

**Mer att förenkla!**  
Administration  
i strukturfondsprojekt

RIR 2012:22



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-300-4

RIR 2012:22

FOTO: FOTOLIA, ALTERFALTER

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2012

RiR 2012:22

# Mer att förenkla!

Administration i strukturfondsprojekt





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-11-27

DNR: 31-2011-1103

RIR 2012:22

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

## Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt

Riksrevisionen har granskat om staten har utnyttjat de möjligheter som finns för att förenkla strukturfondsprojektens administration. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet, Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet, Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Sara Berglund* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Jesper Antelius*, revisor *Alica Selmanovic* och revisor *Amanda Söderlund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Sara Berglund

*För kännedom:*

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet

Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket

---



# Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Motiv till granskning	16
1.3 Syfte och revisionsfrågor	17
1.4 Granskningsinriktning och avgränsningar	18
1.5 Normer och bedömningskriterier	19
1.6 Metod och genomförande	20
1.7 Disposition	22
2 Strukturfonderna i Sverige	23
2.1 Syfte och mål med strukturfonderna	23
2.2 Systemet för nationell medfinansiering av strukturfonderna	26
2.3 Förvaltning och kontroll av strukturfonderna i Sverige	28
3 Socialfondsprojektens administration	33
3.1 Socialfondsprojektens upplevelse av administrationen	33
3.2 Socialfondsprojektens administrationskostnader	38
3.3 Sammanfattande iakttagelser	41
4 Det nationella handlingsutrymmet för en enklare hantering av socialfondsmedel	43
4.1 Nationellt handlingsutrymme för förvaltning och kontroll av Socialfonden	43
4.2 Medfinansieringen baserad på deltagarersättning	44
4.3 Socialfondsprojektens deltagarredovisning	48
4.4 Socialfondsprojektens kostnadsredovisning	49
4.5 Tydlighet och kontinuitet	50
4.6 Sammanfattande iakttagelser	52
5 Implementering och tillämpning av EU:s förenklingsåtgärder	53
5.1 EU:s förenklingsarbete på strukturfondsområdet	53
5.2 Möjligheter till enklare kostnadsredovisning	54
5.3 Genomförandet av redovisningsförenklningarna i andra medlemsstater	57
5.4 Regeringens roll i implementeringen av förenklingsåtgärderna	58
5.5 Implementering och tillämpning av schablonmässig redovisning av indirekta kostnader	59
5.6 Standardkostnader och klumpsummor tillämpas inte	64
5.7 Sammanfattande iakttagelser	67
6 Slutsatser och rekommendationer	69
6.1 Det nationella handlingsutrymmet kan utnyttjas bättre	70
6.2 EU:s förenklingsåtgärder har tillämpats i mycket begränsad utsträckning	73
6.3 Riksrevisionens rekommendationer	74
Referenser	75
Bilagor	
Bilaga 1 Enkät	81





## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen, ESF-rådet och Tillväxtverket har utnyttjat de möjligheter som finns för att förenkla strukturfondsprojektens administration.

### Granskningens bakgrund

*Motiv:* Den europeiska sammanhållningspolitiken syftar till att minska de ekonomiska och sociala ojämlikheterna inom EU. Politiken ska även bidra till att nå målen för Europa 2020 som handlar om att göra EU mer konkurrenskraftigt. Inom ramen för sammanhållningspolitiken tar Sverige emot cirka 15 miljarder kronor från strukturfonderna, Socialfonden och Regionalfonden, under programperioden 2007–2013. Till strukturfondsmedlen kommer nationell offentlig medfinansiering på ungefär lika mycket som EU-medlen.

Målen med strukturfonderna i Sverige är bland annat att stärka kompetensutvecklingen, öka arbetskraftsutbudet samt gynna innovativa miljöer och entreprenörskap. Strukturfondsmedlen finansierar projekt som till exempel syftar till att ge stöd till arbetssökande och att skapa nya arbetstillfällen. Totalt beräknas drygt 2 000 nationella projekt med minst 315 000 deltagare ta del av stödet från Socialfonden under programperioden 2007–2013. Ungefär 1 400 projekt har beviljats medel från Regionalfonden sedan 2007.

För närvarande pågår förhandlingar om EU:s budget och förordningar på strukturfondsområdet inför programperioden 2014–2020. I dessa förhandlingar har Sverige drivit linjen att EU:s långtidsbudget ska bli mer restriktiv och att prioriteringarna ska läggas om. I detta sammanhang verkar Sverige också för förenkling av reglerna för sammanhållningspolitiken.

För att strukturfondernas mål i Sverige ska kunna uppnås är det viktigt att medlen används effektivt. Riksdagen har också uttryckt att det är av intresse att strukturfondsmedel som går till svenska projekt ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt. Både på nationell nivå och på EU-nivå har det konstaterats att det finns ett behov av förenkling för att underlätta administrationen samt för att minska risken för fel i den ekonomiska redovisningen. Förenkling av strukturfondsprojektens administration är, enligt Riksrevisionen, en viktig förutsättning för en effektiv användning av strukturfondsmedlen i Sverige. Det bör påpekas att en minskning av administrationen bör ske med bibehållen god redovisning och kontroll.

I Sverige sker revision och kontroll av strukturfondsmedlen från både nationell nivå och EU-nivå eftersom kommissionen har det övergripande ansvaret för strukturfondsbudgeten. Det medför att förvaltningen av dessa medel sker i ett komplext sammanhang.

*Syfte:* Syftet med granskningen är att undersöka om regeringen och de förvaltande myndigheterna, ESF-rådet och Tillväxtverket, genom att förenkla administrationen som berör kontroll och uppföljning, har skapat förutsättningar för en mer effektiv användning av strukturfondsmedlen.

Riksrevisionen har valt att inrikta granskningen på förenkling av strukturfondsprojektens administration för kontroll och uppföljning, vilket är ett centralt syfte med förenklingsarbetet på strukturfondsområdet. Riksrevisionen har undersökt om det finns nationellt handlingsutrymme att förenkla för socialfondsprojekt som inte har utnyttjats under innevarande programperiod. Riksrevisionen har också granskat i vilken utsträckning tre förenklingsåtgärder som tagits fram av EU har införts i Sverige. Det handlar om användning av schablonmässig redovisning av indirekta kostnader, standardkostnader och klumpsummor för projekt som fått medel från Socialfonden och Regionalfonden.

*Genomförande:* Det empiriska underlaget till granskningen utgörs av en enkätundersökning riktad till socialfondsprojekt och intervjuer med personer som driver socialfondsprojekt. Därtill har intervjuer genomförts med tjänstemän på ESF-rådet, Tillväxtverket, Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet, ESV, kommissionen, samt utvärderare av socialfondsprojekt. Riksrevisionen har även gjort dokumentstudier och analyserat tillämplig lagstiftning.

## Granskningens resultat

Granskningen visar att regeringen och de förvaltande myndigheterna, ESF-rådet och Tillväxtverket, inte har åstadkommit tillräckligt för att underlätta strukturfondsprojektens administration. EU och riksdagen har ställt krav på en sund ekonomisk förvaltning samt effektivitet och hushållning med statens medel. Om strukturfondsprojektens administration förenklades i högre utsträckning skulle förutsättningarna för en effektiv användning av medlen förbättras. En effektiv användning av medlen är viktig för att de mål som användningen av strukturfondsmedlen ska bidra till, såsom ekonomisk tillväxt och välfärd, ska kunna uppnås.

### *Det nationella handlingsutrymmet för Socialfonden kan utnyttjas bättre*

Enligt Riksrevisionens enkät upplever mer än 90 procent av socialfondsprojekten administrationen som resurskrävande. Drygt 80 procent av projekten anser att det finns ett behov av att förenkla administrationen. Projekten anser även att administrationen försvårar genomförandet av projekten. Till exempel upplever ungefär 64 procent av projekten att de administrativa kraven gör det svårt att arbeta med innovativa idéer och metoder, vilket är en viktig del av mervärdet för Socialfonden i Sverige. Omkring 37 procent av projekten är också tveksamma till att söka socialfondsmedel igen, och den huvudsakliga orsaken till detta är den omfattande administrationen. Denna tveksamhet kan medföra att ESF-rådet i framtiden får svårt att få in tillräckligt många och kvalificerade ansökningar om medel från Socialfonden.

Riksrevisionen konstaterar också att det svenska systemet för nationell medfinansiering inom den största delen av Socialfonden, programområdet för ökat arbetskraftsutbud, leder till omfattande administration för de berörda projekten. Den övervägande delen av medfinansieringen inom detta programområde bygger på att projekten tillgodoräknar sig projektdeltagarnas individuella ersättning för sin försörjning. Dessa ersättningar utgörs av olika typer av arbetslöshetsersättningar såsom aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Ungefär 80 procent av socialfondsprojekten inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud upplever att administrationen av den här typen av medfinansiering i ganska eller mycket stor utsträckning är resurskrävande. Representanter för dessa projekt är också betydligt mer tveksamma till att söka socialfondsmedel igen jämfört med representanter för kompetensförsörjningsprojekt.

Dessutom visar granskningen att medfinansieringssystemet ger upphov till incitament som försämrar förutsättningarna att följa socialfondsprogrammets prioriteringar. Projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud måste säkerställa medfinansiering som matchar EU-medlen. Vissa prioriterade grupper, till exempel arbetslösa ungdomar eller långtidssjukskrivna, har låga ersättningar eller kan delta i projekten i begränsad utsträckning. Det leder till att projekt som vänder sig till dessa grupper generellt får en låg deltagarbaserad medfinansiering, vilket orsakar problem för projekt som inte har tillgång till andra typer av medfinansiering. Riksrevisionens enkät visar även att 59 procent av projekten inom detta programområde har svårt att få ihop tillräcklig medfinansiering. I förlängningen finns det också en risk för att projekt väljer bort prioriterade grupper i sin verksamhet eftersom de genererar lite medfinansiering.

Riksrevisionen bedömer att det finns möjligheter att underlätta socialfondsprojektens administration inom det nationella handlingsutrymmet. När det gäller medfinansieringen bör regeringen pröva om det inom ramen för det nationella handlingsutrymmet finns möjlighet att underlätta socialfondsprojektens administration och förbättra förutsättningarna för ett effektivt genomförande av projekten utan att det får konsekvenser för statsbudgeten.

Också myndigheterna bör utnyttja möjligheterna till förenkling i högre utsträckning. Det är till exempel möjligt för ESF-rådet att se över detaljeringsgraden och omfattningen av projektens redovisning samt införa en högre grad av elektronisk redovisning för alla kostnadsunderlag.

### *EU:s förenklingsåtgärder har använts i mycket begränsad utsträckning i Sverige*

Granskningen visar att EU:s åtgärder som syftar till att förenkla kostnadsredovisningen för Socialfonden och Regionalfonden i princip inte har använts i Sverige. Det finns endast en generell schablon som tillämpas, nämligen en modell för indirekta kostnader för regionalfondsprojekt. Denna modell infördes emellertid sent och kommer endast i liten omfattning att kunna användas under innevarande programperiod. Flera andra medlemsstater använder förenklingsåtgärderna i högre utsträckning än Sverige.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen gav ESF-rådet och Tillväxtverket möjlighet att arbeta med åtgärderna genom att införliva EU:s förenklingsåtgärder i den svenska förordningen. Regeringen startade också en arbetsgrupp för att arbetet skulle komma i gång. Regeringen har därefter inte gett ESF-rådet eller Tillväxtverket formella uppdrag eller återrapporteringskrav för myndigheternas arbete med EU:s förenklingsåtgärder.

ESF-rådet och Tillväxtverket har inte gjort någon systematisk utredning av förenklingspotentialen av att tillämpa redovisningsförenklingarna för de svenska strukturfondsprogrammen. Båda myndigheterna har dock bedömt att flera av EU:s åtgärder skulle leda till betydande förenklingar för både myndigheter och projekt i svenska strukturfondsprogram. Enligt Riksrevisionen har ESF-rådet och Tillväxtverket inte prioriterat arbetet med EU:s förenklingsåtgärder i tillräckligt hög utsträckning, vilket har medfört att resultatet blivit mycket begränsat.

Enligt kommissionens förslag för kommande programperiod kommer nuvarande förenklingsåtgärder att vara fortsatt aktuella och utvecklas. Riksrevisionen noterar att både ESF-rådet och Tillväxtverket avser att arbeta med EU:s förenklingsåtgärder inför och under kommande programperiod.

## Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- undersöka möjligheterna att förenkla administrationen av medfinansieringen i socialfondsprojekten för att motverka risken för att strukturfondsmedlen inte används effektivt.
- styra och följa upp de förvaltande myndigheternas arbete med EU:s förenklingsåtgärder.

Riksrevisionen rekommenderar ESF-rådet och Tillväxtverket att

- implementera och tillämpa de av EU:s förenklingsåtgärder som är relevanta för svenska strukturfondsprogram.

Riksrevisionen rekommenderar ESF-rådet att

- utveckla det elektroniska stödet för redovisningen i socialfondsprojekt.



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den europeiska sammanhållningspolitiken syftar till att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna och öka sammanhållningen inom Europeiska unionen (EU). Sammanhållningspolitiken ska även bidra till att nå målen för Europa 2020. Europa 2020 är en övergripande tillväxtstrategi som syftar till att göra EU mer konkurrenskraftigt med smart, hållbar och inkluderande tillväxt, bland annat genom att öka sysselsättningen, höja utbildningsnivån och minska fattigdomen.<sup>1</sup>

Resurserna för sammanhållningspolitiken uppgår till 347 miljarder euro för programperioden 2007–2013 och motsvarar drygt en tredjedel av EU:s totala utgifter för perioden. Pengarna som är avsatta för sammanhållningspolitiken kanaliseras till medlemsländerna genom strukturfonderna och Sammanhållningsfonden.<sup>2</sup> Strukturfonderna består av Europeiska socialfonden (Socialfonden) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (Regionalfonden). Under programperioden 2007–2013 kommer Sverige att ta emot cirka 15 miljarder kronor i stöd från EU:s strukturfonder. Till strukturfondsmedlen kommer nationell offentlig medfinansiering på ungefär lika mycket som EU-medlen. Totalt omfattar verksamheten alltså cirka 30 miljarder kronor för hela perioden.<sup>3</sup>

Medlemsstaterna lägger i samråd med Europeiska kommissionen (kommissionen) fast nationella prioriteringar för strukturfonderna inom ramen för EU:s gemensamma mål för sammanhållningspolitiken. I Sverige ska strukturfonderna gynna ökat arbetskraftsutbud, stärkt kompetensutveckling, innovativa miljöer och entreprenörskap. Dessa övergripande mål ska uppnås genom den verksamhet som bedrivs av alla de olika projekt som är mottagare av strukturfondsmedel. Projekten kan exempelvis handla om att hjälpa

<sup>1</sup> Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen – Europa 2020 En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, KOM(2010) 2020 slutlig.

<sup>2</sup> Sverige får inget stöd från Sammanhållningsfonden eftersom den riktar sig till de medlemsländer vars bruttonationalinkomst (BNI) per invånare är lägre än 90 procent av EU-genomsnittet.

<sup>3</sup> Årsredovisning för staten 2010, Skr. 2010/11:10, s. 240–241.

långtidsarbetslösa att få egen försörjning eller att skapa nya arbetstillfällen för ungdomar.

För närvarande pågår förhandlingar inom EU om budgeten för den kommande programperioden 2014–2020. I dessa förhandlingar har Sverige och ett antal andra medlemsstater, som i likhet med Sverige är nettobetalare till EU:s budget, drivit linjen att EU:s långtidsbudget ska bli mer restriktiv och att prioriteringarna ska läggas om. I detta sammanhang verkar Sverige också för förenkling av reglerna för sammanhållningspolitiken.

## 1.2 Motiv till granskning

De mål som användningen av strukturfondsmedlen ska bidra till är viktiga för ekonomisk tillväxt och välfärd. Riksdagen har betonat att det är av intresse att strukturfondsmedel som går till svenska projekt används på ett så effektivt sätt som möjligt.<sup>4</sup> En effektiv användning av medlen försvåras dock av det komplexa regelverket och den omfattande administrationen.

Europeiska revisionsrätten (revisionsrätten) har framhållit att majoriteten av felen som upptäcks i genomförandet av strukturfonderna i medlemsstaterna delvis är en följd av det komplicerade regelverket.<sup>5</sup> Även Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att det komplexa systemet kan göra att de krav som gäller redovisningen av strukturfondsmedlen inte är tydliga, vilket ökar risken för fel i projektens redovisning.<sup>6</sup>

De viktigaste aktörerna inom strukturfondsområdet på EU-nivå och berörda departement i det svenska regeringskansliet har beskrivit hanteringen av strukturfondsmedlen som administrativt tung.<sup>7</sup> Att systemet är administrativt tungt innebär en risk för att medlen inte används effektivt vilket kan försämra förutsättningarna för måluppfyllelse. En första aspekt i detta är att om mycket kraft läggs på administration och kontroll blir det svårare för både projekt och förvaltande myndighet att fokusera på att nå målen med verksamheten. Därmed kan effektiviteten i projekten bli lidande. En andra aspekt är att

<sup>4</sup> Bet. 2009/10:NU2, s. 20.

<sup>5</sup> Europeiska revisionsrätten (2008) Årsrapport för budgetåret 2007, s. 32; Europaparlamentet (2011) What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?

<sup>6</sup> Intervju Ekonomistyrningsverket, 2011-11-25.

<sup>7</sup> Intervju Ekonomistyrningsverket 2011-11-25; Intervju Arbetsmarknadsdepartementet och Näringsdepartementet 2011-10-05; Europaparlamentet (2011) What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?; Europeiska kommissionen, Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums, COCOF 09/0025/04-EN, 2010-01-28, s. 2–3.



det finns en risk att medel som skulle kunna användas till projektens kärnverksamhet i stället används till administration och att hanteringen av medlen på förvaltande och attesterande myndighet blir kostsam.<sup>8</sup> En tredje aspekt är att ett administrativt tungt system kan riskera att avskräcka aktörer från att söka medel.

Risken för fel på grund av ett komplext regelverk och den administrativa bördan har föranlett kommissionen att inleda ett förenklingsarbete på EU-nivå inom strukturfondsområdet. Arbetet har lett till att Europaparlamentet och Europeiska Unionens råd (ministerrådet) har antagit ett antal frivilliga och ett antal bindande förenklingsåtgärder under innevarande programperiod. Ansvariga departement i Sverige har betonat att det finns ett behov av förenkling. Den svenska regeringen har inför kommande programperiod poängterat vikten av att förenkla för strukturfondsprojekten.<sup>9</sup>

I Riksrevisionens förstudie till denna granskning framkom indikationer på att det finns möjligheter till förenkling för strukturfondsprojekt som regeringen och de förvaltande myndigheterna, Svenska ESF-rådet (ESF-rådet) och Tillväxtverket, inte har utnyttjat till fullo. Mot denna bakgrund är det relevant för Riksrevisionen att genomföra en granskning på detta område.

