

Finansdepartementet
Ert dnr: Fi2024/00894

Datum
2024-06-20

Diarienummer
Å 2024-854

Remissvar – En ny organisation för förvaltning av EU-medel, SOU 2024:22

Tillväxtverket arbetar för konkurrenskraftiga företag och hållbar utveckling i alla delar av Sverige. Det gör myndigheten genom att skapa förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, ökad innovation, stärkt omställningsförmåga och en hållbar utveckling i hela landet. Myndigheten arbetar inom tre politikområden - den regionala utvecklingspolitiken, den sammanhållna landsbygdspolitiken och näringspolitiken - som är ömsesidigt förstärkande. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Detta remissvar omfattar de utredningsförslag som berör Tillväxtverkets verksamhet. Vi lämnar därför inga synpunkter på övriga förslag i utredningen.

Sammanfattning

Tillväxtverket ser att flertalet av utredningens förslag har potential och är intressanta för myndigheten, några i närtid och några ur ett längre tidsperspektiv.

Under rådande förutsättningar avstyrker Tillväxtverket dock förslaget om en sammanslagning av Tillväxtverket och ESF-rådet till en förvaltande myndighet. Myndigheten bedömer att ett övertagande av förvaltningsansvaret för Europeiska Socialfonden+ och en sammanslagning med ESF-rådet är en stor förändring, vilken Tillväxtverket inte kommer att ha kapacitet för de närmaste åren i ljuset av att myndigheten tillstyrker förslaget från Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap¹, där Tillväxtverket föreslås bli sektorsansvarig beredskapsmyndighet.

Förslaget om att Tillväxtverket ska vara ansvarig för Europeiska Socialfonden+ innebär även att ett antal, viktiga förutsättningar behöver förändras för att syftet med en sådan förändring ska uppnås:

¹ En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap, SOU 2024:19. Delbetänkande av Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap.

- Tidsplanen för genomförandet är för snäv, då förändringen är av den omfattningen att den påverkar myndighetens verksamhet. Det kan ha negativ inverkan på myndighetens kapacitet att utbetala EU-medel.
- Behovet av resurser för att under ett antal år utveckla och förvalta dubbla IT-system är större än utredningens beräkning.
- Det råder oklarheter om den framtida riktningen för EU:s sammanhållningspolitik, vilket även påverkar riktningen för den Europeiska Socialfonden+.
- Den Europeiska Socialfonden+ är idag inte utformad för att möta företagens behov av kompetensförsörjning av redan anställd personal.

Sett ur ett längre tidsperspektiv finns det fördelar och synergieffekter vad gäller hanteringen av stödmedel för fonderna inom den europeiska sammanhållningspolitiken, bland annat vad gäller arbetet med att stärka näringslivets kompetensförsörjning.

Tillväxtverket tillstyrker

- Utredningens förslag om att minska antalet program inom Europeiska Regionala utvecklingsfonden.
- Förslaget om att dagens regionala strukturfondsparterskap ersätts av regionala referensgrupper fristående från de förvaltande myndigheterna. Myndigheten delar utredningens bedömning att dessa förändringar väntas bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig hantering av EU-medel samtidigt som Tillväxtverket ser goda möjligheter för ett fortsatt starkt regionalt perspektiv.
- Förslaget om en förvaltande myndighet för hantering av ERUF och förvaltningen av Interreg. Tillväxtverket delar bedömningen att en förändring av förvaltande myndighet för de aktuella Interregprogrammen ska ske i nära dialog med övriga deltagande länder.
- Förslaget om Ekonomistyrningsverkets främjande roll, som ett led i arbetet med stärkt kontroll och revision, och ser att det kan bidra till mer likformiga bedömningar mellan de förvaltande myndigheterna.
- Utredningens bedömning att det finns behov av en gemensam plattform för förvaltnings- och kontrollsystem och ett behov av att mer systematiskt än i dag kunna dela information om EU-stöd. Detta är viktigt för att uppfylla kraven på granskning och kontroll och för att öka effektiviteten i detta arbete.
- Förslaget om att införa en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel. Tillväxtverket anser att det bör övervägas om även regionerna, eller alla former av offentliga aktörer, bör ha samma lagstadgade anmälningsskyldighet som nu föreslås för statliga myndigheter.
- Förslaget om att myndigheter ska anmäla misstänkt brott med EU-medel till Ekobrottsmyndigheten så fort det finns anledning att anta att ett brott med EU-medel kan ha begåtts.
- Utredningens förslag om att ansökan om EU-medel ska undertecknas på "heder och samvete".
- Utredningens förslag att stärka SEFI-rådets strategiska roll.

