underteckna en så kallad förvaltningsförklaring. I förklaringen ska myndigheterna bekräfta att uppgifterna till grund för räkenskaperna är korrekta, att utgifter använts för tilltänkta ändamål och att det finns kontrollsystem som ger tillräckliga garantier för laglighet och korrekthet i de underliggande transaktionerna. Förvaltningsförklaringen, och myndigheternas förvaltning av EU-medel i övrigt, ligger till grund för regeringens intygande av EU-medelshanteringen i Sverige.

### 2.2 Genomförande

I uppdraget ingår att ge stöd till de EU-medelsförvaltande myndigheterna och att stödja samverkan mellan de myndigheter som förvaltar EU-medel.

Inom ramen för denna del av uppdraget gjorde ESV inledningsvis en kartläggning av 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 där deltagarna från de förvaltande myndigheterna fick komma med idéer och synpunkter. 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.

ESV gjorde bedömningen att seminarieformen var lämplig för arbetet med att stödja myndigheterna under 2014. Utöver uppstartsmötet genomfördes två seminarier under hösten 2014.

En annan viktig del i genomförandet av uppdraget har varit att läsa in sig på EU-regelverket och den nya programperioden för att få en övergripande förståelse för området. Inte minst för den del av uppdraget som handlar om att utveckla underlaget till årsredovisningen för staten är detta av central betydelse. ESV har haft kontakt med Finansdepartementet under arbetets gång genom regelbundna avstämningsmöten.

Uppdraget planeras att pågå under två år med avrapportering den 15 mars 2015 och en slutrapport i juni 2016. År 2016 är första året som myndigheternas förvaltningsförklaringar ska lämnas som underlag till regeringens intygande av EU-medel.

## 2.3 Avgränsningar

ESV:s uppgifter rymmer 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.

Vi har genom enkäterna och vid uppstartsmötet fått information om att det redan förekommer en hel del samverkan mellan grupper av förvaltande myndigheter. ESV:s primära uppgift blir därför vara en arena för *samtliga* förvaltande myndigheter.

Det finns även förvaltande myndigheter, bland annat Jordbruksverket och Tillväxtverket, som har fått regeringsuppdrag om förenklingsarbete. ESV kommer därför inte att fördjupa sig inom regelförenklingsområdet.

## 2.4 Utgångspunkter

På frågan om lämpliga ämnen att ta upp vid de seminarier som anordnas av ESV har ett återkommande svar varit LOU och statsstödsregler. Även frågor om kommunikation och klarspråk har prioriterats i den gruppövning som genomfördes under uppstartsmötet. Det handlar här om att göra det tydligt för stödmottagarna vad som krävs för att få ekonomiskt stöd. Många av de synpunkter som lämnats under uppstartsmötet riktar sig till ESV:s verksamhet med EU-revision. De förslag och synpunkter som berör vår roll som revisionsmyndighet för EU-medel hanteras dock inte i detta uppdrag.

### 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 Enkät till myndigheter och departement

För att hämta in information om hur förvaltande myndigheter ser på orsaker till uppkomna fel och vilken typ av stöd de skulle vilja ha från ESV skickades en enkät till de förvaltande myndigheterna i april 2014. Samtidigt skickades även en inbjudan till ett uppstartsmöte den 3 juni 2014.

Från myndigheterna kom det in tio svar som lämnades av:

- Rikspolisstyrelsen (Fonder Gränsfonden) – två svar,
- Länsstyrelsen i Norrbotten (Regionalfonden Nord) – ett svar,
- Länsstyrelsen i Jämtland (Regionalfonden Sverige - Norge) – ett svar,
- Länsstyrelsen i Västerbotten (Regionalfonden Norra periferin och Botnia Atlantica) – ett svar,
- Svenska ESF-rådet (Europeiska socialfonden, Europeiska integrationsfonden) – ett svar,
- Tillväxtverket (Europeiska regionala utvecklingsfonden) – tre svar,
- Statens jordbruksverk (Fiskerifonden, Landsbyggsfonden, Garantifonden) – ett svar.