### 1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om regeringen och de förvaltande myndigheterna, ESF-rådet och Tillväxtverket, genom att förenkla administrationen som berör kontroll och uppföljning, har skapat förutsättningar för en mer effektiv användning av strukturfondsmedlen. Utifrån detta syfte har följande övergripande revisionsfråga formulerats:

- Har regeringen och de förvaltande myndigheterna utnyttjat de möjligheter till förenkling som finns för att främja en effektiv användning av strukturfondsmedlen?

Den övergripande revisionsfrågan har specificerats i följande två delfrågor:

- Har regeringen och ESF-rådet utnyttjat det nationella handlingsutrymmet för att underlätta administrationen i socialfondsprojekt?
- Har regeringen, ESF-rådet och Tillväxtverket implementerat och tillämpat EU:s förenklingsåtgärder för strukturfonderna i den mån detta varit möjligt och relevant?

<sup>8</sup> Europeiska kommissionen, Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums, COCOF 09/0025/04-EN, 2010-01-28.

<sup>9</sup> Proposition 2011/12:1, Utgiftsområde 19, s. 48.

## 1.4 Granskningens inriktning och avgränsningar

Riksrevisionens granskning avser regeringen samt de två myndigheter som ansvarar för förvaltningen av Socialfonden och Regionalfonden i Sverige, ESF-rådet och Tillväxtverket. Granskningen är inriktad på möjligheterna att förenkla strukturfondens administration som berör kontroll och uppföljning, vilket är ett centralt syfte med förenklingsarbetet på detta område. Detta innebär bland annat att Riksrevisionen inte granskar den interna effektiviteten hos de förvaltande myndigheterna eller projekten. I granskningen ingår inte heller att bedöma huruvida det skulle vara mer effektivt med en alternativ organisering av myndighetsstrukturen för att hantera strukturfonderna.

Det finns två möjligheter att arbeta med förenkling på strukturfundsområdet. Den första är att implementera och tillämpa EU:s förenklingsåtgärder i den mån de bedöms vara relevanta för strukturfundsprogrammen i Sverige. Den andra är att använda det övriga nationella handlingsutrymmet för att underlätta strukturfundsprojektens administration. Det bör påpekas att administration är en nödvändig del av projektets verksamhet och att en minskning av administrationen bör ske med bibehållen god redovisning och kontroll.

De utbetalningar av strukturfundsmedel som svenska myndigheter gör faller inom statsbudgetens utgiftsområde 14 (Arbetsmarknad och arbetsliv) för Socialfonden och utgiftsområde 19 (Regional tillväxt) för Regionalfonden.<sup>10</sup>

Riksrevisionen har valt att inte studera reglerna för statsstöd och upphandling i granskningen. Anledningen är att även om dessa regler kan vara relevanta för genomförandet av strukturfundsprojekt så är eventuella problem som uppkommer i tillämpningen av reglerna inte specifika för strukturfundsprojekt. Regelverken på dessa områden är också omfattande och en analys ryms inte inom ramen för denna granskning.

Riksrevisionen har bedömt att det i vissa delar har varit nödvändigt att begränsa granskningen till en fond. I granskningen av om det nationella handlingsutrymmet har utnyttjats för att underlätta projektens administration (den första delfrågan) studeras Socialfonden. Anledningen är att Riksrevisionen har identifierat risker för en ineffektiv användning av medlen som specifikt berör denna fond som kan ge upphov till ökad administration. Det handlar framför allt om systemet för nationell medfinansiering i programområdet för ökat arbetskraftsutbud. En fördel med att studera Socialfonden är att den är mindre diversifierad än Regionalfonden. Detta gör det möjligt att skapa en generell bild av socialfundsprojektens förutsättningar.

<sup>10</sup> Årsredovisning för staten 2010, Skr. 2010/11:10.

Det territoriella samarbetet som finansieras av Regionalfonden ingår inte i denna granskning. Motivet till avgränsningen är att det rör sig om en begränsad del av medlen och att den förvaltande myndigheten för de program som berör Sverige i många fall finns i en annan medlemsstat.<sup>11</sup>

## 1.5 Normer och bedömningskriterier

### 1.5.1 Effektivitet och hushållning i svensk statsförvaltning

Enligt budgetlagen (2011:230) 1 kap. 3 § ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. I myndighetsförordningen (2007:515) 3 § föreskrivs att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Detta gäller även hanteringen av strukturfonderna. Riksdagen har också uttryckt att det är av intresse att strukturfondsmedel som går till svenska projekt ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt.<sup>12</sup> Riksrevisionens bedömning är att ansvaret för en effektiv hantering av strukturfondsmedlen ligger såväl hos regeringen som hos ESF-rådet och Tillväxtverket. En enklare administration är enligt Riksrevisionen en viktig förutsättning för en effektiv användning av medlen.

### 1.5.2 Sund ekonomisk förvaltning av EU:s medel

Strukturfonderna faller inom så kallad delad förvaltning mellan medlemsstaterna och kommissionen, vilket betyder att svenska myndigheter är ansvariga för den dagliga hanteringen och kontrollen. Delad förvaltning innebär även att principen om sund ekonomisk förvaltning ska tillämpas av såväl kommissionen som medlemsstaterna i enlighet med EU:s budgetförordning.<sup>13</sup> Principen innebär att budgetanslagen ska användas i överensstämmelse med principerna om sparsamhet, kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Det territoriella samarbetet syftar till att utveckla samarbetet över nationsgränserna och utgör cirka 2,5 procent av den totala strukturfondsbudgeten.

<sup>12</sup> Bet. 2009/10:NU2, s. 20.

<sup>13</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999, artikel 14 om att principen om en sund ekonomisk förvaltning ska tillämpas. Se även artikel 48.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget.

<sup>14</sup> Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002, artikel 27.2.

Även i EU:s förordning med allmänna bestämmelser för strukturfonderna ställs alltså krav på att medlen ska användas effektivt. Ansvaret för att så sker delas mellan kommissionen och medlemsstaten Sverige.

### 1.5.3 *Målsättning att minska den administrativa bördan*

EU har tagit fram ett gemensamt mål om att minska den administrativa bördan inom EU med 25 procent fram till 2012. Strukturfonderna ingår i detta mål som ett av 13 prioriterade områden.<sup>15</sup> Det gemensamma EU-målet för att minska den administrativa bördan är inte bindande. Riksrevisionen anser emellertid att Sverige i egenskap av medlemsstat har ett ansvar att bidra till det gemensamma åtagandet.

## 1.6 Metod och genomförande

### 1.6.1 *Intervjuer*

Riksrevisionen har intervjuat företrädare för elva socialfondsprojekt samt fem handläggare på ESF-rådet. Urvalet av projekten baserades på en spridning vad gäller projektbudget, programområde, sektor och geografiskt område. Intervjuerna med handläggare på ESF-rådet ägde rum på olika regionkontor. Riksrevisionen intervjuade företrädare på regionkontoren i Västsverige, norra Mellansverige och östra Mellansverige. Syftet med intervjuerna var att få en förståelse för administrationen i socialfondsprojekt och att undersöka vilka moment projekten lägger ned mest resurser på samt vilka problem de administrativa kraven kan ge upphov till i genomförandet av projekten.

Riksrevisionen har även intervjuat tjänstemän på ESF-rådets huvudkontor, Tillväxtverket, Arbetsmarknadsdepartementet, Näringsdepartementet, ESV, kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik och stadspolitik samt utvärderare av socialfondsprojekt.

<sup>15</sup> Europeiska kommissionen, Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen, KOM(2007) 23 slutlig, Bryssel, 2007-01-24.

### 1.6.2 *Enkät till socialfondsprojekten och data om socialfondsprojektens kostnader*

Riksrevisionen har skickat ut en enkät till 674 socialfondsprojekt. Enkätundersökningen besvarades av 455 socialfondsprojekt vilket ger en svarsfrekvens på 67,5 procent. Syftet med enkäten var att kartlägga projektens upplevda erfarenhet av administrationen och hur denna påverkar deras förutsättningar för att kunna genomföra projekten på ett effektivt sätt, samt att identifiera de administrativa moment där det enligt projekten finns problem och behov av förenkling. Enkäten togs fram utifrån intervjuerna med representanter för projekt och ESF-rådets handläggare. Mer information om enkäten finns i bilaga 1. I granskningen har Riksrevisionen även använt data om socialfondsprojektens kostnader. Dessa uppgifter kommer från ESF-rådet.

### 1.6.3 *Rättslig analys*

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen genomfört en rättslig analys. Syftet har varit att bedöma det nationella handlingsutrymmet på strukturfondsområdet. Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, har kvalitetssäkrat den EU-rättsliga delen av analysen i rapporten.

### 1.6.4 *Dokumentanalys*

Rapporter och andra dokument har använts för att besvara granskningens frågeställningar. Riksrevisionen har tagit del av underlag från de granskade departementen och myndigheterna som belyser olika beslutsprocesser. Dessa underlag har varit av betydelse för bedömningen av hur regeringen och myndigheterna har implementerat EU:s förenklingsåtgärder och hur man i övrigt har utnyttjat det nationella handlingsutrymmet. Riksrevisionen har också tagit del av dokument från kommissionen och revisionsrätten som har analyserats i syfte att förstå hur EU:s regelverk kan tolkas. I samband med intervjuerna med projekt har Riksrevisionen studerat handlingar som rör projektredovisningen i syfte att kartlägga de olika administrativa momenten.

### 1.6.5 *Samtal och erfarenhetsutbyte*

För att öka förståelsen för strukturfondsområdet har Riksrevisionen fört samtal med ett antal aktörer som har kunskap och erfarenhet på området, såsom Sveriges Kommuner och Landsting, utvärderare av strukturfonderna i Sverige, myndigheten Tillväxtanalys och Ekobrottsmyndigheten.

Riksrevisionen deltar också i en internationell parallellgranskning av förenklingsarbetet för strukturfonderna. Det har gett Riksrevisionen möjlighet att utbyta erfarenheter på området med revisionsmyndigheter från 15 medlemsstater.<sup>16</sup>

## 1.7 Disposition

I kapitel 2 presenteras strukturfondernas syfte och mål. Här beskrivs också systemet för nationell medfinansiering av strukturfonderna och systemet för förvaltning och kontroll av medlen i Sverige. I kapitel 3 ges en bild av socialfondsprojektens administration och projektens upplevelse av densamma. I kapitel 4 analyserar Riksrevisionen det nationella handlingsutrymmet för att förenkla socialfondsprojektens administration för de administrativa moment som projekten pekat ut som mest resurskrävande. Kapitel 5 utreder hur regeringen och de förvaltande myndigheterna har implementerat och tillämpat EU:s förenklingsåtgärder. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel 6.

---

<sup>16</sup> Med revisionsmyndigheter avses här "Supreme Audit Institutions" motsvarande svenska Riksrevisionen.

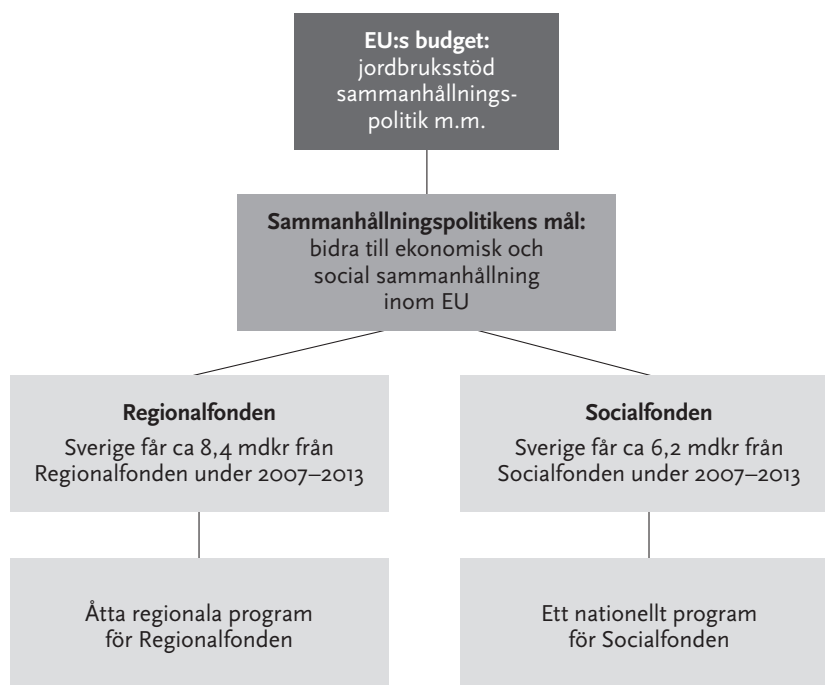
## 2 Strukturfonderna i Sverige

I detta kapitel beskrivs syfte och mål med strukturfonderna och förvaltningsstrukturen för hanteringen av medlen i Sverige. Beskrivningen är mer utförlig för Socialfonden eftersom granskningen i högre grad berör denna fond.

### 2.1 Syfte och mål med strukturfonderna

Den europeiska sammanhållningspolitiken syftar till att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna inom EU och öka sammanhållningen mellan länderna i unionen. De fonder som ingår i sammanhållningspolitiken är de två strukturfonderna Socialfonden och Regionalfonden, samt Sammanhållningsfonden. Sverige får medel från de två förstnämnda fonderna.

Figur 2.1. Strukturfonderna från EU:s budget till svenskt genomförande



Som framgår av figur 2.1 får Sverige ungefär 6,2 mdkr från Socialfonden och cirka 8,4 mdkr från Regionalfonden under programperioden 2007–2013. Dessa belopp matchas av Sverige med motsvarande belopp i nationell offentlig medfinansiering.

Den övergripande inriktningen på den verksamhet som Socialfonden och Regionalfonden finansierar i Sverige fastställs i en strategisk referensram. Inriktningen för de två fonderna specificeras sedan i operativa program. Medlemsstaterna har ett stort utrymme att fastställa nationella prioriteringar och utforma de operativa programmen. Regeringen har identifierat följande nationella prioriteringar för Socialfonden och Regionalfonden:<sup>17</sup>

1. innovation och förnyelse
2. kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud
3. tillgänglighet.

Sammanhållningspolitiken i Sverige ska genomföras i ett nationellt strukturfondsprogram med åtta regionala planer (Socialfonden) och åtta regionala strukturfondsprogram (Regionalfonden). Verksamheten bedrivs i projektform. Totalt beräknas drygt 2 000 nationella projekt med minst 315 000 deltagare ta del av stödet från Socialfonden under programperioden 2007–2013.<sup>18</sup> Från Regionalfonden har cirka 1 400 projekt beviljats medel sedan 2007. Uppskattningsvis kommer omkring 27 000 nya arbetstillfällen att skapas av verksamheten som finansieras av Regionalfonden.<sup>19</sup>

### 2.1.1 Syfte och mål med Socialfonden i Sverige

Det nationella strukturfondsprogrammet för programperioden 2007–2013 (Socialfondsprogrammet) anger inriktning och innehåll för Socialfonden i Sverige.<sup>20</sup> Programmet är uppdelat i programområdena kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud.

Socialfonden utgör en del av den svenska arbetsmarknadspolitiken och verksamheten i programmet ska inriktas på innovativa och otraditionella insatser. Detta gäller speciellt programområdet för ökat arbetskraftsutbud. Att Socialfonden ska stödja innovativ verksamhet för att nå målen med medlen slås även fast i förordning (EG) nr 1081/2006.<sup>21</sup> Enligt en intervju med

<sup>17</sup> Regeringskansliet (2007) En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.

<sup>18</sup> Svenska ESF-rådet (2012) Socialfonden i siffror 2012: Projektens deltagare och nytta.

<sup>19</sup> Tillväxtverket, Årsredovisning 2011, s.2.

<sup>20</sup> Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013, CCI 2007SE052P0001.

<sup>21</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1081/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1784/1999 artikel 3.5.



Arbetsmarknadsdepartementet ligger socialfondsprojektens mervärde i att de ska komplettera de redan befintliga arbetsmarknadspolitiska insatserna. Departementet framhåller att socialfondsprojekten inom programområdet för kompetensförsörjning fyller en viktig funktion eftersom det finns relativt små resurser för kompetensutvecklingsinsatser inom den ordinarie politiken. Vidare menar departementet att mervärdet inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud finns i möjligheten att nå personer som inte fångas upp av ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser. Nya samarbetsformer förväntas uppstå inom socialfondsprojekten, vilket bör leda till att ideella organisationer och företag får möjlighet att verka inom arbetsmarknadspolitiken. Dessa aktörer kan anpassa sig mer till individen och arbeta med individualiserade experimentella projekt.

Projekt inom programområdet för kompetensförsörjning ska vara inriktade på att vidareutbilda redan sysselsatta inom privat, offentlig och ideell verksamhet för att de ska fortsätta att vara attraktiva på arbetsmarknaden och ha rätt kompetens. Syftet med projekten kan också vara att motverka och förebygga diskriminering eller långtidssjukskrivningar. Ungefär 29 procent av socialfondsmedlen går till programområdet för kompetensförsörjning.

Programområdet för ökat arbetskraftsutbud får ungefär 67 procent av socialfondsmedlen under nuvarande programperiod. Projekt inom detta programområde syftar till att hjälpa individer att komma i arbete eller att komma närmare arbetsmarknaden. Fokus är på individer som står långt från arbetsmarknaden. Särskilda grupper som prioriteras är unga, personer med utländsk bakgrund och långtidssjukskrivna.<sup>22</sup> Deltagarna rekryteras ofta via Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Resterande socialfondsmedel, ungefär 4 procent, är så kallat tekniskt stöd som finansierar en del av administrationen på myndighetsnivå.

### 2.1.2 Syfte och mål med Regionalfonden i Sverige

Regionalfonden i Sverige är organiserad i åtta regionala program. Regionalfondsprojekten syftar huvudsakligen till att skapa nya arbetstillfällen och nya företag. De nationella prioriteringarna som berör Regionalfonden är ”innovation och förnyelse” och ”tillgänglighet”. För innovation och förnyelse har regeringen lyft fram innovativa miljöer och entreprenörskap som särskilt viktiga områden. Miljöer som är gynnsamma för innovation kan enligt regeringen både förbättra förutsättningarna för förnyelse och konkurrenskraft i svenska företag och dra till sig utländska investeringar. Det handlar till exempel om att stimulera kunskapsutbyte och samarbete mellan universitet och

<sup>22</sup> Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013, CCI 2007SE052P0001, s. 36-40.

högskolor och näringsliv. När det gäller entreprenörskap ska Regionalfonden bland annat finansiera insatser för att underlätta nyföretagande och stödja företagens kapitalförsörjning.