Tillväxtverkets synpunkter

7.6 Förslag om förvaltningen av regional- och socialfonderna

7.6.1 En förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken.

7.6.2 Tillväxtverket som förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken.

Utredningsförslagen i ett större sammanhang

Förslaget från utredningen om att utse Tillväxtverket som förvaltande myndighet för fonderna under sammanhållningspolitiken innebär en breddning av myndighetens verksamhet. Europeiska socialfonden+ tillhör det arbetsmarknadspolitiska området vilket innebär att Tillväxtverket skulle hantera ytterligare ett politikområde. Förslaget behöver också sättas i ett större sammanhang, givet andra pågående politiska initiativ och utredningsförslag. Inte minst gäller detta förslagen från Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap, SOU 2024:19, om inrättandet av en helt ny beredskapssektor, där Tillväxtverket föreslås bli sektorsansvarig beredskapsmyndighet. Utredningen bedömer att det försämrade säkerhetsläget och omvärldsutvecklingen gör att det brådskar med att säkerställa försörjningsberedskapen. Det bör här tydliggöras att Tillväxtverket delar denna uppfattning och därför tillstyrker förslaget om att utses till sektorsansvarig beredskapsmyndighet.

Det är i sammanhanget viktigt att understryka att förslaget om att utses till sektorsansvarig beredskapsmyndighet skulle medföra en stor verksamhetsmässig förändring för Tillväxtverket och påverka myndighetens verksamhet och personal under flera år framåt.

Om Tillväxtverket utses till sektorsansvarig beredskapsmyndighet är det därför vår bedömning att myndigheten, under ett antal år framöver, inte kommer ha kapacitet för ett åtagande och ett uppdrag av den storleken som ett övertagande av ESF+, och en sammanslagning med av ESF-rådet, skulle innebära. Bedömningen grundas i huvudsak på Tillväxtverkets kapacitet ur ett förvaltningsmässigt perspektiv. Av erfarenhet av arbetet med stöd vid korttidsarbete vet vi att det krävs betydande resurser för att ta sig an nya omfattande, komplexa uppgifter på kort tid vilket vi bedömer att utredningen inte tillräckligt har tagit höjd för.

Samtidigt har Tillväxtverket tidigare visat på stor flexibilitet, kunnande och institutionell kapacitet att ta sig nya uppdrag. Därför bedömer myndigheten att på längre sikt finns det potential för Tillväxtverket att ta sig an uppdraget att bli förvaltande myndighet även för ESF+ och att det då genomförs en sammanslagning med ESF-rådet. Det förutsätter dock att ett antal viktiga förutsättningar finns på plats, som saknas idag och som redogörs för nedan.

Den föreslagna tidsplanen förhindrar ett effektivt genomförande

Utifrån att arbetet med den nya programperioden ska starta under 2025, men uppdraget om att vara förvaltande myndighet för alla fonderna under sammanhållningspolitiken föreslås att träda i kraft redan 2028, är det Tillväxtverkets bedömning att detta är en alltför komplicerad verksamhetsmässig förändring att genomföra på så kort tid. Fonderna skiljer sig åt vad gäller målgrupp, arbetssätt och sammanhang ur ett politikområdesperspektiv.

Utredningen berör kortfattat det faktum att en sammanslagning skulle innebära ett produktivitetstapp. Tillväxtverket delar denna bedömning och menar att den aviserade tiden för genomförandet skulle få stora konsekvenser för verksamheten,

utöver behovet av utveckling och förvaltning av befintliga IT-system, som redogörs för mer detaljerat nedan. Utöver ett troligt, tillfälligt kompetensbortfall, tillkommer införandet av nya rutiner för styrning och ledning av verksamheten och andra arbetsmässiga, nödvändiga förändringar, samtidigt som verksamheten måste fortgå. Ett produktivitsbortfall kan innebära att myndighetens förmåga att effektivt hantera och utbetala EU-medel kan komma att minska under en tidsperiod, vilket skulle få konsekvenser för stödsökande. Detta gäller även under förutsättning att personal och resurser från annan myndighet tillförs, då en verksamhetsövergång och organisationsförändring av den här dimensionen medför mycket merarbete för befintlig personal. Det är enligt vår bedömning ett viktigt skäl för att en förändring behöver senareläggas för att kunna planeras och genomföras utan att det drabbar sökande av EU-medel.

Stora utvecklingskostnader för IT-system

En sammanslagning av Tillväxtverket och ESF-rådet skulle under ett antal år framåt vara mycket utmanande för vår kapacitet och kompetens att förvalta och upprätthålla de befintliga IT-systemen som idag hanterar ansökningar, både vad gäller nödvändig utveckling och förvaltning.

Tillväxtverket och ESF-rådet har idag två separata och egenutvecklade system för handläggning och hantering av EU-medel, NYPS och EBS+. Dessa två system skulle även fortsatt behöva drivas parallellt, givet att varje programperiod kräver ett arbete i respektive system under ett antal år efter att programperioderna är avslutade. Innevarande programperiod löper mellan 2021–2027, men i praktiken sker utbetalningar, uppföljning och avslut under ytterligare några år, sannolikt mot 2030. Tillväxtverket gör bedömningen att det inte är lämpligt att byta systemlösning under pågående program, varför befintliga system behöver upprätthållas, underhållas och troligen också utvecklas för att hantera programavslut. Därefter behöver omfattande arkiverings- och avvecklingsinsatser genomföras. Det ställer stora krav på kompetens och kapacitet att överta och parallellt förvalta ytterligare ett systempaket för ansökan, handläggning, utbetalningar, uppföljning och rapportering enligt EU:s regelverk, samtidigt som anpassningar och uppbyggnad behöver genomföras inför en ny programperiod. Data rörande denna programperiod, och eventuellt tidigare programperioder, behöver därefter vara tillgängligt för olika syften, vilket också ställer krav på IT-lösningar och förvaltningskapacitet i ett längre tidsperspektiv. Till detta kommer också omfattande kostnader för datalagring och arkivering under överskådlig tid.