Samtidigt skickade ESV en mindre omfattande enkät till ansvariga personer på respektive departement för att även få uppdragsgivarens bild av orsaker till fel och önskemål om stöd från ESV. Urvalet av personer som vi skickade enkäten gjordes med hjälp av Finansdepartementet.

Det kom in fyra svar som lämnades av:

- Landsbyggsdepartementet - två svar,
- Näringsdepartementet
- Justitiedepartementet

#### 3.2 Uppstartsmöte med förslag om fortsatt arbetet

För att få en bild av behov och önskemål inför projektets fortsatta aktiviteter bjöd ESV in de myndigheter som förvaltar EU-medel till ett möte. Representanter deltog från samtliga förvaltande myndigheter, Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland, Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet, Migrationsverket, Jordbruksverket och Rikspolisstyrelsen. Totalt deltog 17 personer. ESV:s intryck är att en relativt stor

del av de 17 som deltog på uppstartsmötet var chefer medan andelen handläggare var högre för höstens seminarier.

Dagen avslutades med en övning där deltagarna fick ge förslag till prioriteringar för ESV:s fortsatta aktiviteter. Förslagen som mötesdeltagarna lämnade var av olika karaktär. Flera av förslagen är riktade till EU-revisionen och ESV tar inte hand om dessa inom ramen för detta regeringsuppdrag. För ett flertal av punkterna gör ESV bedömningen att förslagen bör tas om hand av förvaltande myndigheter. Några av förslagen rymdes inte inom detta uppdrag.

Av de förslag som lämnades var det några ämnen som ESV bedömde som särskilt intressanta för det fortsatta arbetet. Det var:

- LOU och statsstödsreglerna. Förslag om att bjuda in en expertmyndighet till ESV.
- Begriplig information till stödmottagare genom klarspråk
- Genomgång av den nya guiden för SEFI-rådets anmälningspolicy. Förslag om att bjuda in Ekobrottsmyndigheten (EBM) till ESV
- Information från ESV om arbetet inför förvaltningsförklaringen i arbetet med årsredovisningen för staten
- Information från EU-revisionen
- Ökande bedrägerifokus – vad betyder det?

Utifrån de förslag och synpunkter som lämnats under uppstartsmötet och i enkäterna bestämdes att ESV skulle anordna två seminarier under hösten 2014.

### **3.3 Seminarium om upphandling och statsstöd**

Huvudtemat för det första höstseminariet var upphandling och statsstöd. Representanter deltog från samtliga förvaltande myndigheter, Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland, Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet, Migrationsverket, Jordbruksverket och Rikspolisstyrelsen. Totalt 25 personer deltog och sex personer lämnade återbud.

Seminariet inleddes med att departementssekreterare Emma Holstad, Finansdepartementet, reflekterade kring risker och möjligheter i den nya programperioden. Barbro Nordgren, enhetschef vid avdelningen för EU-revision, berättade om designation/utnämning, kriterier för detta och om EU-revisionens granskning. Efter detta berättade utredare Martin Völcker från ESV om ESV:s arbete med E-SENS och PEPPOL. Efter lunch med nätverkande tog Björn Bergström, enhetschef enheten upphandlingsstöd och utredare Malin Cope från Konkurrensverket över och talade om reglerna för upphandling och statsstöd.

Den utvärdering som skickades ut efter seminariet besvarades av 11 av deltagarna. Av de som besvarade utvärderingen var fem personer nöjda eller mycket nöjda och sex personer varken nöjda eller missnöjda. Några av deltagarna uttryckte att man önskat sig mer av fördjupning.

### **3.4 Seminarium om klarspråk och oegentligheter**

Huvudteman för det andra höstseminariet var klarspråk och oegentligheter. Seminariedeltagarna kom från Tillväxtverket, Svenska ESF-rådet, Migrationsverket och Länsstyrelsen i Norrbotten. Totalt 18 personer deltog och fem personer lämnade återbud.