När det gäller tillgänglighet anser regeringen att insatser som rör regionförstoring och ett utvecklat informationssamhälle är särskilt viktiga. På området regionförstoring kan insatserna till exempel handla om att öka samordningen mellan olika transportslag för att öka tillgängligheten. Ett utvecklat informationssamhälle handlar både om IT-användningen i företag och om tillgängligheten till IT för medborgare.<sup>23</sup>

## 2.2 Systemet för nationell medfinansiering av strukturfonderna

Varje medlemsstat måste säkerställa nationell medfinansiering för att kunna få medel från Socialfonden och Regionalfonden. I Sverige får EU-medlen som högst täcka 50 procent av de totala utgifterna för strukturfondsverksamheten.<sup>24</sup> Resterande del ska alltså utgöras av den nationella medfinansieringen.

Den nationella medfinansieringen kan bestå av statliga, regionala och/eller lokala medel. En medlemsstat kan tillåta att privata medel räknas in i den nationella medfinansieringen,<sup>25</sup> men den svenska regeringen har valt att inte göra detta under programperioden 2007–2013. De finansiella ramarna för medfinansieringen av strukturfonderna bestäms av statsbudgeten som läggs fast av riksdagen. Utifrån de förutsättningarna lägger regeringen fast medfinansieringssystemets utformning i strukturfondsprogrammen som beslutas nationellt av regeringen och godkänns av kommissionen.

### 2.2.1 Nationell medfinansiering av Socialfonden

Den nationella medfinansieringen för socialfondsmedlen ser olika ut för programområdet för kompetensförsörjning och programområdet för ökat arbetskraftsutbud.

#### Programområdet för kompetensförsörjning

Inom programområdet för kompetensförsörjning finansieras den nationella medfinansieringen via statsbudgeten. Det innebär att utbetalningarna från ESF-rådet till projekt inom detta programområde innehåller både

<sup>23</sup> Regeringskansliet (2007) En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013, kapitel 2.

<sup>24</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, se Bilaga III.

<sup>25</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 53.1.

socialfondsmedel och nationell medfinansiering. Medfinansieringen finns inräknad i anslaget för Socialfonden på statsbudgeten.

### **Programområdet för ökat arbetskraftsutbud**

Inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud betalar ESF-rådet endast ut socialfondsmedel till projekten. Det finns tre olika möjligheter för dessa projekt att själva ordna den nationella medfinansieringen.

Den första möjligheten är att räkna in arbetsmarknadspolitiska och socialförsäkringspolitiska stöd för projektdeltagarnas individuella försörjning, till exempel aktivitetsstöd, försörjningsstöd eller sjukersättning som medfinansiering. Det är medel som utbetalas till projektdeltagaren och projekten kan inte använda dessa medel för att finansiera projektverksamheten. Projekten tillgodoräknar sig endast ersättningarna i en administrativ mening som nationell medfinansiering i sin redovisning till ESF-rådet. Hur stor ersättning varje projekt får tillgodoräkna sig beror på i vilken omfattning deltagaren medverkar i projektet och på hur mycket varje individuell deltagare får i ersättning. Den andra möjligheten är att projekten räknar in faktiska insatser från offentliga aktörer som medfinansiering. Det kan till exempel handla om arbetsinsatser eller tillhandahållande av lokal. Den sista möjligheten är att en offentlig aktör gör utbetalningar till projektet.

Inom ett och samma projekt är en kombination av de tre olika typerna av medfinansiering möjlig. Den övervägande delen av projektens medfinansiering inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud bygger på deltagarnas individuella ersättningar.<sup>26</sup>

#### **2.2.2 Nationell medfinansiering av Regionalfonden**

Den nationella medfinansieringen i regionalfondsprojekt består av medel från statliga, regionala eller lokala myndigheter eller andra offentliga aktörer. Medfinansieringen kan utgöras av utbetalningar av medel från dessa aktörer, men också av arbetsinsatser i form av exempelvis arbetstid eller utrustning.

Till skillnad från Socialfonden finns det för Regionalfonden ingen medfinansiering som bygger på projektdeltagares individuella ersättning. Det finns inte heller några medel i statsbudgeten som är avsatta specifikt för att medfinansiera Regionalfonden.

Regionalfondsprojekt kan även ha privat medfinansiering, men den kan inte ersätta kravet på att offentlig finansiering ska matcha medel som kommer från Regionalfonden. Sju av åtta regionala program ställer dock

<sup>26</sup> Svenska ESF-rådet, Årsredovisning 2011, s. 13; Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013, CCI 2007SE052P0001, s. 55.

krav på att näringslivet ska vara involverat i projekten och en femtedel av de regionalfondsprojekt som blev beviljade stöd fram till halvårsskiftet 2011 får medfinansiering från privata företag.

## 2.3 Förvaltning och kontroll av strukturfonderna i Sverige

Strukturfonderna faller under så kallad delad förvaltning. Det innebär att kommissionen har det övergripande ansvaret för strukturfondernas budget samtidigt som medlemsstaten ansvarar för den dagliga förvaltningen och kontrollen av strukturfondsmedlen. Varje medlemsstat är ansvarig för att bygga upp ett nationellt förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en sund ekonomisk förvaltning av EU:s medel. Förvaltningen och kontrollen ska ske i enlighet med bestämmelser som fastställts av EU. Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 med allmänna bestämmelser för både Socialfonden och Regionalfonden innehåller övergripande regler för nationella förvaltnings- och kontrollsystem. Förordning (EG) nr 1081/2006 och förordning (EG) nr 1080/2006 innehåller sektorsspecifika bestämmelser för Socialfonden och Regionalfonden. Kommissionen har specificerat reglerna för förvaltning och kontroll i förordning (EG) nr 1828/2006, och även tagit fram ett antal vägledningar för de förvaltande myndigheternas och den nationella revisionsmyndighetens arbete.<sup>27</sup>

Regeringen beslutar om de mest grundläggande delarna i det nationella förvaltnings- och kontrollsystemet, exempelvis när det gäller organisationsstruktur och att utse förvaltande myndigheter, samt antar nationella förordningar som är relevanta för strukturfondsområdet. I den nationella förordningen (2007:14) om förvaltning av EU:s strukturfonder har regeringen angett övergripande bestämmelser om hur strukturfonderna ska implementeras i Sverige. Regler om vad som utgör stödberättigande utgifter finns både i den nationella förordningen<sup>28</sup> och i de förvaltande myndigheternas föreskrifter.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Se till exempel: Europeiska kommissionen, Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007-2013 programming period, COCOCF 08/0020/04-EN, 2008-06-05; Europeiska kommissionen, Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (2007-2013 programming period), COCOCF 08/0019/00-EN, 2008-04-23.

<sup>28</sup> Se §§ 15-25.

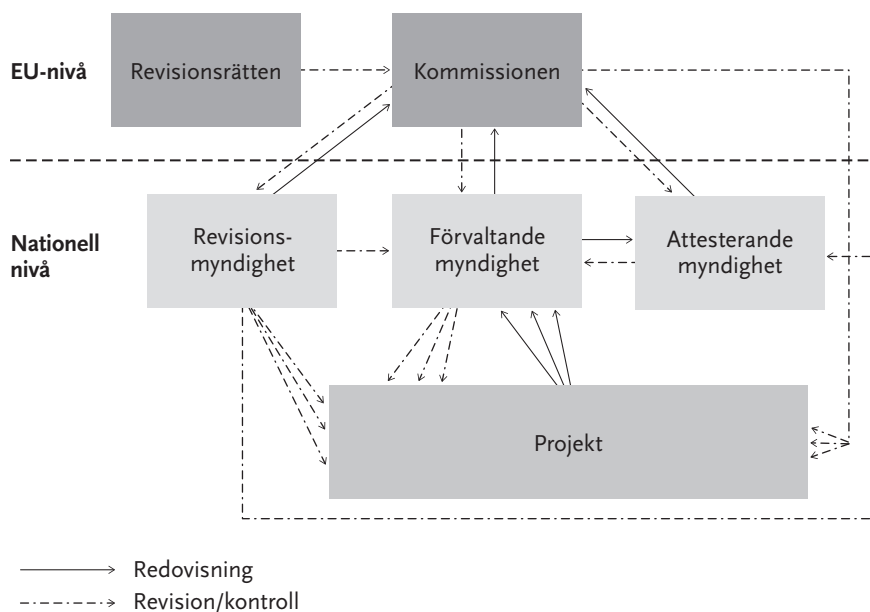
<sup>29</sup> Se §§ 11-24 i Svenska ESF-rådets föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska socialfonden (ESF) inom ramen för nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007-2013 och §§ 9, 11, 15-19, 21 i Verket för näringslivsutvecklings föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden inom ramen för regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007-2013.

Det är de förvaltande myndigheterna som arbetar operativt med strukturfondsprogrammen. Regeringens roll i genomförandet består främst av att styra myndigheterna och försäkra sig om att myndigheterna fullgör sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

### 2.3.1 Revision och kontroll

Eftersom strukturfondsmedlen faller under delad förvaltning sker revision och kontroll av medlen på olika nivåer. Detta innebär att ett strukturfondsprojekt både under och efter projektperioden kan bli föremål för revision och kontroller av förvaltande myndighet, ESV, kommissionen och revisionsrätten. Systemet för revision och kontroll illustreras i figur 2.2.

Figur 2.2. Revision och kontroll av strukturfondsmedel



#### Den förvaltande myndighetens kontroller

Den förvaltande myndigheten står för kontrollen av projekten på den första nationella kontrollnivån. De förvaltande myndigheterna i Sverige är ESF-rådet för Socialfonden och Tillväxtverket för Regionalfonden. Den förvaltande myndighetens huvudsakliga ansvar är att se till att det operativa programmet genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning.<sup>30</sup> Detta innebär bland annat att myndigheten ska se till att projekt som får EU-medel uppfyller kraven i tillämpliga gemenskapsregler och nationella regler.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 60.

<sup>31</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 60(a).

Myndigheten ska försäkra sig om att de utgifter som projekten deklarerar verkligen har funnits, att produkterna och tjänsterna har levererats i enlighet med beslutet om stöd och att projektens ansökningar om utbetalningar är korrekta.<sup>32</sup>

### Den attesterande myndighetens kontroller

Den andra nationella kontrollnivån utgörs av den attesterande myndigheten. ESF-rådet och Tillväxtverket är också utsedda att vara attesterande myndigheter för respektive program. Denna uppgift är skild från uppgiften att vara förvaltande myndighet. Den attesterande myndighetens ansvar är att överlämna ansökningar om utbetalningar av EU-stöd till kommissionen. Den ska intyga att de utgifter som den förvaltande myndigheten redovisar och som ligger till grund för ersättning är korrekta, har utarbetats med hjälp av tillförlitliga bokföringssystem och grundar sig på kontrollerbara verifikationer.<sup>33</sup>

### Den nationella revisionsmyndighetens kontroller

Den nationella revisionsmyndigheten för strukturfondsmedlen i Sverige är ESV. Myndigheten gör två slags revisioner: system- och projektgranskning.<sup>34</sup> ESV:s arbete grundas på en revisionsstrategi som myndigheten utarbetar och som kommissionen godkänner i början av programperioden.<sup>35</sup> ESV lägger varje år fram en kontrollrapport och ett yttrande för kommissionen.<sup>36</sup> Rapporten ska innehålla resultaten av de revisioner som genomförts under året och ange de brister som konstaterats i programmets förvaltnings- och kontrollsystem.

### Kommissionens kontroller

På EU-nivå är det kommissionen som ansvarar för övervakningen av att kontrollsystemen i medlemsstaterna inrättas och fungerar effektivt.<sup>37</sup> Tanken är att kommissionen ska kunna förlita sig på ESV:s revision och inte själv behöva revidera strukturfondsmedlen i Sverige. I detta syfte granskar kommissionens revisorer ESV, strukturfondsprojekt, samt förvaltande och attesterande myndigheter.<sup>38</sup> Under 2012 meddelade kommissionen att de förlitar sig på ESV:s revision av Regionalfonden för programperioden 2007–2013. När det gäller Socialfonden är kommissionens granskning ännu inte avslutad.

<sup>32</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006, artikel 13.

<sup>33</sup> Rådets förordning 1083/2006, artikel 61.

<sup>34</sup> Ekonomistyrningsverket (2012-10-11) EU-revision. <http://www.esv.se/2/Om-ESV/Verksamhet/EU-revision/>. [2012-10-11].

<sup>35</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 62.

<sup>36</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 62(d).

<sup>37</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 72.

<sup>38</sup> Intervju Ekonomistyrningsverket 2012-08-23.

Kommissionens klartecken att de förlitar sig på ESV:s revision kommer alltså relativt sent i programperioden. Kommissionen kan besluta om en finansiell korrigerings om kommissionens revisorer upptäcker felaktigheter i hanteringen av medlen i Sverige.<sup>39</sup>

### Revisionsrättens kontroller

En ytterligare aktör som är av betydelse för kontrollsystemet är revisionsrätten. Revisionsrätten är EU:s externa revisionsorgan som bedömer hur kommissionen har fullgjort sin uppgift att förvalta EU-budgeten korrekt.<sup>40</sup> Revisionsrätten ska pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund. För att göra denna bedömning besöker revisionsrätten medlemsstaterna och granskar ett urval av transaktioner. Det innebär att revisionsrätten genomför revisioner hos nationella myndigheter och enskilda projekt. Eftersom revisionsrättens revisionsobjekt är kommissionen riktar den däremot sin kritik mot kommissionen i de fall brister i de nationella kontrollsystemen upptäcks. Även fel som revisionsrätten konstaterar kan i förlängningen ge upphov till att kommissionen beslutar om en finansiell korrigerings.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artiklar 99–102.

<sup>40</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artiklar 285–287.

<sup>41</sup> Intervju Ekonomistyrningsverket 2012-08-23. Se Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 99 om när kommissionen kan göra finansiella korrigerings genom att helt eller delvis dra in EU-stödet till ett operativt program.





## 3 Socialfondsprojektens administration

Syftet med detta kapitel är att beskriva socialfondsprojektens administration som berör kontroll och uppföljning och hur den påverkar förutsättningarna för en effektiv användning av socialfondsmedlen. Riksrevisionen har undersökt vilka huvudsakliga administrativa moment som ingår i ett socialfondsprojekt. Vidare analyseras hur resurskrävande projekten upplever administrationen, vilka moment som är mest betungande, samt hur den påverkar förutsättningarna för att arbeta med målgrupperna på ett effektivt sätt. I kapitlet undersöks även vilken information som finns tillgänglig om projektens kostnader för administrationen.

### 3.1 Socialfondsprojektens upplevelse av administrationen

#### 3.1.1 Resurskrävande administrativa moment

Administrationen i ett socialfondsprojekt handlar om att projekten sammanställer och rapporterar information i syfte att verksamheten ska kunna följas upp och för att kontrollera att medlen används i enlighet med de regler och krav som gäller för socialfondsprojekt. Dessa regler och krav kan komma både från EU-nivå och från nationell nivå. I intervjuer med projekt och ESF-handläggare har Riksrevisionen identifierat vilka moment som ingår i denna administration. De huvudsakliga administrativa momenten som Riksrevisionen har identifierat är följande:

- rapportera tid- och löneredovisning för projektets personal till ESF-rådet
- styrka betalda utgifter till ESF-rådet (till exempel fakturor och betalningsbekräftelser)
- upprätta en rapport till ESF-rådet om projektets genomförda aktiviteter under den period som ansökan om utbetalning avser
- ta fram underlag och rapportera deltagarredovisning till Statistiska centralbyrån (SCB)
- ta fram underlag och redovisa medfinansiering i form av offentlig ersättning för projektdeltagare och/eller medfinansiering i annat än pengar från offentliga aktörer till ESF-rådet
- dokumentera upphandling och köp av varor och tjänster.

I intervjuerna och enkäten har Riksrevisionen bitt företrädare för projekten att besvara frågor om hur resurskrävande de upplever de olika administrativa momenten. De moment som projekten upplever som mest resurskrävande är att redovisa projektdeltagare och att redovisa medfinansiering. Redovisning av medfinansiering krävs dock endast av projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud. Att ta fram och sammanställa underlag för ansökan om utbetalning, främst för kostnadsredovisningen, upplevs också som ett resurskrävande moment. Enkätresultatet visade även att upphandling uppfattas som resurskrävande, men som nämnts i avsnitt 1.4 ingår det inte i denna granskning att undersöka möjligheterna till förenkling på upphandlingsområdet. Den bild som har framkommit i intervjuerna med ESF-handläggare stämmer väl överens med den bild som projekten ger.

Internationella studier har kommit fram till liknande resultat. SWECO uppskattar att ungefär 75 till 80 procent av projektens administration består av kostnadsredovisningen och att rapportera om genomförda aktiviteter.<sup>42</sup> The European PPP (Public Private Partnership) Expertise Centre (EPEC) lyfter i en studie från 2012 fram dokumentation och verifiering av resultat, efterlevnad av regelverket samt framtagande och sammanställning av verifieringsunderlagen som de administrativa moment som tar mest resurser i anspråk.<sup>43</sup>

Riksrevisionens enkät visar att över 90 procent av socialfondsprojekten upplever att administrationen är ganska eller mycket resurskrävande (se tabell 3.1). Det finns dock en betydande skillnad mellan de två programområdena i detta avseende. Ungefär 56 procent av representanterna för projekt som syftar till ett ökat arbetskraftsutbud upplever den totala projektadministrationen som mycket resurskrävande. Motsvarande siffra för projekten som syftar till kompetensförsörjning är 36 procent.

<sup>42</sup> SWECO (2010) Regional governance in the context of globalization: reviewing governance mechanisms and administrative costs, s. 40–41. Studien rör Regionalfonden och Sammanhållningsfonden.

<sup>43</sup> EPEC (2012) Study measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF, s. 41–42.

**Tabell 3.1.** Projektens upplevelse av i vilken utsträckning den totala projektadministrationen är resurskrävande (i procent)

	Kompetensförsörjning	Ökat arbetskraftsutbud	Totalt
Inte alls/I mycket liten utsträckning	0	0	0
I ganska liten utsträckning	11,1	3,2	7,3
I ganska stor utsträckning	53,4	40,8	47,3
I mycket stor utsträckning	35,5	55,5	45,1
Ingen uppfattning	0	0,5	0,2
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Källa: Riksrevisionens enkät fråga 11. I vilken utsträckning upplever du/ni att den totala administrationen av ert projekt är resurskrävande? Totalt 452 svarande varav 218 projekt inriktade mot ökat arbetskraftsutbud och 234 kompetensförsörjningsprojekt.*

Även intervjuerna med representanter för socialfondsprojekt bekräftar att administrationen uppfattas som mer betungande i de projekt som ska öka arbetskraftsutbudet jämfört med de projekt som handlar om kompetensförsörjning. Orsaken till denna skillnad är sannolikt att det ställs krav på projekten inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud att redovisa medfinansiering och att detta moment upplevs som mycket resurskrävande.