Det är i detta sammanhang också viktigt att lyfta fram att NYPS av naturliga skäl idag inte är inriktat på hantering av den typ av uppgifter som ESF+ kräver. En förändring i NYPS för att möjliggöra även denna hantering förutsätter omfattande systemutveckling, vilket även det kommer vara resurs- och kostnadskrävande.

Även om det ur ett tekniskt perspektiv skulle vara möjligt att på lång sikt använda NYPS för hantering även av ESF+, är det vår uppfattning att utredningen har underskattat de IT-relaterade kostnader som tillkommer under ett antal år, efter en eventuell sammanslagning av Tillväxtverket och ESF-rådet.

Oklar riktning för EU:s sammanhållningspolitik

Ytterligare en anledning till att Tillväxtverket inte tillstyrker förslaget om ett införlivande av ESF+ är att det råder oklarheter vad gäller riktningen för EU:s sammanhållningspolitik och jordbrukspolitik de kommande åren. Det pågående kriget i Ukraina är en av flera omvärldsförändringar som sannolikt medför konsekvenser för sammanhållningspolitikens inriktning och utformning samt, i förlängningen, olika EU-

fonder. Oklarheterna skapar både möjligheter och utmaningar för framtida förändringar av EU-fonderna. Det är, enligt vår bedömning, i dagsläget en utmanande omständighet för att genomförande omfattande verksamhetsmässiga och organisatoriska förändringar under kommande programperiod.

ESF+ är främst inte utformad för att möta företagens behov

Tillväxtverket ska verka för att regeringens mål för näringspolitiken respektive den regionala utvecklingspolitiken uppnås, för att fler och växande företag utvecklas i hela landet och genomför insatser som främjar ett aktivt regionalt utvecklingsarbete i länen. Både ERUF och FRO är viktiga verktyg i detta arbete. Exempel på viktiga målgrupper för myndigheten är företag, kommuner, regioner och andra myndigheter.

Till skillnad från ERUF och FRO är ESF+ i huvudsak inriktad på insatser som syftar till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden. Det är en målgrupp som Tillväxtverket normalt inte vänder sig till och därför varken har erfarenhet av eller djupare kunskaper om.

ESF+ skulle, med ändrad inriktning, kunna utgöra en del av Tillväxtverkets arbete med att stärka näringslivets kompetensförsörjning. För att fortsatt kunna utveckla arbetet inom det området, behöver därför fonden förändras och breddas, mot ett mer företagsanpassat mottagarperspektiv. Det skulle då medföra att redan anställd personal kan nyttja medel för kompetensutveckling. Här får även beaktas att fonderna idag är verktyg inom olika politikområden, vilket kräver tydlig styrning och samsyn mellan de olika departementen. Ett särskilt fokus krävs för att hålla ihop denna styrning för att inte äventyra genomförandet av någon av fonderna, samt för att uppnå de värden som utredningen ser av att samordna hanteringen av fonderna under en förvaltande myndighet.

Det bör finnas en tydligare inriktning för hur ERUF och ESF+ ska komplettera varandra för att uppnå störst effekt.

Fördelar med förslaget på längre sikt

Tillväxtverket vill dock betona att förslaget om Tillväxtverket som en förvaltande myndighet, och ett samgående med ESF-rådet, är möjligt att genomföra på längre sikt med rätt förutsättningar – resurser, tid och inriktning. Tillväxtverket bedömer att det finns fördelar med att en förvaltande myndighet hanterar alla fonder inom sammanhållningspolitiken, bland annat dessa:

- Att ha en förvaltande myndighet kan skapa förutsättningar för vissa synergier mellan fonderna. Utlysningar kan samordnas och synkroniseras på ett bättre sätt för att använda fonderna som ett komplement till varandra och för att få bättre resultat och effekt av fondmedlen.
- Det kan finnas möjliga effektiviseringsvinster vid en sammanslagning av myndigheterna och möjligheter att, bättre än i dag, minska eventuella risker med tillfälliga resursbrister.
- Det finns skillnader mellan fonderna, men de styrs av ett och samma regelverk. En sammanslagning av de båda förvaltande myndigheterna skulle kunna säkerställa likvärdigheten, enhetliga tolkningar av regelverk m.m., vilket kommer att generera bättre service och ökad tydlighet gentemot stödsökande.

- Det finns även intressanta, framtida fördelar av en sammanslagning när det gäller arbetet med kompetensförsörjning inom företag.

Ett långsiktigt genomförande av förslagen fordrar dock, som ovan redogjorts för, att ett antal viktiga förutsättningar finns på plats och att beslut tas som möjliggör väsentliga förändringar, exempelvis inriktningen vad gäller ESF+.

Utifrån den samlade bedömningen och de förutsättningar som behöver komma på plats avstyrker Tillväxtverket förslaget i dess nuvarande utformning.

7.6.4 Antalet program inom ERUF bör minska.

Tillväxtverket tillstyrker utredningens bedömning att antalet program inom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Regionalfonden, bör minska.