Seminariet inleddes med att Ulrika Bergelvä, avdelningschef för EU-revision vid ESV, hälsade välkommen. Efter det handlade det om klarspråk. Först kom Eva Enochsson, kommunikator vid Jordbruksverket, och berättade om Jordbruksverkets klarspråksarbete. Därefter kom Katarina Byding, som är språkkonsult, och informerade om hur man använder klarspråk. Sista passet före lunch talade Eva Fredriksson, funktionsansvarig på avdelningen för EU-revision vid ESV, om förebyggande och upptäckande bedrägeriarbete samt Aracne<sup>3</sup>. På eftermiddagen kom Petter Fritzén, revisor från Riksrevisionen, och berättade om Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption. Dagen avslutades med att statsåklagare Staffan Granerfeldt och ekorevisor Malin Olsson, båda EBM, informerade om SEFI-rådets anmälningspolicy och om EBM:s arbete mot oegentligheter.

Den utvärdering som skickades ut efter seminariet besvarades av 12 av deltagarna. Av de som besvarade utvärderingen var tio personer nöjda eller mycket nöjda och två personer varken nöjda eller missnöjda. Förslag till förbättringar inför kommande seminarier var bland annat mer utrymme för diskussioner. Det fanns också förslag om seminarier som inriktar sig på vad myndigheterna i praktiken kan göra för att förebygga jäv, oegentligheter och korruption.

### **3.5 Vad händer i ESV:s stödverksamhet 2015?**

Under 2015 kommer ESV att fortsätta med seminarier riktat till de förvaltande myndigheterna. I utvärderingarna från de tidigare seminarierna har framkommit att deltagarna önskar mer fördjupning om LOU. ESV kommer därför att anordna ett seminarium enbart om LOU den 15 april 2015. Ett seminarium som kommer att handla om förvaltnings- och kontrollsystem planeras till den 3 juni 2015. ESV

---

<sup>3</sup> Aracne är ett riskhanteringsverktyg som har tagits fram av EU

planerar att hålla ett tredje seminarium under hösten 2015 men programmet är i dagsläget inte bestämt.

Deltagare vid tidigare seminarietillfällen har önskat möjlighet till mer interaktion och diskussioner. I de seminarier som ska hållas under 2015 lägger ESV in mer av detta i programmen för seminarierna.

ESV överväger hur vi kan verka för att utbytet mellan de förvaltande myndigheterna kan fortsätta även efter det att ESV:s uppdrag är avslutat.

## 4 Det nationella intygandet

I detta avsnitt beskrivs den del av uppdraget som handlar om att utveckla kapitlet ”Nationellt intygande samt avgifter till och bidrag från EU” i årsredovisningen för staten. Detta kapitel utgör även Sveriges nationella intygande avseende EU-medel under delad förvaltning. I uppdraget ingår att följa det arbete som pågår inom EU med att ta fram en mall för det nationella intygandet samt att säkerställa att Sveriges motsvarighet går i linje med detta. Dessutom ingår att se över kapitlet i årsredovisningen för staten i stort och föreslå förbättringar.

### 4.1 Underlag till årsredovisning för staten

I årsredovisningen för staten, som varje år överlämnas till riksdagen av regeringen, ingår ett kapitel som handlar om EU-medel. Via kapitlet lämnar regeringen dessutom, sedan räkenskapsåret 2008, ett intygande avseende EU-medel under delad förvaltning mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaten Sverige, vilket medför att vissa delar av kapitlet även skickas till kommissionen och till revisionsrätten. Den delade förvaltningen innebär att genomförandeppgifter har delegerats till medlemsstaterna. Underlaget till årsredovisning för staten, inklusive nämnda kapitel, utarbetas av ESV.