Riksrevisionens enkät och intervjuer med företrädare för projekt visar även att det finns efterfrågan på förenkling. Drygt 80 procent av projekten menar att behovet av att förenkla projektadministrationen är ganska eller mycket stort. Representanter för projekt som syftar till ett ökat arbetskraftsutbud anser i större utsträckning att administrationen behöver förenklas jämfört med representanter för kompetensförsörjningsprojekt. Omkring hälften av projekten som besvarat Riksrevisionens enkät har gett konkreta förslag på förenklingar. Dessa förslag beskrivs i kapitel 4.

### 3.1.2 Konsekvenser av en omfattande projektadministration

Projekten upplever även att de administrativa kraven påverkar projektens genomförande. Ungefär två tredjedelar anser att administrationskraven i ganska eller mycket hög utsträckning tar fokus från kärnverksamheten, det vill säga från arbetet med målgruppen och från aktiviteterna för att sprida projektets lärdomar.

**Tabell 3.2.** Administrativa krav påverkar projektets genomförande: Tar fokus från arbete riktat mot målgrupp och/eller spridningsaktiviteter (i procent)

	Kompetens- försörjning	Ökat arbets- kraftsutbud	Totalt
Inte alls/I mycket liten utsträckning	9,8	2,3	6,2
I ganska liten utsträckning	35,0	18,3	26,9
I ganska stor utsträckning	32,9	41,1	36,9
I mycket stor utsträckning	21,4	38,4	29,6
Ingen uppfattning	0,9	0	0,4
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Källa: Riksrevisionens enkät fråga 17a. I vilken utsträckning påverkar de administrativa kraven som är förenade med att driva ett ESF-projekt förutsättningarna för projektets genomförande? Svartaltemativ: Tar fokus från arbete riktat mot målgrupp och/eller spridningsaktiviteter. Totalt 453 svarande varav 219 från projekt inriktade mot ökat arbetskraftsutbud och 234 kompetensförsörjningsprojekt.*

Representanter för projekt som syftar till att öka arbetskraftsutbudet upplever i högre grad att de administrativa kraven påverkar genomförandet av kärnverksamheten. Omkring 38 procent av dessa projekt har svarat att administrationen i mycket stor utsträckning tar fokus från arbetet med målgruppen och/eller spridningsaktiviteter, medan 21 procent av kompetensförsörjningsprojekten är av samma uppfattning.

Enligt det nationella Socialfondsprogrammet som beslutas av regeringen och godkänns av kommissionen ska det finnas utrymme för projekten att experimentera med innovativa insatser och otraditionella metoder. Även företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet har påtalat mervärdet i att vända sig till personer som inte nås av ordinarie arbetsmarknadsinsatser genom innovativa projekt som är mer individualiserade än ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det gäller särskilt projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud. Riksrevisionens enkät visar att drygt 60 procent av projekten anser att arbetet med innovativa idéer och metoder försvåras på grund av de administrativa kraven.

**Tabell 3.3.** Administrativa krav påverkar projektets genomförande: Försvårar arbetet med innovativa idéer/metoder (i procent)

	Kompetensförsörjning	Ökat arbetskraftsutbud	Totalt
Inte alls/I mycket liten utsträckning	12,4	2,7	7,7
I ganska liten utsträckning	26,2	24,2	25,2
I ganska stor utsträckning	33,0	33,8	33,4
I mycket stor utsträckning	23,2	37,9	30,3
Ingen uppfattning	5,2	1,4	3,3
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: Riksrevisionens enkät fråga 17b. I vilken utsträckning påverkar de administrativa krav som är förenade med att driva ett ESF-projekt förutsättningarna för projektets genomförande? Svartalternativ: Försvårar arbetet med innovativa idéer/metoder. Totalt 452 svarande varav 233 kompetensförsörjningsprojekt och 219 projekt inriktade mot ökat arbetskraftsutbud.

Även här finns en tydlig skillnad mellan programområdena. Ungefär 38 procent av representanterna för projekt som syftar till ett ökat arbetskraftsutbud upplever att administrationen i mycket stor utsträckning försvårar det innovativa arbetet jämfört med 23 procent av representanterna för kompetensförsörjningsprojekten.

### 3.1.3 En stor andel är tveksamma till att söka socialfondsmedel igen

Vidare visar enkäten att cirka 37 procent av projekten är tveksamma till att söka socialfondsmedel igen. Bland representanter för projekt som syftar till ett ökat arbetskraftsutbud är ungefär 47 procent tveksamma till att söka socialfondsmedel igen. Motsvarande siffra för kompetensförsörjningsprojekten är 27 procent.

**Tabell 3.4.** Skulle du/ni söka ESF-medel igen? (i procent)

	Kompetensförsörjning	Ökat arbetskraftsutbud	Totalt
Ja	65,4	44,5	55,3
Tveksam	27,4	46,8	36,8
Nej	5,1	5,0	5,1
Vet ej	2,1	3,6	2,9
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: Riksrevisionens enkät fråga 26. Skulle du/ni söka ESF-medel igen? Totalt 454 svarande varav 234 kompetensförsörjningsprojekt och 220 projekt inriktade mot ökat arbetskraftsutbud.

Den främsta anledningen som projekten uppgett till tveksamheten inför att söka socialfondsmedel igen är den tunga administrationen. För projekt som syftar till ett ökat arbetskraftsutbud är systemet för medfinansiering en betydande orsak. Andra anledningar till tveksamheten att söka medel på nytt är stor ekonomisk risk och att man inte vet om det uppstår behov av ett nytt projekt. Enligt ESF-rådets egen kundundersökning riktad till socialfondsprojekt verkar det som att projekten i högre utsträckning kan tänka sig att söka projektmedel på nytt.<sup>44</sup> På en skala från 1 till 5 är medelvärdet 4 för frågan om de kan tänka sig att ansöka igen. Siffrorna är dock inte helt jämförbara med Riksrevisionens enkät då skalorna är olika och frågorna inte är identiskt utformade. Det är också möjligt att tänka sig att svaren blir något annorlunda beroende på vem som frågar.

Riksrevisionens enkät visar att majoriteten av de aktörer som driver socialfondsprojekt kände till möjligheten att söka socialfondsmedel sedan tidigare (52 procent). I drygt 80 procent av projekten har en eller flera projektmedarbetare tidigare erfarenhet av att jobba med EU-finansierade projekt. De som driver socialfondsprojekt har alltså i hög grad erfarenhet av och kännedom om EU-projekt och borde vara bekanta med kraven på administration. Ändå uppger många projekt tung administration som en anledning till att de är tveksamma till att söka socialfondsmedel igen. Det gäller oavsett om någon i projektet har tidigare erfarenhet av att arbeta med EU-finansierade projekt eller inte.

### 3.2 Socialfondsprojektens administrationskostnader

Kommissionen har satt upp som mål att den administrativa bördan ska minska med 25 procent. Däremot finns det inga normer, varken på EU-nivå eller på svensk nationell nivå, för hur höga de administrativa kostnaderna bör vara. För att socialfondsmedlen ska kunna användas effektivt anser Riksrevisionen emellertid att kostnaderna för administration bör hållas så låga som möjligt, så länge god redovisning och kontroll kan bibehållas.

Inom ramen för EU:s regelförenklingsarbete har både kommissionen och Europaparlamentet beställt studier i syfte att undersöka storleken på de administrativa kostnaderna och den administrativa bördan. Studierna har framför allt belyst kostnaderna för kontroll- och förvaltningssystemet.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Svenska ESF-rådet, Kundundersökning 2010, 757 respondenter.

<sup>45</sup> SWECO (2010) Regional governance in the context of globalization: reviewing governance mechanisms and administrative costs; Ramböll Management, Capgemini, Deloitte (2009) Report on the Cohesion Policy Priority Area: EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs.

De administrativa kostnaderna verkar enligt SWECO vara relativt låga på myndighetsnivån.

I de nationella utvärderingarna av strukturfonderna för programperioden 2007–2013 finns inga specifika studier om strukturfondsprojektens administrativa kostnader. Det finns dock internationella studier som försökt kvantifiera den administrativa bördan på projektnivå, men dessa studier har haft svårt att få fram tillförlitliga uppgifter. Både EPEC och SWECO har vänt sig till projekt för att kostnadsberäkna projektadministrationen. EPEC kom fram till att socialfondsprojektens kostnader för administrationen ligger någonstans mellan 4 och 8 procent av de totala kostnaderna för de 15 medlemsstater som ingick i EU före utvidgningen 2004. I EPEC:s definition av administration ingår de kostnader som uppkommer endast på grund av Socialfondens regelverk. SWECO uppskattar att administrationskostnaderna uppgår till mellan 0,7 och 16,5 procent av de stödberättigande kostnaderna för projekt som Regionalfonden och Sammanhållningsfonden finansierar. Båda studierna reserverar sig dock för varierande svars kvalitet i kombination med en mycket låg svarsfrekvens. I Riksrevisionens intervjuer med representanter för socialfondsprojekt har det också visat sig att de haft svårt att kvantifiera de administrativa momenten i tidsåtgång och kostnader.

ESF-rådet, som förvaltar Socialfonden i Sverige, har uppgifter om socialfondsprojektens administrationskostnader. Myndighetens uppgifter om kostnaderna kommer från projektens redovisning, där projektadministration är ett särskilt kostnadsslag. Uppgifterna används av handläggarna i syfte att följa upp de enskilda projektens kostnader i förhållande till uppsatt budget under projekttiden. ESF-rådet använder dock inte uppgifterna till att följa upp projektens administrationskostnader på aggregerad nivå. Riksrevisionen har gjort en sammanställning av ESF-rådets information om projektens kostnader för administration. Enligt dessa uppgifter uppgår administrationskostnaderna till omkring 9 procent av projektens totala kostnader.<sup>46</sup>

### 3.2.1 *Kostnaderna för administrationen verkar vara underskattade*

I intervjuer med projektrepresentanter och i Riksrevisionens enkät har det kommit fram att de redovisade kostnaderna för projektadministrationen tenderar att vara lägre än de faktiska kostnaderna. Det är exempelvis vanligt att projektledarens lön uteslutande redovisas under "Aktivitet till målgruppen", även om en del av projektledarens tid går åt till administration. Det kan handla om att projektledaren ansvarar för att ta fram underlag för medfinansieringen och redovisar projektets deltagare. I intervjuer har representanter för åtta av tio socialfondsprojekt uppgett att deras kostnader för administration är

<sup>46</sup> Bearbetade uppgifter av kostnadsredovisningen för 395 socialfondsprojekt från ESF-rådet.

högre än vad som syns i redovisningen. I Riksrevisionens enkät uppger 43 procent av projekten att de i ganska eller mycket stor utsträckning redovisar de administrativa moment som finns beskrivna i stycke 3.1.1 under andra aktiviteter. Av ESF-rådets uppgifter om de redovisade kostnaderna framgår också att det finns projekt som inte redovisar några administrationskostnader alls.<sup>47</sup>

En förklaring till att projekten redovisar olika under kostnadsslaget för administration är sannolikt att ESF-rådet inte har någon tydlig definition som styr vilka kostnader som ska redovisas som projektadministration. Myndigheten har inte heller några allmänna riktlinjer för hur stora administrationskostnaderna i ett projekt bör vara.<sup>48</sup>

I intervjuer med ESF-rådet har det framkommit att en ytterligare förklaring till att de redovisade kostnaderna för administration förefaller vara mindre än projektens faktiska kostnader kan vara att projekten underskattar kostnaderna för administration i sin budget. I samband med att handläggare på myndigheten behandlar ansökan om socialfondsmedel bedömer de om projektbudgeten är kostnadseffektiv och rimlig. Intervjuer med handläggare på ESF-rådet och socialfondsprojekt visar att det varierar huruvida handläggarna ger projekten råd om storleken på administrationskostnaderna i budgeten. När projekten har fått sin budget godkänd kan det vara svårt och tidskrävande att i efterhand omfördela socialfondsmedel mellan olika kostnadslag.

Av de projekt som svarat på Riksrevisionens enkät uppger 63 procent att projektägaren i ganska eller mycket stor utsträckning behöver skjuta till egna resurser på grund av administrationskraven. I intervjuerna beskriver projekten att det ofta handlar om extra arbetsinsatser som inte redovisas i projektverksamheten. Detta verkar särskilt vara fallet i de projekt som syftar till ett ökat arbetskraftsutbud där 41 procent svarar att de i mycket stor utsträckning lägger till egna resurser jämfört med 21,5 procent för kompetensförsörjningsprojekt.

Projekt som är inriktade på att öka arbetskraftsutbudet kan ha svårt att lägga tillräckliga resurser för projektadministration i projektbudgeten. Det beror på att projekten måste anpassa sin budget utifrån uppskattad storlek på medfinansieringen. Den övervägande delen av medfinansieringen består av deltagarnas individuella ersättning. Detta är medel som finns i projektbudgeten, men som projekten inte kan disponera för projektverksamheten. Samtidigt är administrationen i dessa projekt mer krävande än i projekt som är inriktade på kompetensförsörjning.

<sup>47</sup> Enligt de uppgifter som Riksrevisionen tagit del av har 35 av 395 projekt inga redovisade administrationskostnader.

<sup>48</sup> Intervju ESF-rådet 2012-03-23; E-postmeddelande från ESF-rådet 2012-09-20.



### 3.3 Sammanfattande iakttagelser

Både den svenska regeringen och kommissionen anser att förenkling av administrationen för strukturfondsprojekt är en prioriterad fråga. Granskningen visar att socialfondsprojekten upplever att administrationen är resurskrävande och försvårar ett effektivt genomförande av projekten. Projekten ser även ett stort behov av förenkling av administrationen i projekten.

De moment som projekten upplever vara mest resurskrävande är deltagarredovisningen, samt redovisningen av medfinansiering i programområdet för ökat arbetskraftsutbud. Även kostnadsredovisningen upplevs som ett administrativt tungt moment. Generellt upplevs administrationen vara mer omfattande och få större negativa konsekvenser för de projekt som syftar till att öka arbetskraftsutbudet. En viktig bidragande orsak till detta är sannolikt att dessa projekt redovisar medfinansiering till ESF-rådet, medan projekt inom området kompetensförsörjning inte behöver redovisa medfinansiering separat.

En majoritet av projekten upplever att de administrativa kraven försvårar genomförandet av projekten genom att kraven tar fokus från kärnverksamheten och gör det svårt att arbeta med innovativa idéer och metoder. Då mervärdet av Socialfonden till stor del ligger i att insatserna ska komplettera ordinarie arbetsmarknadspolitik genom att projekten arbetar med innovativa och otraditionella metoder kan hinder för projekten att arbeta på detta sätt leda till en försämrad måluppfyllelse.

Riksrevisionens enkät visar att mer än en tredjedel av projekten är tveksamma till att söka socialfondsmedel igen och den huvudsakliga orsaken till detta är den omfattande administrationen. Det är enligt Riksrevisionen en hög siffra, speciellt om man beaktar att de flesta projekt som besvarat enkäten har tidigare erfarenhet av att driva EU-finansierade projekt.

ESF-rådets uppgifter om projektens administrationskostnader ger enligt Riksrevisionen inte en fullständig bild av projektens verkliga kostnader för administrationen. Det medför att informationen om projektens administrationskostnader inte på ett meningsfullt sätt kan användas i uppföljningssyfte, exempelvis för att se vilken effekt förenklingar skulle ha på projektens administrationskostnader. En förklaring till att projekten inte redovisar alla administrativa moment som projektadministration är sannolikt att ESF-rådet inte har någon tydlig definition av administrativa kostnader. En annan möjlig förklaring är att de administrativa kostnaderna inte alltid fullt ut rymms inom projektbudgeten.



## 4 Det nationella handlingsutrymmet för en enklare hantering av socialfondsmedel

En möjlighet för regeringen och de förvaltande myndigheterna att förenkla strukturfondsprojektens administration och därmed förbättra förutsättningarna för en effektiv användning av medlen är att utnyttja det nationella handlingsutrymmet för att underlätta strukturfondsprojektens administration.

### 4.1 Nationellt handlingsutrymme för förvaltning och kontroll av Socialfonden

Det nationella handlingsutrymmet för förvaltning och kontroll av Socialfonden bestäms av EU:s förordningar på området.<sup>49</sup> Handlingsutrymmet definieras i praktiken också i viss utsträckning av kommissionens vägledningarna och av att området revideras av kommissionen och revisionsrätten. Sverige kan bli återbetalningsskyldigt om fel hittas i revision. När ESF-rådet och ESV har utformat förvaltnings- och kontrollsystemet samt kriterierna för revisionen har man därför utgått från erfarenheter från tidigare programperioder av kommissionens och revisionsrättens tolkning av regelverket. I detta avseende kan vägledningarna från kommissionen fungera som ett stöd för myndigheterna eftersom de i viss mån klargör kommissionens tolkning av hur EU:s förordningar ska tillämpas. Det innebär att vägledningarna följs av ESV och ESF-rådet även om de inte är formellt bindande.<sup>50</sup>

Utifrån en analys av regelverket konstaterar Riksrevisionen att det finns ett nationellt handlingsutrymme för förvaltning och kontroll av Socialfonden. På systemnivå är detta handlingsutrymme relativt stort. Medlemsstaterna ansvarar till exempel för att utse de myndigheter som står för förvaltningen och kontrollen av Socialfonden. Det ligger även i hög grad inom medlemsstaternas nationella handlingsutrymme att utforma system för nationell medfinansiering. Enligt EU:s bestämmelser ska ett nationellt medfinansieringssystem dock grundas på principen om additionalitet, vilket

<sup>49</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006; Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006; Rådets förordning (EG) nr 1081/2006.