Vi delar utredningens bedömning att genomförandet av Regionalfonden i Sverige skulle bli mer ändamålsenligt och effektivt med ett program. Med enbart ett regionalfondsprogram behövs inte det nationella Regionalfondsprogrammet i den form som finns under programperioden 2021–2027. I sådana fall minskas antalet program från nio till ett.

Regional förankring

Det är viktigt att ett nationellt program bygger på regionala förutsättningar och prioriteringar och inte tvärtom och att hela genomförandeprocessen – programframtagande, genomförande och utvärdering – utgår från partnerskapsprincipen i enlighet med EU-regelverket. Tillväxtverkets bedömning är att den regionala förankringen och ägarskapet kan uppnås för hela genomförandeprocessen.

I dagsläget skiljer sig inte de regionala programmen innehållsmässigt åt i någon större omfattning, utan överlappar i många frågor. Ett nationellt program skulle kunna adressera gemensamma utmaningar som sedan utvecklas i regionala handlingsplaner och regionala indikativa budgetramar. En fördel med regionala handlingsplaner är att de kan sträcka sig över kortare perioder med större möjligheter till anpassning efter nya eller ändrade omständigheter eller kriser.

De regionala handlingsplanerna ska vara tydligt förankrade i de regionala utvecklingsstrategierna och i strategier för smart specialisering.

Fördelar med ett program

Tillväxtverket ser flera fördelar med ett program och bedömer att det administrativa arbetet med genomförandet kan minska. Allt annat lika kan resurser i stället läggas på ett effektivt genomförande av programmet med resultatfokus och minskade ledtider.

Ett program innebär:

- Enklare och effektivare hantering av program.
Ett program innebär effektivare programskrivande samtidigt som grunderna i partnerskapsprincipen bibehålls. Det innebär också enklare hantering av de nödvändiga villkoren, eller vad som kommer att bli aktuellt i kommande programperiod. Förenklad kravställning på teknisk utveckling och systemförvaltning med ett program i stället för nio, samt att eventuella programändringar som kräver beslut i Övervakningskommittén och av EU-kommissionen effektiviseras.

- Förenklad rapportering.
Rapportering till kommissionen sker samlat i stället för som i dagsläget åtta regionala och ett nationellt Regionalfondsprogram. Även rapporteringen till Regeringskansliet kommer att förenklas med färre antal program. Avslutsarbetet, inklusive slutrapporter, kan förenklas.
- Förenklad uppföljning och utvärdering.
Uppföljning av indikatorer sker samlat för ett program med ett metoddokument. Utvärdering kan ske samlat, samtidigt som det finns förutsättningar att anlägga tematiska och regionala perspektiv beroende på upplägg. Den årliga prestationsöversynen, eller vad som kommer att vara aktuellt i kommande programperiod förenklas.
- Bättre möjligheter till samordning.
En utmaning under innevarande programperiod har varit hur nationella insatser kan samordnas med åtta olika Regionalfondsprogram. Förutsättningarna för samordning av nationella insatser kan avsevärt underlättas i ett program, vilket är viktigt för att skapa mervärde och resultat i det regionala utvecklingsarbetet. Ett program skulle underlätta för eventuella möjligheter till samfinansiering mellan Regionalfonden och andra finansieringskällor, för att hantera utmaningen med brist på nationell medfinansiering.
- Ökad flexibilitet.
Ett program ger ett mer effektivt utnyttjande av medlen i programmet med minskade inlåsnings effekter. Exempelvis kan krav på utbetalningsnivåer, den så kallade N+3-regeln, hanteras samlat i ett program och minskar den risk som finns idag med att ett enskilt program inte uppnår utbetalningsnivåer för ett visst år. Om vi inte uppnår utbetalningskraven enligt N+3 så förlorar programmen medel. Det blir också enklare att hantera nya utmaningar och möjligheter, liksom React-EU och STEP (Strategic technologies for Europe platform) inom ett program.
- Nya möjligheter.
Möjliggör ny typ av projekt som inte är geografiskt begränsade. Aktörer med gemensamma intressen och beröringspunkter kan arbeta tillsammans för att uppnå synergier och hävstångseffekter.

7.7 Förslag om förvaltningen av Interreg

7.7.1 En förvaltande myndighet för hantering av ERUF

Tillväxtverket instämmer i utredningens bedömningar och tillstyrker förslaget om en förflyttning av verksamheter från länsstyrelser till Tillväxtverket, för att skapa en förvaltande myndighet för förvaltningen av ERUF.

Tillväxtverket delar bedömningen att en förändring av förvaltande myndighet för de aktuella Interregprogrammen ska ske i nära dialog med övriga deltagande länder.

När det gäller kontrollarbetet så har Tillväxtverket redan idag etablerade kontakter med kontrollanterna som arbetar med Interreg Norra Periferin och Arktis, Aurora och Sverige-Norge. Att samla verksamheten hos Tillväxtverket skulle innebära ett ännu bättre samarbete och ökat kunskapsutbyte i kontrollarbetet.