Kapitlet innehåller i nuläget följande delar:

- En beskrivning av den svenska förvaltningsmodellen
- En kort redogörelse för de redovisningsprinciper som tillämpas i årsredovisningen för staten
- En beskrivning av ramverket för intern styrning och kontroll
- En årlig räkenskapssammanställning över mottagna medel från EU:s budget samt en översiktlig redogörelse för hur dessa medel har använts
- En bedömning av ansvariga myndigheter, det vill säga ESV och Riksrevisionen
- Regeringens intygande avseende EU-medel
- Europeiska revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet
- En redovisning av samtliga EU-medel som redovisas mot anslag och inkomsttitlar på statens budget

Under programperioden 2007-2013 har totalt åtta myndigheter<sup>4</sup> varit utsedda att förvalta medel inom totalt nio olika fonder. Fonderna har varit följande:

---

<sup>4</sup> För lista över förvaltande myndigheter - se avsnitt 2.1

- Jordbruksfonder:
  - Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och
  - Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).
- Strukturfonder:
  - Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och
  - Europeiska socialfonden (ESF)
- Fiskerifond:
  - Europeiska fiskerifonden (EFF)
- Ramprogram för solidaritet och hantering av migrationsströmmar:
  - Europeiska flyktingfonden (2008-2013)
  - Europeiska fonden för de yttre gränserna (2007-2013)
  - Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare (2007-2013)
  - Europeiska återvändandefonden (2008-2013)

#### 4.1.1 Ny programperiod 2014-2020

EU går nu in i en ny programperiod med en ny budgetram som sträcker sig över perioden 2014-2020, vilket kommer att få konsekvenser för hur kapitlet i årsredovisningen för staten ser ut och vad det innehåller.

Under den nya programperioden kommer delad förvaltning i Sverige att gälla för följande fonder:

- Jordbruksfond:
  - Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ)
- Struktur- och investeringsfonder:
  - Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)
  - Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)
  - Europeiska socialfonden (ESF) och
  - Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)
- Ramprogram för solidaritet och hantering av migrationsströmmar:
  - Asyl-, migrations- och integrationsfonden
  - Fonden för inre säkerhet
  - Fonden för europeiskt bistånd till de som har det sämst ställt

I programperioden 2007-2013 förvaltade Sverige medel inom ramen för nio stycken fonder. Antalet fonder för programperioden 2014-2020 ser ut att bli åtta.

## 4.2 Förvaltningsförklaringar och det nationella intygandet

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. Situationen är dock ännu inte helt tillfredsställande eftersom felfrekvensen fortfarande generellt sett är hög i den delade förvaltningen. Därför har man kommit fram till att ytterligare åtgärder behöver införas. Modellen med förvaltningsförklaringar har ännu inte börjat tillämpas i Sverige fullt ut, vilket gör att det finns en viss osäkerhet i hur de slutligen ska utformas. Följande avsnitt är en början till kartläggning av de regler som finns på området. Målet är att utifrån kartläggningen se hur de internationella reglerna för förvaltningsförklaringarna och det nationella intygandet hänger ihop med vårt nationella regelverk och därifrån kunna dra slutsatser om hur ESV ska utveckla det nationella intygandet i årsredovisningen för staten.

### 4.2.1 Förvaltningsförklaringar

Bestämmelserna i EU:s budgetförordning<sup>5</sup> kräver att medlemsstaternas organ som anförtrotts förvaltningen av EU-medel årligen ska lämna så kallade förvaltningsförklaringar till kommissionen. Varje svensk myndighet som förvaltar EU-medel under delad förvaltning med EU-kommissionen ska alltså från och med den nya programperioden 2014-2020 lämna en förvaltningsförklaring ("management declaration").

Av EU:s budgetförordning framgår att förvaltningsförklaringen ska lämnas av den förvaltande myndigheten och bekräfta 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.

Förvaltningsförklaringarna kommer att skilja sig innehållsmässigt åt mellan fonderna, där det främst är jordbruksfonden som har en annorlunda utformning. Dessutom kommer de att avse olika perioder – exempelvis avser jordbruksfonden perioden 16 okt – 15 okt medan strukturfonderna avser perioden 1 juli – 30 juni. En

<sup>5</sup> Article 59 on national responsibilities regarding the management and control of EU-expenditure, EU Financial Regulation (966/2012), 5 a)

konsekvens av detta är att det nationella intygandet i årsredovisningen för staten inte kommer att motsvara exakt samma period som förvaltningsförklaringarna, utan även fortsättningsvis grunda sig på räkenskapsåret (som också är kalenderåret).