<sup>50</sup> Intervju Ekonomistyrningsverket 2012-08-23.

innebär att stödet från strukturfonderna inte får ersätta en medlemsstats offentliga eller motsvarande utgifter för strukturåtgärder.<sup>51</sup>

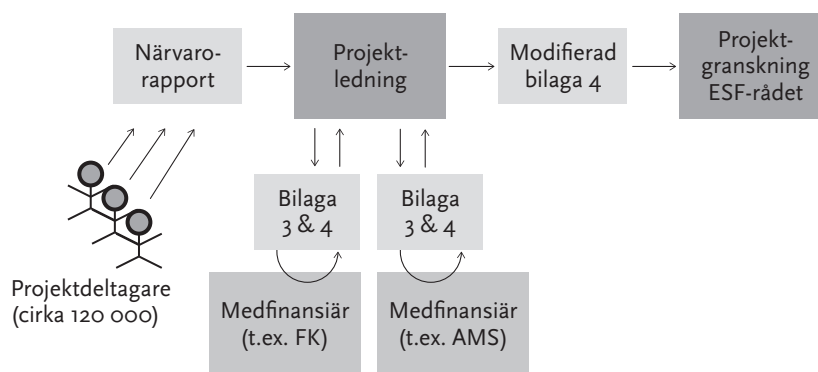
Det nationella handlingsutrymmet i fråga om krav gällande projektredovisningen är något mer begränsat än handlingsutrymmet på systemnivån. Enligt EU-förordningarna ska spårbarhet säkerställas i syfte att visa hur EU-medlen används nationellt.<sup>52</sup> I EU-förordningarna ställs det också krav på redovisning av uppgifter om projektdeltagare både för att följa upp resultat och för att kontrollera projektets verksamhet.<sup>53</sup> Förordningarna specificerar inte i detalj hur kontrollerna ska utföras eller exakt vilka dokument som ska granskas. I vägledningarna finns emellertid riktlinjer för hur de förvaltande myndigheterna kan utföra kontroller. Sammantaget finns det ett visst handlingsutrymme för förvaltande myndighet när det gäller vilka krav som ska ställas på projekten för redovisning av uppgifter för uppföljning och kontroll och hur myndigheten anpassar sina kontroller därefter.

## 4.2 Medfinansieringen baserad på deltagarersättning

### 4.2.1 Redovisningen av medfinansieringen

I de projekt som är inriktade på att öka arbetskraftsutbudet utgör deltagarnas individuella ersättning för försörjning merparten av den nationella medfinansieringen. Underlagen för denna typ av medfinansiering tas fram i flera steg. I figur 4.1 beskrivs denna process.

**Figur 4.1.** Processen för att redovisa medfinansiering baserad på deltagare



<sup>51</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 15.1.

<sup>52</sup> Rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 58; Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006, artikel 15.

<sup>53</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006, artikel 40(g).

Det är projektdeltagarnas individuella ersättningsnivåer och närvarotid i projektet som avgör storleken på den deltagarbaserade medfinansieringen. För att redovisa den deltagarbaserade medfinansieringen behöver projektledningen därför styrka deltagarnas faktiska nedlagda tid i projektet och koppla tiden till deltagarnas individuella ersättningar. I ett första steg ska projektdeltagarna fylla i och skriva under en närvarorapport som verifieras av projektledningen. Uppgifterna om deltagarnas ersättningar inhämtar projektledningen från medfinansiärerna, i regel kommuner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, via två olika blanketter (bilaga 3 och 4 i figur 4.1). Utifrån närvarorapporterna och medfinansiärernas underlag räknar projektledningen sedan ut medfinansieringen för respektive deltagare i projektet och skickar uppgifterna till ESF-rådet på blanketten bilaga 4. De andra underlagen, bilaga 3 och närvarorapporten, behöver projekten vanligtvis inte skicka in till ESF-rådet. De ska dock sparas i kontroll- och uppföljningssyfte.

I intervjuer har representanter för projekt uttryckt att de upplever att redovisningen av den deltagarbaserade medfinansieringen är mycket resurskrävande. Riksrevisionens enkät bekräftar detta. Ungefär 79 procent av representanterna för projekt som ska öka arbetskraftsutbudet upplever det som resurskrävande att ta fram underlag och redovisa deltagarbaserad medfinansiering till ESF-rådet. Som konstaterats i kapitel 3 upplever projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud även projektadministrationen som mer resurskrävande överlag än projekt inom programområdet för kompetensförsörjning. Projekten har också föreslagit förändringar i redovisningen av medfinansieringen för att förenkla projektadministrationen.<sup>54</sup>

I intervjuer med projekt har det framkommit att de anser att leddiderna för att få underlag från medfinansiärerna är långa och att det är väldigt resurskrävande att granska uppgifterna från medfinansiärerna för att säkerställa att de är korrekta. Det handlar exempelvis om att få närvaroformulär att stämma med medfinansiärernas underlag. En bidragande faktor till att administrationen kring medfinansieringen upplevs som resurskrävande kan vara att majoriteten av projekten får medfinansiering från fler än en offentlig aktör. Om projektdeltagare får sin ersättning från två olika medfinansiärer (exempelvis både Försäkringskassan och en kommun) kompliceras processen ytterligare.

Riksrevisionen konstaterar att det finns ett nationellt handlingsutrymme som ger möjlighet att välja vilken typ av medfinansiering som ska matcha stödet från Socialfonden. Medlemsstaterna har också valt olika alternativ för nationell medfinansiering av Socialfonden. Till exempel har Nederländerna och

<sup>54</sup> 223 projekt har gett ett eller flera förslag på förenklingar i Riksrevisionens enkät. Cirka 40 förenklingsförslag handlade om redovisningen av medfinansiering.

Finland valt att tillämpa system för medfinansiering där de inte använder sig av deltagarnas individuella ersättningar. Medfinansieringen för Socialfonden i Nederländerna består av medel från statsbudgeten, regionala medel samt medel från privata företag.<sup>55</sup> I Finland består den nationella medfinansieringen för Socialfonden av statliga och kommunala medel i form av utbetalningar eller bidrag i annat än pengar.<sup>56</sup> Privata medel tillåts också som en del av finansieringen av socialfondsprojekt i Finland, men dessa medel räknas inte med i den nationella medfinansieringen. Under förra programperioden använde Finland sig av ett medfinansieringssystem som inkluderade deltagarnas individuella ersättning, men denna typ av medfinansiering togs bort inför innevarande programperiod på grund av problem med verifieringen. Finland planerar inte att återinföra medfinansiering baserad på deltagarnas ersättning.<sup>57</sup>

#### 4.2.2 *Medfinansieringssystemets utformning har kritiserats*

Riksrevisionens enkätundersökning visar att många projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud har svårt att få ihop tillräcklig medfinansiering. Totalt har 59 procent av dessa projekt uppgett att de har haft ganska eller mycket svårt att få ihop tillräckligt med medfinansiering. Vart fjärde projekt har haft det mycket svårt.

Programområdet för ökat arbetskraftsutbud vänder sig till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. De prioriterade målgrupperna är personer som varit arbetslösa i över ett år och som är långtidssjukskrivna, unga och/eller har utländsk bakgrund.<sup>58</sup> Projekt som vänder sig till dessa grupper får ofta en låg deltagarbaserad medfinansiering eftersom deltagarna generellt har låga ersättningsnivåer. Ett exempel är unga arbetslösa som ofta får låga ersättningar när de deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det beror på att de i lägre grad är berättigade till arbetslöshetsersättning, och då erhåller så kallad utvecklingsersättning.<sup>59</sup> Personer mellan 18 och 24 år får då 140 kronor per dag, och personer som inte har slutförd gymnasieutbildning erhåller 48 kronor per dag.<sup>60</sup> Enligt uppgifter från projekt händer det också att ungdomar inte lämnar in sina närvarorapporter till Försäkringskassan eftersom de inte tycker att det är

<sup>55</sup> Operationeel programma, ESF Doelstelling 2, 2007-2013, maj 2007, s. 54-55.

<sup>56</sup> ESF-programdokument för fastlandsfinland 2007-2013: EU-målet för regional konkurrenskraft och sysselsättning CCI No 2007F1052PO001.

<sup>57</sup> E-postmeddelande från Ministry of Employment and the Economy, Finland, 2012-10-30.

<sup>58</sup> Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007-2013 CCI 2007SE052PO001, s. 38-39.

<sup>59</sup> Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

<sup>60</sup> Se Försäkringskassan, Utvecklingsersättning. [http://www.forsakringskassan.se/privatpers/arbetssokande/arbetsmarknadspolitiskt\\_program/utvecklingsersattning](http://www.forsakringskassan.se/privatpers/arbetssokande/arbetsmarknadspolitiskt_program/utvecklingsersattning) [2012-10-12].

värt besväret för en så låg ersättning. Detta medför att det i dessa fall inte finns någon deltagarersättning som projektet kan räkna in som medfinansiering. En annan anledning till låg deltagarbaserad medfinansiering är att vissa grupper, till exempel långtidsarbetslösa som har perioder av sjukskrivningar bakom sig, endast kan delta i projekten i begränsad utsträckning. Det gör att projekten endast kan tillgodoräkna sig en del av deras individuella ersättning.

Storleken på medfinansieringen styr hur mycket socialfondsmedel projekten kan få. Projekt som inte har tillgång till andra typer av medfinansiering än deltagarbaserad ersättning och som vänder sig till prioriterade grupper i Socialfondsprogrammet med låg ersättning eller begränsad möjlighet att delta får därför låg medfinansiering. Detta försvårar för dessa projekt att få ihop sin finansiering. Det är vanligt att projekten behöver ta in fler deltagare alternativt dra ner på projektverksamheten för att kompensera för det minskade EU-stödet. I många fall blir konsekvensen enligt utvärderare av socialfondsprojekt att projekten får lägga ned mycket kraft på att rekrytera nya projektdeltagare. Temagruppen Unga i Arbetslivet har pekat på specifika svårigheter som drabbar projekt med unga deltagare.<sup>61</sup> Enligt temagruppen kan regelverket också slå olika mot olika typer av projekt. Det kan vara lättare för offentliga aktörer att kompensera den låga medfinansieringen baserad på deltagarersättning genom att öka den egna medfinansieringen. Ideella och privata aktörer har inte denna möjlighet och kan därför ha svårare att ordna alternativ medfinansiering.

Att det finns problem med medfinansieringssystemet har uppmärksammats tidigare. I en rapport beskrivs medfinansieringen inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud som ett strukturellt problem för projekten. Systemet för medfinansiering förutsätter enligt rapporten att det finns rutiner mellan projekten och medfinansierare som gör att nya projektdeltagare smidigt kan slussas in i lämpliga projekt, vilket inte visar sig vara fallet i praktiken.<sup>62</sup> ESF-rådet har också vid upprepade tillfällen påpekat problemen som medfinansieringssystemet orsakar.<sup>63</sup> Även kommissionen har framfört att den anser att Sverige bör överväga att förändra systemet.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Temagruppen Unga i arbetslivet (2010) "Medfinansiering av ungdomsprojekt inom Europeiska Socialfonden under programperioden 2007–2013". ESF-rådet finansierar fem temagrupper som ska analysera, systematisera och sprida resultat från socialfondsprojekten under programperioden.

<sup>62</sup> Thörnquist A. (2011) *I utkanten av arbetsmarknad*, s. 12.

<sup>63</sup> Se till exempel Svenska ESF-rådet (2012) Socialfonden i siffror 2012 – projektens deltagare och nytta, s. 79.

<sup>64</sup> Företrädare från EU-kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering 2012-09-11.

### 4.3 Socialfondsprojektens deltagarredovisning

Projekt inom båda programområdena ska redovisa deltagarnas närvaro till ESF-rådet och SCB. Projekten skickar inte in detaljerade uppgifter om deltagare till ESF-rådet, men uppgifterna ska förvaras hos projekten och finnas tillgängliga för kontroll och revision. I kompetensförsörjningsprojekt består uppgifterna av hur många timmar varje deltagare har deltagit i en aktivitet, och redovisas på en särskild blankett från ESF-rådet. I projekt som ska öka arbetskraftsutbudet är deltagarredovisningen kopplad till projektens medfinansiering, såsom beskrivits i avsnitt 4.2.1. Projekten sammanställer också informationen i den så kallade lägesrapporten som skickas till ESF-rådet vid ansökan om utbetalning av stöd.

Registrering av uppgifter om deltagarna som behövs för att kunna följa upp resultatet av Socialfondsprogrammet sker genom att ESF-rådet samarbetar med SCB. Skälet till detta är att säkerställa skyddet av deltagarnas personliga integritet. I praktiken sker det genom att projekten rapporterar uppgifter om deltagarnas personnummer, antal timmar de deltagit per månad och i förekommande fall information om avbrottsorsaker till SCB.<sup>65</sup> SCB bearbetar sedan denna information i enlighet med det nationella Socialfondsprogrammets indikatorer.

Från intervjuerna med representanter för socialfondsprojekt och förvaltande myndighet samt i enkätundersökningen är det tydligt att deltagarredovisningen är ett mycket resurskrävande administrativt moment. Ungefär 80 procent av projekten upplever deltagarredovisningen som resurskrävande. Projektens förenklingsförslag för deltagarredovisningen handlar framför allt om att redovisningen bör bli mer samordnad.<sup>66</sup> Idag ser rapporteringen till de två myndigheterna olika ut och projekten upplever detta som dubbelarbete. Förslagen går ut på att det skulle underlätta om redovisningen till SCB exempelvis kunde gå via ESF-rådet, eller att ESF-rådets dokument och mallar för deltagarredovisning skulle vara kompatibla med SCB:s.

När det gäller redovisningen av deltagare finns det inom ramen för det nationella handlingsutrymmet möjligheter att genomföra en del av de förenklingar som projekten föreslår. Den förvaltande myndigheten skulle till exempel kunna undersöka om redovisningen av projektdeltagarna till ESF-rådet och SCB kan bli mer koordinerad. En annan möjlighet skulle kunna vara att upprätta någon form av system (till exempel ett datasystem) där projekten kan sköta all deltagarredovisning, givet att skyddet för enskildas

<sup>65</sup> Se kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006, Bilaga XXIII: *Uppgifter om deltagare i ESF-insatser*.

<sup>66</sup> 41 förenklingsförslag handlade om deltagarredovisningen.



personuppgifter bibehålls, vilket är ett krav enligt EU-reglerna.<sup>67</sup> Samtidigt får, enligt Riksrevisionens mening, förändringar i det nuvarande systemet inte förhindra möjligheterna att genomföra effektutvärderingar av god kvalitet.

#### 4.4 Socialfondsprojektens kostnadsredovisning

I intervjuerna med representanter för socialfondsprojekt och ESF-rådet har det visat sig att kostnadsredovisningen är ett omfattande moment i projektadministrationen.<sup>68</sup> Enligt Riksrevisionens enkätundersökning upplever drygt 60 procent av projekten det som resurskrävande att verifiera betalda utgifter till ESF-rådet. Vidare upplever 52 procent av projekten redovisningen av löner till ESF-rådet som resurskrävande och 48 procent upplever tidredovisning för projektets personal till ESF-rådet som resurskrävande.<sup>69</sup>

Omkring hälften av förenklingsförslagen från socialfondsprojekten i Riksrevisionens enkätundersökning är direkt kopplade till kostnadsredovisningen.<sup>70</sup> Dessa förslag handlar sammanfattningsvis om att minska antalet kopior på underlag som ska skickas in, utveckla elektronisk redovisning, ta fram schabloner för olika typer av kostnadsslag samt förenkla tid- och löneredovisningen. Det sistnämnda gäller till exempel en enklare tidredovisning för personalen som inte kräver en detaljerad indelning av olika aktiviteter.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det möjligt för ESF-rådet att inom ramen för det nationella handlingsutrymmet öka graden av elektronisk redovisning och att utveckla ett mer ändamålsenligt datasystem för redovisning.<sup>71</sup> Det finns även ett visst nationellt handlingsutrymme när det gäller själva urvalet av verifieringsunderlag som projekten ska skicka in för granskning till den förvaltande myndigheten. Det är exempelvis möjligt för den förvaltande myndigheten att göra en avvägning mellan omfattningen av på plats kontroller å ena sidan och vilka typer av dokument samt mängden underlag

<sup>67</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006, artikel 37.

<sup>68</sup> Med kostnadsredovisning avser Riksrevisionen projektets redovisning till ESF-rådet av kostnader för projektets genomförande inklusive lönekostnader. Underlagen för denna redovisning består exempelvis av fakturor, betalningsbekräftelser, kopior av bokföringsunderlag, kopior av hyresavtal, lönebesked och tidredovisning.

<sup>69</sup> Projekt som har svarat resurskrävande i ganska stor utsträckning eller mycket stor utsträckning har räknats in.

<sup>70</sup> 98 förslag handlade om kostnadsredovisningen. 51 av dessa handlar om utveckling av elektronisk redovisning, 28 om schabloner och 19 om tid- och löneredovisning.

<sup>71</sup> Se Europeiska kommissionen, "Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007 – 2013 programming period", COCOF 08/0020/04-EN, s. 11.

som projekten ska bifoga varje ansökan om utbetalning å den andra.<sup>72</sup> Denna avvägning styrs till stor del av myndighetens skyldighet att säkerställa spårbarhet i verifieringskedjan.

Verifieringskedjan styr också detaljeringsgraden i projektredovisningen. När det gäller en enklare tidredovisning är även detta enligt Riksrevisionens uppfattning en bedömningsfråga för förvaltande myndighet som handlar om en avvägning mellan att å ena sidan säkerställa verifieringskedjan och å andra sidan tillgodose projektens önskemål om enklare redovisning. Den förvaltande myndighetens avvägning kan påverkas av tidigare erfarenheter från revision eftersom den också är inriktad på verifieringskedjans tillförlitlighet. Den förvaltande myndigheten bör undersöka möjligheterna till en enklare tidredovisning.

Möjligheter att förenkla kostnadsredovisningen genom att använda schabloner har förts in i EU-förordningarna som en viktig del av EU:s förenklingsarbete. Tillämpningen och implementeringen av dessa förenklingsåtgärder för strukturfondsprogrammen i Sverige beskrivs i kapitel 5.

## 4.5 Tydlighet och kontinuitet

Riksrevisionens enkät visar att projekten upplever en brist på tydlighet och kontinuitet i ESF-rådets handläggning och rutiner. Drygt hälften av projekten som har bytt ekonom hos ESF-rådet upplever att detta har medfört att myndighetens bedömning av projektets redovisning förändrats. Vidare anser drygt en tredjedel av projekten att ESF-rådets information är otydlig när det gäller reglerna för projektredovisningen, till exempel vilka kostnader som är stödberättigande.

Riksrevisionens enkät visar också att projekten upplever att ändringar i regler och rutiner har lett till en ökning av projektadministrationen. Inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud upplever cirka 56 procent av projekten att projektadministrationen har ökat under projektets gång på grund av att ESF-rådet ändrat vissa regler och/eller rutiner. Motsvarande siffra för kompetensförsörjningsprojekt är 26 procent.