En samlad fondförvaltning av Interregprogrammen bör kunna effektiviseras genom förutsättningar för gemensamma systemlösningar. Det kan ske antingen genom utveckling och ökade förvaltningsinsatser för Tillväxtverkets interna system eller genom övergång till ett gemensamt, externt system. Vi vill därför framhålla att en riktning med sådana förändringar kommer att kräva utvecklings-, uppsättnings- och utbildningsinsatser och därför ökade resurser.

7.8 Förslag avseende systemet med regionala strukturfondspartnerskap.

7.8.1 Förslag till förändring av systemet med regionala strukturfondspartnerskap: regionala referensgrupper.

Tillväxtverket tillstyrker utredningens förslag om att ersätta de regionala strukturfondspartnerskapen med ett system med regionala referensgrupper.

Om Regionalfonden och ESF+ hanteras av samma förvaltande myndighet är förslaget att partnerskapen integreras i förvaltande myndighet som särskilt organ. Integreringen i förvaltande myndighet som särskilt organ ger bra förutsättningar för likvärdighet, ändamålsenlighet och ett rättssäkert system. Det skapar även förutsättningar för vissa administrativa effektiviseringar i och med att förvaltande myndighet föreslås att ansvara för den administrativa hanteringen av de regionala referensgrupperna, jämfört med dagens system där strukturfondspartnerskapen har egna sekreterare. Antalet ledamöter som är med i de regionala referensgrupperna bör begränsas för att undvika att de strategiska samtalen stagnerar.

Vår bedömning är, som vi tidigare lyft, att Tillväxtverket under de närmaste åren inte kommer att ha kapacitet att hantera ett övertagande av ESF+. Det innebär att vi i dagsläget förordar utredningens alternativa förslag, 7.8.2. Se ett mer utförligt resonemang kring strukturfondspartnerskapens roll som prioriterande organ under rubriken *7.8.2 Alternativ till utredningens förslag: ett strategiskt partnerskap* i det här remissvaret. Våra synpunkter avseende regionala referensgrupper eller ett strategiskt partnerskap är i princip de samma.

I förslag 7.8.1 gör utredningen också en bedömning att det bör övervägas att låta Fonden för en rättvis omställning omfattas av partnerskapens verksamhet.

Tillväxtverket bedömer att det inte är relevant att Fonden för en rättvis omställning omfattas av partnerskapens verksamhet under innevarande programperiod.

Programmet är specifikt i sin utformning. Det innebär att berörda regioners inflytande över programskrivandet och i processen med att ta fram programförslaget har varit långt viktigare än att ha inflytande över genomförandet, som följer den plan som fastställdes i det beslutade programmet. Fokus på omställning av utpekade industrier innebär också ett behov av ett nära samarbete med nationella myndigheter, vilket har underlättats av att Fonden för en rättvis omställning är ett nationellt program.

Om Fonden för en rättvis omställning ska omfattas av de regionala referensgrupperna bör det ske först i samband med nästa programperiod, 2028. I skrivande stund är det ovisst om Fonden för en rättvis omställning kommer att existera i nästa programperiod samt vilka sakområden och geografier fonden då kommer att omfatta. I nuvarande programperiod genomförs fonden på NUTS 3 nivå och matchar därmed inte dagens strukturfondspartnerskap. Utrymme bör ges till förvaltande myndigheten att besluta om, och hur, Fonden för en rättvis omställning ska omfattas av eventuellt kommande regionala referensgrupper när fondens framtid förtydligats.

7.8.2 Alternativ till utredningens förslag: ett strategiskt partnerskap.

Tillväxtverket tillstyrker utredningens förslag och bedömning att ersätta dagens regionala strukturfondspartnerskap med ett system med strategiska samverkansgrupper, fristående från förvaltande myndighet. Strukturfondspartnerskapens roll diskuteras i remissvaret i tre olika perspektiv: rättssäkerhets-, förvaltnings- samt det regionala förankringsperspektivet.

Allvarlig kritik har riktats mot strukturfondspartnerskapen i:

- Riksrevisionens utredning *Regionala strukturfondspartnerskap – ger de förutsättningar för en effektiv användning av EU-medel* (RiR 2020:10),
- EU-kommissionens revision *EPM Granskning av revisionsmyndigheternas arbete/ Regelefterlevnadsrevision 2014–2020* (Revision nr DAC114SE1775),
- EU-kommissionens revision *EPM Granskning av revisionsmyndigheternas arbete/ Regelefterlevnadsrevision 2014–2020* (Revisions nr DAC114SE1057)

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv anser Tillväxtverket att strukturfondspartnerskapens roll som prioriterande organ inte kan kvarstå. Tillväxtverket har i samverkan med Svenska ESF-rådet skickat en *Hemställan om ändring av lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap* till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet².

Genom att strukturfondspartnerskapens roll ändras och inte längre innefattar prioriteringar av ansökningar kan problemen i dagens system gällande rättssäkerhet, till exempel jäv och intressekonflikter, åtgärdas.