#### 4.2.2 Nationellt intygande

Som komplement till förvaltningsförklaringarna framgår vidare av EU:s regelverk att medlemsstaterna även *får* tillhandahålla ”ett uttalande som undertecknats på lämplig nivå” - fortsättningsvis kallat det nationella intygandet<sup>6</sup>.

Grundtanken är att det nationella intygandet, i de fall medlemsstaterna tar fram ett sådant, ska baseras på förvaltningsförklaringarna från de förvaltande myndigheterna, inklusive eventuella bilagor. Intygandet ska också hänvisa till medlemsstaternas underliggande regelverk.

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.

En arbetsgrupp med representanter från parlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna har tagit fram ett förslag till rekommendation<sup>7</sup> om vad ett nationellt intygande ska innehålla och hur det ska se ut. I kommissionens utkast till mall för det nationella intygandet framgår att det ska bestå av huvudsakligen fyra delar<sup>8</sup>:

##### **Del I: Ansvar**

Denna del 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 inkomsttitlar. Det bör också finnas en beskrivning av de tillämpade redovisningsprinciperna.

<sup>6</sup> Article 59 on national responsibilities regarding the management and control of EU-expenditure, EU Financial Regulation (966/2012), 5 b).

<sup>7</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>8</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

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

Denna del 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**

Denna del sammanfattar granskningen av räkenskaperna och systemet för intern kontroll (deklarationerna och revisionsresultaten sammanfattas i del III, inklusive eventuella brister och fel). Baserat på detta, lämnar undertecknaren följande uttalande:

Rättvisande räkenskaper

Sammanfattningen av EU:s räkenskaper, som består av resultaträkning, balansräkning och kassaflödesanalys, 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.

**4.2.3 Budgetlagen**

Det nationella regelverk som styr vad det nationella intygandet i Sverige ska innehålla är budgetlagen. Av budgetlagens 10 kap. 6 § framgår nämligen vad årsredovisningen för staten ska innehålla, bland annat:

.....

- *en resultaträkning och en balansräkning avseende EU-medel samt en kassamässig redovisning av anslag och inkomstittlar avseende in- och utbetalningar till och från EU, samt*
- *ett uttalande av regeringen om huruvida räkenskaperna enligt 8 har upprättats enligt god redovisningssed och ger en rättvisande bild, och det finns regler och system som syftar till att skapa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medel.*

.....

Det som avses i den sista punkten är det nationella intygandet, som för Sveriges del alltså lämnas i form av ett kapitel i den årliga publikationen Årsredovisning för staten.

Budgetlagen sätter således ramarna för vad kapitlet om EU-medel i årsredovisningen för staten ska innehålla, reglerna är därmed inte särskilt detaljerade. Av lagen framgår att en resultaträkning och en balansräkning ska lämnas, liksom en kassamässig redovisning av anslag och inkomstitlar. Därutöver ska ett uttalande göras av regeringen om att god redovisningssed och rättvisande räkenskaper har präglat redovisningen samt om det finns ett system på plats för att skapa god intern styrning och kontroll. Det är med stöd av denna regel i budgetlagen som det nationella intygandet idag lämnas i årsredovisningen för staten.

Mallen för det nationella intygandet som för närvarande utarbetas inom EU är mer detaljerad och anger hur intygandet ska vara indelat och mer precist vad det ska innehålla.

#### **4.2.4 Andra EU-länders nationella intyganden**

Storbritannien, Nederländerna och Danmark är de EU-länder som, utöver Sverige, hittills har lämnat nationella intyganden. Dessa länder omnämns också, tillsammans med Sverige, i dokumentation från både kommissionen och parlamentet i positiva ordalag just eftersom de på frivillig basis har utarbetat nationella intyganden.