Lite mindre än hälften av projekten som upplever att ändringar medfört en ökad projektadministration menar att ökningen framför allt beror på ändrade rutiner för deltagarredovisningen. I intervjuer har representanter för projekt lyft fram att de upplever att en förändring i instruktionerna om

<sup>72</sup> Se Europeiska kommissionen, "Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007 – 2013 programming period", COCOF 08/0020/04-EN, s. 8.

hur projekten ska verifiera deltagarnärvaron inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud har ökat deras administration i stor utsträckning. Det är förmodligen detta som de flesta projekten syftar på när de uppgett ändrade rutiner för deltagarredovisningen i enkätsvaren. Några projekt har uppgett att denna förändring infördes med retroaktiv verkan, vilket ledde till ett mycket resurskrävande arbete. Andra ändringar som upplevs ha ökat administrationen är bland annat striktare krav på projektredovisningen generellt och att tolkningar eller rutiner varierar beroende på samordnare eller ekonom.

En möjlig anledning till att projekten upplever att ESF-rådets bedömningar ändras när projekt byter ekonom kan enligt intervju med ESF-rådet vara att den nya ekonomen i vissa fall gör en ny riskbedömning av projektet. Detta kan påverka urvalet av underlag som granskas. En annan bidragande orsak till att de krav som ESF-rådet ställer upplevs som svåra att förstå kan vara bristande administrativ kompetens i en del projekt. Både utvärderare med lång erfarenhet och ekonomer på ESF-rådet menar att projektens administrativa kompetens är varierande.

ESF-rådets riktlinjer och rutiner har tagits fram och reviderats under programperiodens gång. Enligt ESF-rådet handlar det främst om förtydliganden. En orsak till att ESF-rådet har ansett att förtydliganden har varit nödvändiga är att problem eller brister har uppdagats i revision eller i myndighetens egna kontroller. Det kan exempelvis handla om att verifieringsunderlagen inte är tillräckliga. Skärpningen av kraven på verifiering av deltagarredovisningen för medfinansieringen är enligt ESF-rådet och ESV ett exempel på detta.<sup>73</sup> Att ESF-rådets datasystem har utvecklats har också medfört att det har varit nödvändigt att anpassa rutinerna.<sup>74</sup>

Riksrevisionen anser att det är rimligt att anta att redovisningen upplevs som enklare om det är tydligt för projekten vilka krav som gäller för projektredovisningen och om regler och rutiner inte ändras under projektiden. I Riksrevisionens enkät ställdes ingen specifik fråga om detta, men ett antal av förenklingsförslagen som projekten lämnade i enkäten handlar om mer tydlighet från ESF-rådets sida.

<sup>73</sup> Intervju ESF-rådet, 2012-08-16; Intervju Ekonomistyrningsverket, 2012-08-23. Även revisionsrätten har enligt ESF-rådet påpekat detta.

<sup>74</sup> Intervju ESF-rådet, 2012-08-16.

## 4.6 Sammanfattande iakttagelser

Enligt Riksrevisionen medger det nationella handlingsutrymmet för förvaltning och kontroll av Socialfonden att regeringen och ESF-rådet förenklar de moment i socialfondsprojektens administration som projekten upplever som mest resurskrävande. Många av de specifika förenklingsförslag som projekten har uppgett i Riksrevisionens enkät ligger inom det nationella handlingsutrymmet.

Redovisningen av medfinansiering i programområdet för ökat arbetskraftsutbud bidrar starkt till att projektens administration blir omfattande. Denna medfinansiering utgörs till övervägande del av deltagarnas individuella ersättning för försörjning. Systemet för medfinansiering kan också orsaka problem för projektens finansiering och medför incitament som står i konflikt med programmets prioriteringar. Det kan enligt Riksrevisionen till exempel finnas en risk för att projekt som bedriver verksamhet för ungdomar väljer att inte inrikta sig mot denna målgrupp i framtida projekt. Utformningen av medfinansieringssystemet ligger i hög grad inom det nationella handlingsutrymmet, och det varierar hur medlemsstaterna har valt att ordna den nationella medfinansieringen. Det bör vara möjligt för regeringen att överväga systemets utformning och ta initiativ till ändringar i syfte att förenkla de administrativa kraven som ställs på projekten.

Deltagarredovisningen och kostnadsredovisningen är resurskrävande moment för projekt inom båda programområdena. Riksrevisionen kan konstatera att det finns utrymme för ESF-rådet att förenkla de administrativa rutinerna. Detta kan till exempel ske genom mer ändamålsenliga redovisningssystem och en högre grad av elektronisk redovisning. Beträffande kostnadsredovisningen finns det även en möjlighet att arbeta med schabloniserad redovisning av vissa typer av kostnader, vilket beskrivs närmare i kapitel 5.

Riksrevisionen har också noterat att projekten upplever en otydlighet och bristande kontinuitet från ESF-rådets sida och att ändringar av regler och rutiner ökar projektadministrationen. Tydlighet och kontinuitet när det gäller regler och rutiner kan enligt Riksrevisionen göra att projekten upplever administrationen som enklare.

## 5 Implementering och tillämpning av EU:s förenklingsåtgärder

En möjlighet för regeringen och de förvaltande myndigheterna att förenkla för strukturfondsprojekten är att implementera och tillämpa de förenklingsåtgärder som tagits fram av EU. Det är viktigt att förenklingsåtgärderna genomförs på ett sätt som möjliggör bibehållen god redovisning och kontroll. I detta kapitel analyseras regeringens och de förvaltande myndigheternas arbete med implementering och tillämpning av EU:s förenklingsåtgärder för både Socialfonden och Regionalfonden. Riksrevisionen har också gjort en mindre internationell utblick som relaterar till implementeringen av EU:s förenklingsåtgärder i andra medlemsstater.

### 5.1 EU:s förenklingsarbete på strukturfondsområdet

Regelförenkling står högt på den politiska dagordningen, både i EU och i Sverige. Inom ramen för Lissabonstrategin/Europa 2020 har kommissionen tagit fram en strategi om ”smart lagstiftning” för att förenkla EU:s regelverk och minska den administrativa bördan. Strategin syftar till att förenkla och förbättra både existerande och nya regler, samt att stärka EU-lagstiftningens effektivitet och ändamålsenlighet.<sup>75</sup> Kommissionen publicerade 2007 en handlingsplan för att minska den administrativa bördan för företag med 25 procent fram till 2012.<sup>76</sup>

Sammanhållningspolitiken, där Socialfonden och Regionalfonden ingår, utgör ett av tretton prioriterade områden i EU:s handlingsplan.<sup>77</sup> Målgruppen för förenklingsåtgärderna inom detta område inkluderar offentliga aktörer som bedriver strukturfondsprojekt. EU:s förenklingsarbete på strukturfondsområdet har pågått i flera år och initierades bland annat på grund av att revisionsrätten 2007 rekommenderade kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet

<sup>75</sup> Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, ”Smart lagstiftning i Europeiska Unionen”, KOM(2010) 543 slutlig, 08.10.2010.

<sup>76</sup> Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, ”Åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen” KOM(2007) 23 slutgiltig, Bryssel, 24.01.2007.

<sup>77</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/administrative-burdens/priority-areas/cohesion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/administrative-burdens/priority-areas/cohesion/index_en.htm), 2011-12-13.

att överväga underlättande åtgärder inom sammanhållningspolitiken.<sup>78</sup> Förenklingsarbetet syftar inte bara till att minska administrationen och risken för fel, utan också till att maximera och optimera användningen av strukturfondsmedlen som ett sätt att bemöta den ekonomiska krisen.<sup>79</sup>

Mot denna bakgrund har EU genomfört en rad olika förenklingsåtgärder under programperioden 2007–2013. I granskningen har Riksrevisionen närmare undersökt den nationella implementeringen av tre åtgärder för förenklad kostnadsredovisning som införts i EU:s förordningar. Gemensamt för dessa tre åtgärder är att de syftar till att underlätta förvaltningen, administrationen och kontrollen av de projekt som får stöd från strukturfonderna. Anledningen till valet av just dessa förenklingsåtgärder är att kostnadsredovisningen är ett av de mest omfattande administrativa momenten i projektens administration. Enligt företrädare för kommissionen är åtgärderna för förenklad kostnadsredovisning också de viktigaste förenklingsåtgärderna för den här programperioden.<sup>80</sup> Dessa förenklingsåtgärder har även lyfts fram i internationella rapporter om förenkling och administrativ börda på strukturfondsområdet eftersom de är generellt tillämpbara för alla typer av strukturfondsprojekt.<sup>81</sup>

Åtgärderna för förenklad kostnadsredovisning kommer enligt Näringsdepartementet även att vara aktuella under programperioden 2014–2020. Det är ännu inte helt klart hur de kommer att vara utformade eftersom förhandlingarna om EU:s förordningar på strukturfondsområdet för kommande programperiod fortfarande pågår.

## 5.2 Möjligheter till enklare kostnadsredovisning

EU:s regelförenklingar gällande kostnadsredovisningen handlar om möjligheten att använda schabloner, standardkostnader eller klumpsummor i stället för faktiska kostnader. Det finns inga krav i EU:s förordningar på att medlemsstaterna ska använda sig av möjligheterna till enklare kostnadsredovisning. Medlemsstater som vill utnyttja förenklingarna i ett nationellt strukturfondsprogram behöver ta fram modeller som ska vara

<sup>78</sup> Europeiska revisionsrätten, Årsrapport för budgetåret 2007, s. 62.

<sup>79</sup> Blomeyer & Sanz (2011) What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?, s. 22-23.

<sup>80</sup> Intervju Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, 2011-12-06.

<sup>81</sup> Se t.ex. Blomeyer & Sanz (2011) What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?; EPEC (2012) Study measuring current and future requirements on administrative cost and burden of managing the ESF.

rättvisa, skäligen och kontrollerbara och baseras på ett empiriskt material.<sup>82</sup> I det följande beskrivs EU:s tre förenklingsåtgärder för kostnadsredovisningen.<sup>83</sup>

### 5.2.1 Schablonmässigt angivna indirekta kostnader

Indirekta kostnader (så kallade overheadkostnader) är enligt kommissionens vägledning kostnader som inte kan kopplas direkt till en individuell aktivitet i projektet. Sådana kostnader inkluderar administrativa kostnader för vilka det är svårt att bestämma den specifika summa som hör till en särskild aktivitet (till exempel ledningsfunktioner, rekryteringskostnader, revisorskostnader, städning, telefonkostnader, kostnader för vatten och elektricitet).<sup>84</sup>

För att förenkla redovisningen av indirekta kostnader infördes i EU:s regelverk möjligheten att tillämpa en schablon för socialfondsprojekt år 2006<sup>85</sup> och för regionalfondsprojekt år 2009.<sup>86</sup> Förenklingen innebär att projekt som redovisar enligt en fastställd procentsats inte behöver styrka dessa kostnader. Procentsatsen för indirekta kostnader får uppgå till högst 20 procent av de direkta kostnaderna i projektet.

### 5.2.2 Standardkostnader

År 2009 infördes möjligheten att redovisa schablonmässiga kostnader beräknade genom att använda standardiserade skalor av enhetskostnader i EU-förordningarna för både Socialfonden och Regionalfonden.<sup>87</sup> Ett exempel på en sådan enhetskostnad är standardkostnader för utbildning. Om den förvaltande myndigheten har tagit fram en standardkostnad där en timmes IT-utbildning kostar 200 kronor per deltagare kan ett projekt som ska erbjuda 100 timmar IT-utbildning till 20 deltagare få totalt ( $200 \times 100 \times 20 =$ ) 400 000 kronor i stöd. I slutet av projektet är det de faktiska timmarna som varje person har deltagit i utbildningen som kommer att utgöra underlag för beräkningen av

<sup>82</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2009 av den 6 maj 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1081/2006 om Europeiska socialfonden för att utöka typerna av utgifter som berättigar till stöd från fonden, artikel 1.2; Europeiska kommissionen (2010) Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums, COCOF 09/0025/04-EN, s. 9 och s. 21 ff.

<sup>83</sup> Beskrivningen av förenklingsåtgärderna baseras i huvudsak på kommissionens vägledning: Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums, COCOF 09/0025/04-EN, slutlig version 2010-01-28.

<sup>84</sup> Europeiska Kommissionen (2010) Indirect costs declared on a flat rate basis, flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, lump sums, COCOF 09/0025/04.

<sup>85</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2009.

<sup>86</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 397/2009 av den 6 maj 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden vad gäller stödberättigande för investeringar i energieffektivitet och förnybar energi i bostäder.

<sup>87</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2009 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 397/2009.

stödet. Användningen av standardkostnader innebär att projekten inte behöver verifiera kostnaderna för IT-utbildningen, utan endast redovisa deltagarnas tid i utbildningen och att utbildningen har genomförts. Ett annat exempel är standardkostnader för löner för olika typer av tjänster inom projekt.

Standardkostnader kan även vara resultatbaserade. Ett arbetsmarknadsprojekt skulle exempelvis kunna få socialfondsmedel baserat på standardsättning genom att projektet får en summa för varje deltagare som får ett arbete efter avslutad insats och behåller arbetet inom en på förhand bestämd tid.

### 5.2.3 Klumpsummor

Den tredje förenklingsåtgärden som kan användas i stället för att redovisa faktiska kostnader innebär att ett projekt får en klumpsumma om maximalt 50 000 euro för genomförandet av hela eller delar av ett projekt. För att ett strukturfondsprojekt ska få en klumpsumma måste det uppnå ett visst resultat. Med utgångspunkt i en detaljerad projektbudget kan ett projekt ansöka om stöd i form av en klumpsumma som utbetalas efter redogörelse av uppnådda resultat vid projektets avslut.<sup>88</sup> Ingen verifiering av kostnaderna krävs, utan projekt ska i stället kunna bevisa att planerade aktiviteter har ägt rum.

Den förvaltande myndigheten behöver tillhandahålla ett verifieringsunderlag vid revision för att kunna styrka hur de har gjort beräkningen för en viss klumpsumma. Beräkningen ska precis som för de ovan nämnda förenklingsåtgärderna vara rättvis, skälig och kontrollerbar.

### 5.2.4 Utlåtanden och förhandsgodkännande av modeller

När det gäller schabloner för indirekta kostnader, uppmanas medlemsstaterna att skicka sina modeller för schablonmässig redovisning till kommissionen för ett förhandsgodkännande. Kommissionen granskar att den förvaltande myndigheten tydligt har definierat direkta och indirekta kostnader samt den metod och det underlag som har använts för att ta fram schablonmodellen.<sup>89</sup> Motivet till att kommissionen vill godkänna modellerna är att det ska skapa mer säkerhet för medlemsstaterna att modellerna ska klara en revision.<sup>90</sup> För modeller som gäller förenkling genom standardkostnader och klumpsummor ger kommissionen inga förhandsgodkännanden. Enligt uppgift från

<sup>88</sup> Delbetalningar är också möjliga, se Europeiska Kommissionen (2010) Indirect costs declared on a flat rate basis, flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, lump sums, COCOF 09/0025/04.

<sup>89</sup> Europeiska Kommissionen (2010) Indirect costs declared on a flat rate basis, flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, lump sums, COCOF 09/0025/04.

<sup>90</sup> Intervju Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering 2011-12-06.



kommissionen är brist på resurser anledningen till att den inte godkänner också dessa modeller.

På uppmaning från kommissionen har en praxis utvecklats i Sverige som innebär att ESV i sin roll som revisionsmyndighet lämnar ett utlåtande om framtagna modeller innan de skickas till kommissionen. ESV granskar om modellen är tillräckligt underbyggd.<sup>91</sup> Denna praxis syftar till att ge en ökad säkerhet för förvaltande myndigheter att modellerna inte kommer att underkännas vid revision i ett senare skede.<sup>92</sup>

### 5.3 Genomförandet av redovisningsförenklingarna i andra medlemsstater

Enligt uppgifter från oktober 2011 hade 16 medlemsstater infört en eller flera av redovisningsförenklingarna för Socialfonden. Motsvarande siffra för Regionalfonden var sju. Sex medlemsstater, däribland Sverige, hade vid den tidpunkten inte infört någon av förenklingsåtgärderna.<sup>93</sup> Kort därefter fick Tillväxtverket en modell för schablonmässig redovisning av indirekta kostnader godkänd av kommissionen.

En studie av den administrativa bördan för Socialfonden från 2012 konstaterade att samtliga sex medlemsstater som ingick i studien (Belgien, Tjeckien, Finland, Italien, Malta, Polen och Storbritannien) hade infört en schablon för indirekta kostnader för minst ett socialfondsprogram. Fem av medlemsstaterna tillämpade standardkostnader och två tillämpade klumpsummor.<sup>94</sup> I syfte att få en bild av genomförandet av förenklingsåtgärderna skickade kommissionen under 2012 ut en enkätundersökning till socialfondsprogram. Av de 53 socialfondsprogram som svarade använde 40 en eller flera av åtgärderna. Resterande 13 använde ingen av åtgärderna.<sup>95</sup>

Under granskningen har det visat sig vara svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om vad redovisningsförenklingarna generellt har lett till i form av minskade administrationskostnader. Det finns få studier som har försökt att uppskatta effekterna. En studie av Socialfonden beställd av kommissionen från 2012

<sup>91</sup> Intervju Ekonomistyrningsverket 2011-11-25.

<sup>92</sup> Intervju Tillväxtverket 2012-05-29.

<sup>93</sup> Blomeyer & Sanz (2011) What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?, s. 62.

<sup>94</sup> EPEC (2012) Study measuring current and future requirements on administrative cost and burden of managing the ESF, s. 77.

<sup>95</sup> Europeiska kommissionen, Survey on the use of the simplified cost options (SCOs) – A first evaluation.

beskriver att de flesta tillfrågade myndigheterna i andra medlemsstater ansåg att det inte var möjligt att uppskatta effekten av EU:s redovisningsförenklingar. I många av dessa fall hade redovisningsförenklingarna nyligen införts.<sup>96</sup>

Enligt en studie från Europaparlamentet kommer EU:s redovisningsförenklingar under nuvarande programperiod som högst att minska de administrativa kostnaderna med omkring 16 miljoner euro för Socialfonden och 6 miljoner euro för Regionalfonden. Studien framhåller att förenklingsåtgärderna endast i begränsad utsträckning bidragit till att minska den administrativa bördan under nuvarande programperiod och att den fulla potentialen av EU:s redovisningsförenklingar troligen kommer att synas i nästa programperiod.<sup>97</sup> Omkring 80 procent av de förvaltande myndigheterna i Europaparlamentets studie anser att förenklingarna har potential att minska den administrativa bördan både för myndigheterna och för projekten. I Sverige har enstaka projekt inom Regionalfonden börjat använda en generell schablon för indirekta kostnader. En projektekonom uppskattar att en schablon för indirekta kostnader leder till en besparing på cirka 5 till 6 arbetstimmar varje gång projektet ska ansöka om utbetalning av stöd.