Tillväxtverket ser flera förvaltningsmässiga fördelar med en ändrad roll för strukturfondspartnerskapen:

- Tydligare rollfördelning mellan regionalt utvecklingsansvariga och strukturfondspartnerskap.
- Effektivare processer genom exempelvis kortare ledtider från ansökan till beslut om stöd, mindre dubbelarbete och större flexibilitet gällande datum för utlysningar.
- Bättre förutsättningar för likabehandling och ökad transparens gällande kriterier för bedömning av ansökningar. Idag har alla åtta regionala samråd olika kriterier för bedömning av projektansökningarna. Kriterierna är heller inte alltid kända av sökanden.
- Bättre möjlighet till granskningar och revisioner av prioriteringsarbetet. En ändrad roll skulle medföra att prioriteringsarbetet blir en del av Regionalfondens förvaltnings- och kontrollsystem och därmed regelbundet granskas och revideras.

Utifrån ett regionalt förankringsperspektiv är det av yttersta vikt att EU:s partnerskapsprincip beaktas och likaså flernivåsamverkan. Som en del av detta är

² Å 2024–646 Hemställan om ändring av lag (2007:459) om strukturfondspartnerskap

Tillväxtverkets bedömning att förslaget om strategiska samverkansgrupper är viktig för den regionala förankringen av Regionalfondsprogrammen på regional nivå. Det är även viktigt för att genomförandet av programmen ska ske i överensstämmelse med regionala utvecklingsstrategier och regionala strategier för smart specialisering. De strategiska samverkansgrupperna kommer att ha en viktig strategisk roll för att tillsammans med förvaltande myndighet utforma utlysningsplaner och utlysningstexter.

Utlysningar kan ses som ett strategiskt styrmedel och ger möjlighet att utforma programgenomförandet dels utifrån varje programområdes unika förutsättningar, dels utifrån aktuella frågor i programområdets regionala utvecklingsarbete.

En bred sammansättning med representation av regionalt centrala aktörer i de strategiska samverkansgrupperna är en förutsättning för en god förankring och ett samordnat genomförande av programmet. Att förvaltande myndighet inför beslut om stöd i enskilda projekt ska samråda med berörd region stärker ytterligare Regionalfondsprogrammets förankring i det regionala utvecklingsarbetet. Samrådet ska fokuseras på om projektansökningarna stämmer överens med de regionala utvecklingsstrategierna och bör ske i skriftlig form. Det är dock viktigt att eventuella intressekonflikter för regionalt utvecklingsansvariga undviks vid genomförandet av samrådet.

Tillväxtverket delar utredningens bedömning att fristående strategiska samverkansgrupper är det bästa alternativet om Regionalfonden och ESF+ i fortsättningen ska hanteras av två olika myndigheter. Att en myndighet skulle vara ansvarig för alla samverkansgrupper i form av särskilt organ skulle vara svårarbetat. Det är dock viktigt att de fristående samverkansgrupperna har intentionen och viljan att jobba på liknande sätt över hela landet så att vi säkerställer likabehandling och lika möjligheter för alla sökanden. Antalet ledamöter som är med i de strategiska samverkansgrupperna bör begränsas för att undvika att de strategiska samtalen stagnerar.

Att göra de strategiska samverkansgrupperna till förmedlande organ är inte en lösning som Tillväxtverket ställer sig bakom. Jävs- och intressekonflikterna skulle kvarstå, eller till och med riskera att öka, om de förmedlande organen också skulle fatta beslut om stöd. De förmedlande organen skulle fortfarande bestå av organisationer som söker stöd, eller som beviljar medfinansiering till ansökningar i andra skeden av processen.

Det finns också risk att åtta förmedlande organ, ett per programområde, skulle vara en mycket stor systemomställning som innebär att verksamhet flyttas från en organisation till åtta olika organisationer som alla självständigt ska klara av att göra förvaltandemyndighets uppgifter. Det skulle troligtvis öka kostnaderna för genomförandet av Regionalfonden, och det administrativa arbetet skulle försvåras i stället för att förenklas.

För att bibehålla kvalitet och likabehandling bör den förvaltande myndigheten ha ansvar för hela handläggningsprocessen, inklusive prioritering och beslut.

Att skapa en ny struktur av förmedlande organ riskerar att försena programgenomförandet och att kompetens förloras.

Tillväxtverkets kommentar om tillhörande författningsförslag - Bilaga 6, Förslag till förordning om ändring av förordningen (2022:1379) om förvaltningen av program för vissa EU-fonder

2 kap 17 §

Tillväxtverket föreslår en ändrad skrivning:

Förvaltande myndighet ska i samråd med den strategiska samverkansgruppens ordförande enligt 1 kap. 4–5 §§ sammanställa ett underlag inför samverkansgruppens sammanträde.

Med den ändrade skrivningen tydliggörs den förvaltande myndighetens roll.

2 kap 18 §

Den föreslagna skrivningen indikerar att regioner inte kan vara stödmottagare då det föreligger risk för jäv och intressekonflikt. Regionerna kommer att delta i handläggningen av ärendena eftersom de också ska delta i bedömningen av huruvida projekten passar i programmen. Om de då även är stödmottagare bygger man in en jävskonflikt i processen som blir svår att lösa i praktiken eftersom man inte både kan handlägga ärendet och vara stödmottagare.

Det är också otydligt vad som avses med "Berörd region", exempelvis om det innebär att samtliga bolag och stiftelser som ingår i regionen avses eller om också de bolag där regionen äger en andel aktier också ingår.