Gemensamt för alla dessa tre länders nationella intyganden är att de innehåller mer om granskningsresultat och på en mer detaljerad nivå än den svenska motsvarigheten. På samma sätt finns mer beskrivet om planerade åtgärder i de andra ländernas intyganden. Delen som utgör det nationella intygandet är emellertid ganska likt.

Storbritannien har endast utfärdat nationellt intygande en gång - för året som avslutades 31 mars 2008<sup>9</sup>. Danmarks senaste nationella intygande<sup>10</sup> utkom 2009. Sedan dess har Danmark årligen offentliggjort ett annat liknande dokument, men som ändå inte helt kan anses stämma in på definitionen av ett nationellt intygande. Både Sverige och Nederländerna utfärdar nationella intyganden årligen.

### **4.3 Idéer och förslag hitintills**

Uppdraget fortskrider till och med juni 2016 och nedan presenteras några tankar på förslag och utvecklingsmöjligheter som ESV hittills har sett.

<sup>9</sup> Consolidated statement on the use of EU funds in the UK, HM Treasury

<sup>10</sup> Report to the Public Accounts Committee on the audit of EU funds in Denmark in 2008, Rigsrevisionen

#### **4.3.1 EU-kapitlet i årsredovisningen för staten 2014**

Rubriker och tabeller anpassas för den nya programperioden 2014-2020, eftersom utbetalningar avseende såväl landsbygdsfonden som ESF-fonden har gjorts under 2014. Från och med årsredovisningen för staten 2015 kommer det sannolikt att ha skett utbetalningar för samtliga fonder, vilket ESV kommer att tydliggöra i kapitlet.

#### **4.3.2 Redovisning mot statens budget**

Samtliga medel under delad förvaltning bör hanteras bruttomässigt på statens budget. Ett exempel på en fond som inte hanteras på detta sätt i dagsläget är gränsfonden hos Rikspolisstyrelsen som enbart redovisas i myndighetens resultat- och balansräkning. Medlen under gränsfonden granskas av revisionen men har alltså hittills inte redovisats mot statens budget och därmed inte heller funnits med i redovisningen i EU-kapitlet. ESV avser att verka för att samtliga medel under delad förvaltning hanteras bruttomässigt på statens budget och därmed blir synliga i EU-kapitlet i årsredovisningen för staten.

#### **4.4 Vad händer med det nationella intygandet och redovisningen av EU-medel 2015 och 2016?**

Kopplat till den del av uppdraget som avser underlaget till årsredovisningen för staten har ESV flera olika förslag till arbetsinsatser.

ESV avser att utreda om förenkling kan ske av redovisning och uppföljning på både anslag och inkomstitlar och i resultat- och balansräkning av exempelvis finansiella korrigeringar och kursdifferenser. Dessa hanteras idag olika beroende på vilken fond de ingår i. Exakt vad ESV:s översyn kommer att generera är dock för tidigt att säga.

ESV planerar också att utreda om budgetlagen behöver ändras - om vi kommer fram till att ändringarna i kapitlet i årsredovisningen för staten blir så omfattande att det inte kan anses vara i linje med nuvarande bestämmelser.

ESV avser vidare att utreda om fondernas inriktning under den nya programperioden kan komma att påverka kapitlet i årsredovisningen för staten i form av ytterligare resultatinformation om exempelvis prestationer.

ESV har för avsikt att under räkenskapsåret 2015 hålla ett kort seminarium för de förvaltande myndigheterna i syfte att ytterligare förbättra det underlag som ligger till grund för EU-kapitlet i årsredovisningen för staten.

Utöver detta planerar ESV att fördjupa den analys och jämförelse med övriga EU-länders nationella intyganden som redan påbörjats.

ESV ser även att handledningen om EU-medel (ESV 2011:18) kommer att behöva omarbetas till följd av den nya programperioden 2014-2020. Ett sådant arbete ser vi dock kommer att kunna påbörjas först efter att detta regeringsuppdrag är avslutat.

## **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.