#### 5.4 Regeringens roll i implementeringen av förenklingsåtgärderna

Företrädare för Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet har framhållit att det finns ett behov av förenkling för strukturfondsprojekt, till exempel för att det ska finnas en vilja att driva projekt.<sup>98</sup> I början av programperioden medgav den nationella förordningen (2007:14) om förvaltning av strukturfonderna inte schablonmässig redovisning av indirekta kostnader för Socialfonden, trots att detta var möjligt enligt EU-förordning (EG) nr 1081/2006.<sup>99</sup> När möjligheten att använda schabloniserade indirekta kostnader utvidgades till att gälla även Regionalfonden och möjligheterna att använda standardkostnader och klumpsummor infördes för både Socialfonden och Regionalfonden införlivade regeringen 2009 de tre redovisningsförenklingarna (schablon för indirekta kostnader, standardkostnader och klumpsummor) i den nationella förordningen.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> EPEC (2012) Study measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF.

<sup>97</sup> Blomeyer & Sanz (2011) What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?

<sup>98</sup> Intervju Näringsdepartementet 2012-05-31; Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-05-31.

<sup>99</sup> Artikel 11.3.

<sup>100</sup> Förordning (2009:900) om ändring i förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

För att starta upp arbetet med EU:s förenklingsåtgärder initierade Näringsdepartementet också en arbetsgrupp under 2009 med representanter från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Tillväxtverket, ESF-rådet och ESV.<sup>101</sup> Myndigheterna fortsatte därefter att träffas på egen hand.

För att EU:s förenklingsåtgärder ska kunna användas i praktiken behöver de förvaltande myndigheterna ta fram konkreta modeller för förenklad redovisning. Varken ESF-rådet eller Tillväxtverket har fått något formellt uppdrag eller återrapporteringskrav från regeringen avseende implementeringen av EU:s regelförenklingar och framtagandet av modellerna för förenklad redovisning.<sup>102</sup> Regeringen har överlåtit till de förvaltande myndigheterna att ta egna initiativ till att undersöka förutsättningarna för EU:s förenklingsåtgärder och genomföra relevanta åtgärder. Enligt departementen beror detta på att det är myndigheterna som i föreskrifter utfärdar detaljerade regler om stödberättigande utgifter. Det är enligt departementen även främst myndigheterna som har kompetens att bedöma förenklingsåtgärderna. Departementen har dock regelbundet diskuterat regelförenklingsarbetet med myndigheterna.<sup>103</sup>

## 5.5 Implementering och tillämpning av schablonmässig redovisning av indirekta kostnader

### 5.5.1 *ESF-rådet har en modell för beräkning av indirekta kostnader för enskilda projekt*

För Socialfonden har schablonmässig redovisning av indirekta kostnader varit möjlig från början av programperioden. ESF-rådet införde möjligheten i sina föreskrifter 2007.<sup>104</sup> Den nationella förordningen för förvaltning av EU:s strukturfonder föreskrev emellertid att indirekta kostnader måste styrkas. Det medförde att det rådde en viss osäkerhet hos ESF-rådet huruvida det var möjligt att tillämpa EU-förenklingen, men myndigheten bedömde att bestämmelsen kunde implementeras med stöd av den tillämpliga EU-förordningen. Arbetsmarknadsdepartementet delar denna uppfattning.<sup>105</sup>

<sup>101</sup> Intervju Näringsdepartementet 2012-05-31. Enligt Näringsdepartementet finns inga minnesanteckningar från dessa möten.

<sup>102</sup> Intervju Näringsdepartementet 2012-05-31; Intervju Tillväxtverket 2012-05-29; Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-05-31.

<sup>103</sup> Intervju Näringsdepartementet 2012-05-31; Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-05-31.

<sup>104</sup> Se Rådets för Europeiska socialfonden i Sverige föreskrifter om stöd från Europeiska socialfonden (ESF) inom ramen för nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007–2013, NUTFS 2007:3, § 18.

<sup>105</sup> Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-05-31. Med hänsyn till EU-rättens företrädare framför nationell rätt delar Riksrevisionen ESF-rådets bedömning om att myndigheten kunde tillämpa denna regelförenkling i enlighet med EU:s lagstiftning.

Den modell som ESF-rådet tagit fram för att beräkna indirekta kostnader bygger på att projekten bifogar ett beräkningsunderlag för indirekta kostnader som grundas på faktiska kostnader vid ansökan om stöd. ESF-rådet fattar sedan ett beslut om en procentsats i förhållande till de direkta kostnaderna som kan tillämpas under hela projektets genomförande utan krav på ytterligare ekonomiskt underlag som styrker de indirekta kostnaderna. Besluten tas per projekt, och modellen innehåller alltså ingen generell procentsats som kan tillämpas av flera projekt.

I samband med utökningen av möjligheterna till förenkling i EU-förordningarna och ändringen av den nationella förordningen 2009 skickades ESF-rådets modell för tillämpning av schablonmässigt angivna indirekta kostnader för ett förhandsgodkännande till kommissionen.<sup>106</sup> Det var inte en ny modell, utan en redogörelse för det sätt att beräkna indirekta kostnader som redan tillämpades på myndigheten för enskilda projekt. Kommissionen underkände ESF-rådets modell med hänvisning till att förslaget inte var fullständigt.<sup>107</sup> Enligt ESF-rådet var en ytterligare anledning till att kommissionen inte godkände modellen att den hade ett för litet inslag av schablon.<sup>108</sup>

ESF-rådet har fortsatt att tillämpa modellen för de projekt som vill,<sup>109</sup> men det är relativt få projekt som har använt sig av möjligheten.<sup>110</sup> Enligt ESF-rådet är en möjlig förklaring till att få projekt vill använda modellen att projekten upplever det som krångligt att ta fram ett underlag för beräkning av procentsatsen. En annan möjlig förklaring är enligt myndigheten att projekten uppfattar den procentsats som räknas fram som låg och därför hellre redovisar kostnaderna som direkta.<sup>111</sup> Riksrevisionens enkät bekräftar att projekten upplever det som resurskrävande och svårt att ta fram beräkningsunderlag för de indirekta kostnaderna. Knappt hälften av projekten som inte redovisar några indirekta kostnader uppger i enkäten att de bekostar denna typ av utgifter med egna medel. En möjlig bidragande orsak till att få projekt redovisar indirekta

<sup>106</sup> Arbetsmarknadsdepartementet (2009) Angående tillämpning av schablonmässigt angivna indirekta kostnader: Modell för tillämpning av schablonmässigt angivna indirekta kostnader i det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning, brev till Europeiska kommissionen, A2009/2037/A.

<sup>107</sup> Se brev från kommissionen till Arbetsmarknadsdepartementet, Request for additional information/clarifications on the flat rate scheme for "nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013" (CCI number 2007SE052PO001) submitted by the Swedish authorities, 2009-10-20.

<sup>108</sup> Intervju ESF-rådet 2011-10-28.

<sup>109</sup> Som tidigare nämnts är det frivilligt för medlemsstaterna att skicka sina modeller för granskning av kommissionen. Därför behöver heller inte medlemsstaterna rätta sig till följd av ett negativt utlåtande från kommissionen.

<sup>110</sup> Uppskattningsvis 10 till 20 procent av socialfondsprojekten redovisar kostnader som indirekta.

<sup>111</sup> Intervju ESF-rådet 2012-06-15.

kostnader är att projekten i början av programperioden uppmanades av ESF-rådet att i så stor utsträckning som möjligt redovisa kostnader som direkta.<sup>112</sup>

### 5.5.2 *ESF-rådet har inte tagit fram en generell schablon för indirekta kostnader*

Under 2010 påbörjade ESF-rådet arbetet med att ta fram en schablon för indirekta kostnader som skulle kunna tillämpas generellt. ESF-rådet gjorde bedömningen att en schablon för indirekta kostnader som kan användas av alla eller vissa typer av projekt skulle innebära en stor förenkling för både projekten och myndigheten och att det skulle vara möjligt att ta fram en sådan modell. Efter ett informellt möte med kommissionen i oktober 2010 visade det sig dock att underlaget som skulle krävas var mer omfattande än myndigheten hade räknat med.<sup>113</sup> Arbetet upphörde då utan att någon ny modell färdigställts.

Det huvudsakliga skälet som ESF-rådet har uppgett för att det inte fortsatte arbetet med denna förenkling är otillräckliga resurser.<sup>114</sup> Riksrevisionen har noterat att ESF-rådet inte har satt de nödvändiga insatserna för att ta fram en modell för schablonmässig redovisning av indirekta kostnader i relation till hur stora besparingar införandet skulle kunna leda till för ESF-rådet och projekten.

Ett ytterligare skäl som ESF-rådet har framfört är att det kan finnas risk för att en modell ska komma att underkännas i efterhand i revision. Kommissionens godkännande ger inte någon garanti för att modellen inte i ett senare skede blir kritiserad av kommissionens eller revisionsrättens revisorer. I värsta fall skulle detta kunna leda till att Sverige blir återbetalningsskyldigt om en modell underkänns i revision.<sup>115</sup> Samtidigt innebär redovisning av faktiska kostnader enligt en internationell rapport också en finansiell risk, och EU:s redovisningsförenklingar syftar bland annat till att minska risken för fel och skapa mer säkerhet.<sup>116</sup> När faktiska kostnader redovisas bärs den finansiella risken framför allt av projekten, enligt kommissionen. Därför är redovisningsförenklingarna enligt kommissionen gynnsamma för projekten.<sup>117</sup>

<sup>112</sup> Svenska ESF-rådet, Projekthandledningen i ekonomi, versioner från 2008-02-15 och 2008-07-25.

<sup>113</sup> Intervju ESF-rådet 2011-10-28.

<sup>114</sup> Intervju ESF-rådet 2012-05-30.

<sup>115</sup> Intervju ESF-rådet 2012-05-30 och intervju ESF-rådet 2012-06-15.

<sup>116</sup> EPEC (2012) Study measuring current and future requirements on administrative cost and burden of managing the ESF, s. 75.

<sup>117</sup> Intervju Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, 2011-12-06.

### 5.5.3 *Sen schablonmodell för redovisning av indirekta kostnader för regionalfondsprojekt*

Tillväxtverket har under nuvarande programperiod framför allt fokuserat på att förenkla redovisningen av indirekta kostnader. Motivet till detta är enligt Tillväxtverket att granskningen av sådana kostnader medför en stor arbetsbörda för myndighetens handläggare under beredningsprocessen av ansökningar om stöd och att redovisningen är krånglig för projekten. Tillväxtverket gjorde ingen utredning av potentialen för förenkling med att införa en sådan modell. Bedömningen baserades på myndighetens erfarenhet av Regionalfonden och på myndighetens arbete med att förbättra kvaliteten i handläggningen av strukturfonderna.<sup>118</sup>

Tillväxtverkets arbete med att ta fram en modell för schablonmässig redovisning av indirekta kostnader påbörjades först under hösten 2010. Enligt Tillväxtverket hade myndigheten inte tillräckligt med resurser under 2009 och större delen av 2010 för att arbeta med EU:s förenklingsåtgärder.<sup>119</sup> Tillväxtverket har efterfrågat mer resurser från regeringen<sup>120</sup> för att klara sina uppdrag när det gäller strukturfondsadministrationen. I myndighetens begäran om extra resurser anges inte dess arbete med EU:s regelförenklingar som ett skäl till behovet av mer resurser. Tillväxtverket fick med anledning av sin begäran ytterligare medel för de territoriella programmen men inte för de regionala programmen. Enligt företrädare för Näringsdepartementet har Tillväxtverket inte heller på annat sätt meddelat att de har för lite resurser för arbetet med EU:s förenklingsåtgärder.<sup>121</sup>

Tillväxtverkets modell för schablonmässig redovisning av indirekta kostnader skickades till kommissionen för godkännande i januari 2011. Modellen innebar att varje enskilt projekt i samband med sin ansökan måste verifiera att de indirekta kostnaderna förväntas uppgå till en viss procentsats. Efter en uppmaning från kommissionen valde Tillväxtverket att arbeta mot en generell schablon genom att arbeta med två olika kategorier av projekt: "universitet och högskolor" och "övriga". För dessa två grupper arbetade Tillväxtverket med två olika modeller. För gruppen "universitet och högskolor" fanns möjlighet att tillämpa en generell schablon. För gruppen "övriga" bedömde Tillväxtverket att det inte var möjligt att ta fram en schablon som tillämpas på alla projekt i denna kategori. Det huvudsakliga skälet till detta var enligt Tillväxtverket att

<sup>118</sup> Intervju Tillväxtverket 2012-05-29.

<sup>119</sup> Intervju Tillväxtverket 2012-05-29.

<sup>120</sup> Tillväxtverket, Tillväxtverket hemställer om resurser för effektiv implementering av Europeiska regionala strukturfondsprogrammen, 2010-07-02.

<sup>121</sup> Intervju Näringsdepartementet 2012-05-31.

det saknades tillräckligt empiriskt underlag. Det berodde bland annat på att det var få projekt i gruppen ”övriga” som redovisade indirekta kostnader.<sup>122</sup>

Båda modellerna som Tillväxtverket tog fram innebär att indirekta kostnader maximalt får uppgå till 20 procent av de direkta lönekostnaderna. Det bör noteras att Tillväxtverket har valt att definiera snävare villkor för redovisningen av indirekta kostnader än vad EU:s förordning föreskriver. EU:s regler fastställer att schablonmässigt indirekta kostnader får uppgå till högst 20 procent av de deklarerade kostnaderna för insatsen.<sup>123</sup> Detta innebär att schablonen enligt EU-förordningen får beräknas på basis av de totala kostnaderna och inte enbart på lönekostnader.

Modellen för projekt i gruppen ”universitet och högskolor” fungerar i princip som en generell schablon med en fast procentsats på 20 procent. Projekten behöver inte bifoga något underlag för de indirekta kostnaderna med ansökan, men de måste hänvisa till den modell för beräkning av indirekta kostnader som tillämpas på lärosätet i fråga.<sup>124</sup> Eftersom de indirekta kostnaderna på universitet och högskolor överstiger 20 procent så blir detta endast en formalitet. Modellen för projekt i gruppen ”övriga” innebär däremot att projekten behöver styrka sina indirekta kostnader vid ansökan om stöd. För denna grupp tas alltså beslut om en procentsats för varje enskilt projekt. I sitt godkännande av modellerna framförde kommissionen att detta var motiverat med tanke på det begränsade data om indirekta kostnader som fanns tillgängligt för gruppen ”övriga”. Data från redovisningen av dessa projekt kan emellertid enligt kommissionen användas för en framtida generell schablon.<sup>125</sup>

De två redovisningsmodellerna som Tillväxtverket tagit fram godkändes av kommissionen i oktober 2011.<sup>126</sup> Vid den tidpunkten hade alla medel för Regionalfonden redan in-tecknats för innevarande programperiod. För att modellerna ska kunna tillämpas i praktiken behövde Tillväxtverket även ändra sina föreskrifter för att tillåta denna form av schablonmässig redovisning. Tillväxtverket har varit sen med att ändra föreskrifterna.<sup>127</sup> Först efter att myndighetsledningen tog ett beslut i februari 2012 som medgav ett undantag från gällande föreskrifter var det möjligt för myndigheten att tillämpa modellen

<sup>122</sup> Intervju Tillväxtverket 2012-05-29.

<sup>123</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 397/2009, artikel 1 p. 3.

<sup>124</sup> För en beskrivning av SUHF-modellen se Mattsson, A-K., (2011) SUHF-modellen i verkligheten, Sveriges universitets- och högskoleförbund.

<sup>125</sup> Europeiska kommissionen, Swedish ERDF operation programme for regional competitiveness and employment – Model for declaring indirect costs on a flat rate basis, 2011-10-03.

<sup>126</sup> ESV lämnade ytterligare ett utlåtande i maj 2011.

<sup>127</sup> Verket för näringslivsutvecklings föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden inom ramen för regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007-2013, NUTFS 2008:1.

i praktiken. På grund av att alla projekt inte använder hela sin budget kommer nya projekt ändå eventuellt att kunna använda modellerna under innevarande programperiod.

## 5.6 Standardkostnader och klumpsummor tillämpas inte

### 5.6.1 ESF-rådet har utrett men inte tillämpat standardkostnader

År 2010 ändrade ESF-rådet sina föreskrifter och införde möjligheten att använda standardkostnader och klumpsummor.<sup>128</sup> På så vis skapade myndigheten förutsättningar för att tillämpa modeller i praktiken om och när sådana tagits fram.

#### Standardkostnader för löner

En arbetsgrupp inom ESF-rådet kom 2010 fram till att det fanns goda förutsättningar att införa standardiserade bruttolönenivåer för de vanligast förekommande lönekostnaderna i ett socialfondsprojekt och att den officiella lönestatistiken skulle kunna användas i detta syfte.<sup>129</sup> Arbetsgruppen föreslog att myndigheten skulle ta fram exempel på effekterna av ett införande av standardiserade lönekostnader i form av minskade kostnader för projekten och ESF-rådets förvaltning. Detta gjordes inte, men ESF-rådets bedömning är att standardkostnader för löner skulle innebära en förenkling eftersom ESF-rådet lägger mycket resurser på att granska löneredovisningen.<sup>130</sup>

ESF-rådet bedömer att det skulle kräva en betydande arbetsinsats att ta fram en modell.<sup>131</sup> ESF-rådet uppger även i detta fall att knappa resurser inom myndigheten var anledningen till att de valde att inte gå vidare med en modell för standardkostnader för löner.<sup>132</sup>

Även om det övervägande skälet till att myndigheten inte gick vidare med standardkostnader för projektadministration var resursbrist, påverkades beslutet enligt ESF-rådet även av det faktum att kommissionen inte godkänner några modeller på förhand vad gäller standardkostnader. Enligt myndigheten fanns det därmed en risk för att arbetet skulle utföras i onödan, det vill säga i

<sup>128</sup> Svenska ESF-rådets föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska socialfonden (ESF) inom ramen för nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007-2013, TVFS 2010:1, § 21.

<sup>129</sup> Se Svenska ESF-rådet, PM: Redovisning av uppdrag för utredning av möjligheter till införande av standardkostnader för projektadministration, 2010-06-03; Intervju ESF-rådet 2011-10-28.

<sup>130</sup> Intervju ESF-rådet 2012-06-15.

<sup>131</sup> Se Svenska ESF-rådet, PM: Förenklingsarbetet i Svenska ESF-rådet; Intervju ESF-rådet 2012-06-15.