Artikel 61 i budgetförordningen fastslår att finansiella aktörer och andra personer som medverkar vid genomförande och förvaltning av budgeten, inbegripet förberedande åtgärder, revision eller kontroll av budgetmedel inte får utföra handlingar som kan leda till en konflikt mellan ett egenintresse och unionens intresse. Det är följaktligen deras medverkan som är avgörande och inte deras faktiska möjlighet att påverka. Den aktuella bestämmelsen är inte heller begränsad till viss typ av verksamhet utan träffar alla som är delaktiga i genomförandet och verkställandet av EU:s budget, vilket gör att det är en stor krets av personer som kan innefattas. Detta ska jämföras med jävsbestämmelserna i förvaltningslagen som är begränsade till myndigheter och till den som tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet. Det är en klart snävare krets än de som medverkar vid genomförande och förvaltning av budgeten. Tillväxtverket anser därför att den föreslagna skrivningen bör förtydligas.

7.11 Förslagets ikraftträdande

Tillväxtverket tillstyrker det förslag som gäller ett ikraftträdande av strategiska samverkansgrupper till den 1 juli 2025.

Förändringen av strukturfondspartnerskapets roll bör ske så fort som möjligt, senast 1 juli 2025, för att tillmötesgå EU-kommissionens revision³. För att övergången till den nya modellen ska vara effektiv föreslår Tillväxtverket att nuvarande strukturfondspartnerskap blir det strategiska partnerskapet. På så sätt bibehålls kompetensen och erfarenheten som finns i dagens strukturfondspartnerskap. Det finns en risk med att programgenomförandet försenas om inrättandet av det strategiska partnerskapet tar lång tid. Förvaltande myndighet behöver ha det

³ EPM Granskning av revisionsmyndigheternas arbete/ Regelefterlevnadsrevision 2014–2020 (Revision nr DAC114SE1775)

strategiska partnerskapet på plats för kommande utlysning ska kunna genomföras i god tid så att inte programgenomförandet och sökanden drabbas negativt.

Att genomföra förändringen redan 1 juli 2025 kommer innebära en extra arbetsinsats av förvaltande myndighet. Till exempel så måste handläggningsprocessen av ansökningar om stöd samt beslutsprocessen förändras. Tillväxtverket bedömer att förändringarna som krävs av förvaltande myndighet är möjliga att genomföra till 1 juli 2025.

Ett av skälen till att Tillväxtverket avstyrker från förslaget om Tillväxtverket som en förvaltande myndighet, vilket i praktiken innebär en sammanslagning av Tillväxtverket och ESF-rådet, är att förändringen föreslås träda i kraft redan 2028. Tillväxtverket bedömer att detta är en komplex verksamhetsmässig förändring att genomföra på så kort tid. Fonderna skiljer sig åt vad gäller målgrupp, arbetssätt och sammanhang ur ett politikområdesperspektiv. Vi ser också risk för ett produktivitsbortfall med minskad förmåga att effektivt hantera och utbetala EU-medel under en tidsperiod, vilket skulle drabba stödsökande. Det är enligt vår bedömning ett tungt vägande skäl för att ett genomförande av den här dimensionen behöver senareläggas för att kunna planeras och genomföras, utan att det drabbar sökande av EU-medel.

8.4 Förslag om stärkt kontroll och revision.

8.4.1 Förslag om Ekonomistyrningsverkets främjande roll.

Tillväxtverket tillstyrker i huvudsak förslaget och ser att det kan bidra till mer likformiga bedömningar mellan de förvaltande myndigheterna.

Behovet finns att jämföra och landa i samma bedömningar som andra förvaltande myndigheter, vilket Tillväxtverket ser att Ekonomistyrningsverket (ESV) i en främjande roll skulle kunna bidra till. Det är dock viktigt att arbetet med tolknings- och tillämpningsfrågor sker tillsammans med de förvaltande myndigheterna då dessa har ett bredare perspektiv på handläggningen. ESV:s främjande roll får inte bli styrande. SEFI-rådet skulle med fördel fortsatt kunna användas för spridning av erfarenheter när det gäller brottförebyggande åtgärder. Erfarenheter som inte direkt kopplar till brottförebyggande åtgärder är mer lämpade inom ESV:s verksamhet.

9.6.1 Behov av gemensam plattform för förvaltnings- och kontrollsystem.

Tillväxtverket instämmer i utredningens bedömning att det finns ett behov av att kunna dela information om EU-stöd mer systematiskt än i dag, dels i syfte att uppfylla kraven på granskning och kontroll, dels för att öka effektiviteten arbetet.

Tillväxtverket har inte fattat beslut om användning av Arachne. Detta bland annat med anledning av att Tillväxtverket inte har hittat tydliga sekretessbrytande bestämmelser och utpekad rättslig grund för överföring av personuppgifter i den rättsutredning som myndigheten själv genomfört. Precis som utredningen pekar på så bör de juridiska frågeställningarna analyseras vidare innan en anslutning kan ske.

En integration av myndighetens ärendehanteringssystem Nyps mot Arachne/Edes innebär ökade kostnader för systemutveckling för Tillväxtverket, dels avseende själva integrationen och därutöver driver integrationen kostnader för ökad förvaltning.

10.5.4, 12.1 Förslag om att införa en lagstadgad anmälningsskyldighet vid misstänkt brottslighet med EU-medel (10.5.4, 12.1)

Tillväxtverket tillstyrker utredningens förslag.

Tillväxtverket har redan en skyldighet att anmäla till Ekobrottsmyndigheten i och med myndigheten medverkar i SEFI-rådet och följer dess anmälningsskyldighet. I praktiken har det därför en mindre betydelse om det införs en lagstadgad anmälningsskyldighet. Fördelen är att det blir tydligare och mer fokus på frågorna, vilket i sig kan ha en brottförebyggande effekt i hela samhället. På sikt kan detta leda till att anmälningsskyldigheten kommer att öka.

Det finns även andra aktörer och myndigheter utöver de som lagförslaget omfattar som kan upptäcka oegentligheter vid finansiering med EU-medel. Det är dels regionerna, eftersom de i egenskap av regionalt utvecklingsansvariga är involverade i stödgivning av statliga medel, dels även andra offentliga aktörer som bidrar med offentlig medfinansiering. Tillväxtverket anser därför att det bör övervägas om även regionerna, eller alla former av offentliga aktörer, bör ha en lagstadgad anmälningsskyldighet.

10.5.9, 12.1 Förslag att myndigheter ska anmäla misstänkt brott med EU-medel till Ekobrottsmyndigheten så fort det finns anledning att anta att ett brott med EU-medel kan ha begåtts

Tillväxtverket tillstyrker utredningens förslag.

Tillväxtverket anser att *Anledning att anta* är ett lågt ställt krav som kan innebära att antalet anmälningar till Ekobrottsmyndigheten ökar. En tydlig vägledning kopplat till vart gränsen går när det gäller *Anledning att anta* är därför önskvärt.

Tidigare erfarenheter visar att anmälningar i liten utsträckning leder till att åtal väcks. För att få önskad effekt bör det säkerställas att Ekobrottsmyndigheten har tillräcklig kapacitet för att utreda anmälningarna. För att bidra till att öka kvaliteten i anmälningarna och minska den administrativa bördan för myndigheterna ser Tillväxtverket gärna att anmälningförfarandet förenklas, till exempel genom ett standardiserat elektroniskt formulär.

I och med den lagstadgade anmälningsskyldigheten konstaterar Tillväxtverket, som förvaltande myndighet, att det för vissa ärenden kan innebära att Tillväxtverket kommer ha två processer i nästa instans som pågår parallellt. Det kan exempelvis inträffa om brottsanmälan till Ekobrottsmyndigheten genomförs i samband med att Tillväxtverket beslutar om att en kostnad i ansökan om utbetalning inte är stödberättigande och stödmottagaren överklagar Tillväxtverkets beslut till förvaltningsrätten.

10.5.10, 12.1 Ansökan om EU-medel ska undertecknas på "heder och samvete".

Tillväxtverket tillstyrker utredningens förslag.

Den som söker EU-medel från Tillväxtverket intygar genom sin underskrift av ansökan att de uppgifter som lämnats i ansökan, inklusive bilagor, är riktiga och att de kopior av handlingar som bifogats ansökan stämmer överens med originalen. Det är oklart om ett intygande på "heder och samvete" medför att informationen till sökande om skyldigheten att lämna korrekta uppgifter i samband med ansökan blir tydligare jämfört med det intygande om uppgifternas riktighet som Tillväxtverket i nuläget tillämpar. Tillväxtverket bedömer dock att det handlar om en mindre förändring jämfört med nuläget och ser inga tekniska eller processmässiga hinder om undertecknandet också ska ske på "heder och samvete".

Tillväxtverket bedömer att myndigheten har det IT-stöd som krävs för att sökande ska kunna underteckna en ansökan med sådan elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i eIDAS-förordningen 910/2014. En ökad användning av elektroniska signaturer innebär dock ökade kostnader för systemutveckling och systemförvaltning för Tillväxtverket.

10.5.13 Förslag att stärka SEFI-rådets strategiska roll

Tillväxtverket tillstyrker utredningens förslag.

Med tanke på den ökade risken med oegentligheter och ekonomisk brottslighet och kravet som framgår av förordningen 2021/1060 om gemensamma bestämmelser, även kallad CPR, med att förebygga och åtgärda oegentligheter så är förslaget rimligt och positivt.

Ett effektivt myndighetssamarbete bör dock både vara strategiskt och operativt. Att även ha operativa arbetsgrupper med representation från handläggare och programansvariga kompletterar SEFI-rådet. Förslaget att införliva arbetsgrupper i andra myndighetsgemensamma samarbetsformer är ett alternativ. Det är dock viktigt att arbetsgrupperna inte blir för formella och administrativt tungrodda. Tillväxtverket ser positivt på att SEFI-rådsrapporten var tredje år i stället kan ersättas av motsvarande information i årsredovisning.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Elisabeth Backteman. Handläggningen har gjorts av Monika Kväl, IdaMaria Andrén, Ingrid Tengberg, AnnSofi Persson-Stenborg, Per Persson, Sandra Zakrisson och Olof Bjurö. Den sistnämnda har varit föredragande för ärendet.

Elisabeth Backteman

Olof Bjurö