<sup>132</sup> Svenska ESF-rådet, PM: Förslag till införande av standardkostnader för lönebikostnader, 2011-03-29.



det fall att kommissionens revisorer skulle komma att underkänna modellen i efterhand.<sup>133</sup>

### **Standardkostnad för lönebikostnader**

På grund av att myndigheten bedömde att det var för resurskrävande att ta fram standardkostnader för löner föreslog arbetsgruppen att myndigheten skulle införa en standardiserad ersättning för lönebikostnader, eftersom detta innebar mindre arbete för ESF-rådet att ta fram. En sådan schablon skulle enligt myndigheten förenkla för både projekten och ESF-rådet. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter från revisionsrättens revisioner av lönekostnader byggde gruppens utredningsunderlag även på att modellen om standardiserad ersättning för lönebikostnader skulle hålla i revision.<sup>134</sup> Det fanns dock invändningar inom ESF-rådet mot arbetsgruppens förslag till denna förenklingsåtgärd eftersom det fanns indikationer på att modellen inte skulle innebära någon förenkling för projekten.<sup>135</sup> ESF-rådet genomförde därför inte heller denna förenklingsåtgärd.

### **Andra standardkostnader**

Utöver projektadministration och lönebikostnader har ESF-rådet även uppmärksammat möjligheten att tillämpa standardkostnader för utbildning. Myndigheten har inte närmare utrett möjligheten att införa detta under nuvarande programperiod.

#### **5.6.2 Tillväxtverket har inte utrett standardkostnader**

Tillväxtverket har inte genomfört någon utredning om hur myndigheten skulle kunna tillämpa standardkostnader.<sup>136</sup> Tillväxtverket anför att orsaken till att de inte arbetade med standardkostnader var otillräckliga resurser på myndigheten.<sup>137</sup> Enligt Tillväxtverket medför redovisningen av personalkostnader mycket administration både för projekten och för myndigheten, varför myndigheten inför kommande programperiod avser att arbeta med standardkostnader, framför allt i form av lönekostnader.<sup>138</sup>

<sup>133</sup> E-postmeddelande från ESF-rådet 2012-09-20.

<sup>134</sup> Svenska ESF-rådet, PM: Förslag till införande av standardkostnader för lönebikostnader, 2011-03-29.

<sup>135</sup> Svenska ESF-rådet, PM: Förenklingsarbete i Svenska ESF-rådet.

<sup>136</sup> Telefonsamtal Tillväxtverket 2012-07-04.

<sup>137</sup> Intervju Tillväxtverket 2011-11-02.

<sup>138</sup> Intervju Tillväxtverket 2012-05-29.

### 5.6.3 ESF-rådet och Tillväxtverket har inte utrett införande av klumpsummor

ESF-rådet och Tillväxtverket har inte utrett en eventuell tillämpning av schablonmässig redovisning av klumpsummor.

ESF-rådet anför att myndigheten har bedömt att det högsta tillåtna beloppet om 50 000 euro för klumpsummor är för lågt för att medföra en förenkling för svenska socialfondsprojekt.<sup>139</sup> Projekten som fick beslut om medel 2011 beviljades i genomsnitt 6,5 miljoner kronor i socialfondsstöd.<sup>140</sup> Det finns däremot så kallade förprojekteringar inom Socialfonden. Dessa kan liknas vid en förstudiefas till ett projekt där kostnaderna oftast inte är så höga, varför 50 000 euro skulle kunna täcka projektbudgeten. Förprojekteringarnas budget har i genomsnitt uppgått till cirka 350 000 kronor under programperioden.<sup>141</sup> Enligt ESF-rådet kan klumpsummor komma att tillämpas för förprojekteringar under innevarande programperiod. Dessa förprojekteringar är tänkta att fungera som en brygga till nästa programperiod.<sup>142</sup>

Tillväxtverket påpekar att denna förenkling genom att använda klumpsummor kräver att det går att redovisa resultaten av de aktiviteter som klumpsumman avser på ett tillförlitligt sätt. Enligt Tillväxtverket är det svårt att sätta ett pris på en genomförd insats, speciellt eftersom det finns en stor bredd i regionalfondsprogrammet.<sup>143</sup> Det har förekommit diskussioner inom Tillväxtverket om att införa klumpsummor för förstudier, som är motsvarigheten till Socialfondens förprojekteringar.<sup>144</sup> Tillväxtverket har angett att bristfälliga resurser är en bidragande orsak till varför myndigheten inte har arbetat med denna förenklingsåtgärd. Myndigheten avser att arbeta med klumpsummor under nästa programperiod.<sup>145</sup>

Under sommaren 2012 har ESF-rådet tagit beslut om att anställa en person som på heltid ska arbeta med EU:s regelförenklingar inför nästa programperiod.<sup>146</sup> Tillväxtverket har också tagit fram förslag för vilka förenklingsåtgärder som myndigheten skulle kunna arbeta med inför kommande programperiod.<sup>147</sup>

<sup>139</sup> Svenska ESF-rådet, PM: Förenklingsarbete i Svenska ESF-rådet.

<sup>140</sup> ESF-rådets årsredovisning 2011, s. 33. Tidigare i programperioden har projektens budget i genomsnitt uppgått till drygt 5 miljoner kronor i socialfondsstöd. Uppgifterna avser genomförandeprojekt.

<sup>141</sup> ESF-rådets årsredovisning 2010, s. 18.

<sup>142</sup> Intervju ESF-rådet 2012-05-30.

<sup>143</sup> Intervju Tillväxtverket 2012-05-29.

<sup>144</sup> Intervju Tillväxtverket, 2012-03-26.

<sup>145</sup> Intervju Tillväxtverket 2012-05-29.

<sup>146</sup> Intervju ESF-rådet 2012-05-30.

<sup>147</sup> Tillväxtverket, Förenklingsförslag till programperioden 2014–2020, 2012-09-28.

## 5.7 Sammanfattande iakttagelser

Det har införts en rad olika förenklingsåtgärder i EU:s förordningar under programperioden 2007–2013. I granskningen har Riksrevisionen närmare undersökt den nationella implementeringen av tre åtgärder för förenklad kostnadsredovisning. Dessa förenklingsåtgärder infördes i EU-förordningarna två år in i programperioden. Det innebär att möjligheten att införa åtgärderna i Sverige fanns först 2009. Detta gäller inte schablonmässig redovisning av indirekta kostnader för Socialfonden, eftersom denna möjlighet infördes i EU-förordningen 2006.

Regeringen har uppgett att förenkling för strukturfondsprojekt är angelägen. Under 2009 införlivade regeringen de tre redovisningsförenklingsåtgärderna (schablon för indirekta kostnader, standardkostnader och klumpsummor) i den nationella förordningen om förvaltning av strukturfonderna och initierade en arbetsgrupp i syfte att starta upp förenklingsarbetet. Därigenom skapade regeringen möjligheter för ESF-rådet och Tillväxtverket att införa olika förenklingsåtgärder i syfte att underlätta administrationen av strukturfonderna. Arbetet med att ta fram modeller för tillämpningen av EU:s förenklingsåtgärder sker på de förvaltande myndigheterna. Regeringen har styrt och följt upp detta arbete i begränsad utsträckning.

De förvaltande myndigheterna har bedömt relevansen av EU:s förenklingsåtgärder för de svenska strukturfondsprogrammen. Deras bedömning är att flera av förenklingsåtgärderna skulle innebära betydande förenklningar för både projekt och förvaltande myndighet. Uppfattningen om förenklingsåtgärderna hos förvaltande myndigheter och strukturfondsprojekt i andra medlemsstater som tillämpar åtgärderna är också övervägande positiv enligt en studie från Europaparlamentet.

Förenklingspotentialen har trots det utnyttjats i mycket begränsad utsträckning för svenska strukturfondsprogram. Det finns endast en modell för schablonmässig redovisning av indirekta kostnader som kan tillämpas generellt för en viss typ av projekt. Det är en modell som kan användas av universitet och högskolor som Tillväxtverket har tagit fram för Regionalfonden. Denna modell infördes sent och kommer att tillämpas i mycket få projekt under innevarande programperiod. Flera andra medlemsstater använder förenklingsåtgärderna i högre utsträckning än Sverige.

Den främsta anledningen till att arbetet med EU:s förenklingsåtgärder inte har kommit längre är enligt de förvaltande myndigheterna att arbetet är resurskrävande och att man inte har kunnat prioritera det. Tillväxtverket har ansökt om utökade medel för sin strukturfondsadministration från regeringen och myndigheten fick ytterligare medel för de territoriella programmen

men inte för de regionala programmen. De förvaltande myndigheterna har inte gjort systematiska utredningar av förutsättningarna för ett införande av EU:s förenklingsåtgärder. Varken ESF-rådet eller Tillväxtverket har gjort någon bedömning av hur stora besparingar ett införande av de olika förenklingsåtgärderna skulle kunna leda till för förvaltande myndighet och projekten.

Osäkerhet kring huruvida modellerna skulle godkännas i revision från EU-nivå har spelat en roll i myndigheternas förenklingsarbete. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att kommissionen har beslutat att förhandsgodkänna modeller för schablonmässig redovisning av indirekta kostnader just för att skapa mer säkerhet för medlemsstaterna. Möjligheten till ett utlåtande från ESV bör enligt Riksrevisionens bedömning också ge ökad säkerhet för den förvaltande myndigheten.

## 6 Slutsatser och rekommendationer

Strukturfonderna är en del av EU:s sammanhållningspolitik som i grunden bygger på en solidaritetstanke om att EU-medel ska fördelas till regioner eller grupper i syfte att minska de ekonomiska och sociala ojämlikheterna mellan och inom medlemsstaterna. Medlemsstater som får medel från Socialfonden och Regionalfonden ska bland annat investera i utbildning, sysselsättning och infrastruktur för att öka tillväxten och bli mer konkurrenskraftiga.

Det övergripande målet för Socialfondsprogrammet i Sverige är ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud. Socialfondsmedlen ska användas för att bland annat ge arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden möjlighet att medverka i specifika projekt anpassade till målgruppen i syfte att bryta sitt utanförskap. Mot bakgrund av att var tredje ung människa har en svag anknytning till arbetsmarknaden är arbetslösa ungdomar en prioriterad målgrupp. Även personer som redan har arbete ska genom projekt som finansieras av Socialfonden få möjlighet att utveckla sin kompetens för att vara fortsatt attraktiva på arbetsmarknaden. Det övergripande målet med regionalfondsprogrammen är att bidra till lokal och regional utveckling genom att bland annat skapa nya arbetstillfällen. Till exempel får småföretagare regionalfondsmedel för att stärka innovation och kompetensutveckling inom företaget.

För att strukturfonderna ska fylla sitt syfte och vara till nytta för svenska medborgare är det viktigt att medlen används effektivt. Riksdagen har också uttryckt att det är av intresse att strukturfondsmedel som går till svenska projekt ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt. En effektiv användning av medlen försvåras av det komplexa regelverket och den omfattande administrationen. Revision och kontroll av strukturfondsmedlen i Sverige sker från både nationell nivå och EU-nivå eftersom kommissionen har det övergripande ansvaret för strukturfondsbudgeten. Det medför att förvaltningen av dessa medel sker i ett komplext sammanhang.

Både kommissionen och den svenska regeringen anser att administrationen av strukturfondsprojekt bör förenklas. Det pågår ett förenklaringsarbete på EU-nivå för strukturfonderna som bland annat har lett till att ett antal förenklingsåtgärder har antagits under innevarande programperiod. För närvarande pågår förhandlingar om EU:s budget och förordningar på strukturfondsområdet inför nästa programperiod 2014–2020. I dessa

förhandlingar har Sverige och ett antal andra medlemsstater drivit frågan om ytterligare förenkling av reglerna för sammanhållningspolitiken.

Det finns möjligheter att arbeta nationellt med att förenkla strukturfondsadministrationen i Sverige dels genom att utnyttja det nationella handlingsutrymmet, dels genom att använda EU:s förenklingsåtgärder. Granskningen avser om regeringen och de förvaltande myndigheterna i Sverige har utnyttjat de möjligheter som finns för att förenkla strukturfondsprojektens administration. Riksrevisionen har undersökt om det finns nationellt handlingsutrymme att förenkla för socialfondsprojekt som inte har utnyttjats under innevarande programperiod. Riksrevisionen har också för både Socialfonden och Regionalfonden granskat den svenska implementeringen och tillämpningen av EU:s förenklingsåtgärder för att förenkla kostnadsredovisningen. Dessa är schablonmässig redovisning av indirekta kostnader, standardkostnader och klumpsummor. Dessa förenklingsåtgärder infördes i EU-förordningarna två år in i programperioden, vilket gjorde att den svenska regeringen och de svenska myndigheterna kunde börja arbeta med åtgärderna 2009. Det gäller emellertid inte schablonmässig redovisning av indirekta kostnader för Socialfonden eftersom denna åtgärd infördes i EU-förordningen 2006.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen och de förvaltande myndigheterna, ESF-rådet och Tillväxtverket, inte har åstadkommit tillräckligt för att underlätta strukturfondsprojektens administration. EU och riksdagen har ställt krav på en sund ekonomisk förvaltning samt effektivitet och hushållning med statens medel. Om strukturfondsprojektens administration förenklades i högre utsträckning skulle förutsättningarna förbättras för en effektiv användning av medlen. Förenklingen skulle därmed bidra till att uppfylla dessa krav. En effektiv användning av medlen är viktig för att de mål som strukturfondsmedlen ska bidra till, såsom ekonomisk tillväxt och välfärd, ska kunna uppnås.

## 6.1 Det nationella handlingsutrymmet kan utnyttjas bättre

Granskningen visar att det finns ett nationellt handlingsutrymme som kan användas för att förenkla administrationen av socialfondsmedel.

### 6.1.1 *Många socialfondsprojekt upplever administrationen som krånglig*

Riksrevisionens enkätundersökning visar att över 90 procent av socialfondsprojekten upplever att projektadministrationen är resurskrävande och att drygt 80 procent av projekten anser att det finns ett behov av att förenkla administrationen. Ungefär 64 procent av projekten upplever att de

administrativa kraven gör det svårt att arbeta med innovativa idéer och metoder, vilket är en viktig del av mervärdet för Socialfonden i Sverige. Omkring 37 procent av projekten är också tveksamma till att söka socialfondsmedel igen och den huvudsakliga orsaken till detta är den omfattande administrationen. Denna tveksamhet skulle kunna leda till att det i framtiden blir svårt för ESF-rådet att få in tillräckligt många och kvalificerade ansökningar om medel från Socialfonden, vilket kan orsaka problem för Sverige att utnyttja alla socialfondsmedel. Enligt Riksrevisionen ryms många av de förenklingar som efterfrågats av socialfondsprojekten för de mest resurskrävande administrativa momenten inom det nationella handlingsutrymmet.

### 6.1.2 *Systemet för nationell medfinansiering medför mycket administration*

Riksrevisionen konstaterar att systemet för nationell medfinansiering inom en del av Socialfonden, programområdet för ökat arbetskraftsutbud, leder till omfattande administration för projekten. Medfinansieringssystemet bygger i praktiken till stor del på deltagarnas individuella ersättning för försörjning, exempelvis aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Verifieringskraven för projektredovisningen innebär att varje deltagares ersättning måste kunna hänföras till deltagarens närvarotimmar i projektet. Det innebär att projekten måste begära in uppgifter om deltagarnas individuella ersättning från olika aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och koppla dessa uppgifter till varje deltagares närvarotimmar. Detta medför ett omfattande administrativt arbete för projekten.

Granskningen visar också att projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud i högre utsträckning än projekt inom programområdet för kompetensförsörjning upplever att administrationen är resurskrävande och försvårar genomförandet. Representanter för projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud är även betydligt mer tveksamma till att söka socialfondsmedel på nytt. Omkring 47 procent av dessa projekt är tveksamma jämfört med drygt 27 procent av projekten inom programområdet för kompetensförsörjning. Enligt Riksrevisionen är det sannolikt att medfinansieringssystemet är en viktig anledning till dessa skillnader.

### 6.1.3 *Incitament i konflikt med Socialfondsprogrammets prioriteringar*

Riksrevisionens granskning visar att medfinansieringssystemet ger upphov till incitament som försämrar förutsättningarna att följa Socialfondsprogrammets prioriteringar. Projekt som vänder sig till prioriterade grupper, till exempel arbetslösa ungdomar eller långtidssjukskrivna, får i och med medfinansieringssystemets konstruktion en låg nationell medfinansiering i de fall där projekten är beroende av deltagarbaserad medfinansiering. Detta beror på att projektdeltagarna från dessa grupper generellt sett har låg individuell

ersättning och/eller kan delta i begränsad utsträckning. Många projekt inom programområdet för ökat arbetskraftsutbud har svårt att få ihop tillräckligt med socialfondsmedel eftersom storleken på dessa medel är beroende av medfinansieringen. Det innebär att projekten kan behöva ägna tid åt att rekrytera nya deltagare för att kompensera för bortfallet, alternativt dra ner på verksamheten. Det finns också en risk för att projekt i förlängningen väljer bort vissa prioriterade grupper eftersom de genererar lite medfinansiering. Även ESF-rådet och andra aktörer har pekat på att medfinansieringssystemet försvårar genomförandet av projekten.

#### 6.1.4 *Regeringen kan ta initiativ för att förenkla administrationen av medfinansieringssystemet*

Det finns ett stort nationellt handlingsutrymme när det gäller utformningen av medfinansieringssystemet. Andra medlemsstater har valt alternativa system för den nationella medfinansieringen av Socialfonden. Till exempel använder sig Finland och Nederländerna inte av en deltagarbaserad nationell medfinansiering och Nederländerna tillåter privat medfinansiering.

Administrationen av vissa socialfondsprojekt är betungande delvis på grund av medfinansieringssystemet. Det finns en risk att den tunga administrationen ger minskade incitament att starta och driva sådana projekt. Medfinansieringssystemet bör enligt Riksrevisionen inte ge upphov till onödigt mycket administration. Dessutom borde systemets konstruktion ligga i linje med Socialfondsprogrammets prioriteringar, så att det inte uppstår incitament som står i konflikt med dessa. Regeringen bör pröva om det inom de finansiella ramar som riksdagen har lagt fast finns ett utrymme att förenkla administrationen för socialfondsprojekten så att de som vill driva projekt inte avstår på grund av den administrativa bördan.

#### 6.1.5 *ESF-rådet kan underlätta socialfondsprojektens redovisning*

Riksrevisionen bedömer att det nationella handlingsutrymmet medger att ESF-rådet genomför ett antal förenklingar när det gäller projektens redovisning av kostnader och deltagare. Granskningen har visat att projekten anser att denna redovisning är resurskrävande. De projekt som svarat på Riksrevisionens enkät anser att det bland annat finns ett behov av mer samordnad redovisning av deltagare och en högre grad av elektronisk redovisning. Enligt Riksrevisionen finns det möjligheter inom det nationella handlingsutrymmet att förbättra systemen för redovisning och att införa en högre grad av elektronisk redovisning för alla kostnadsunderlag.



## 6.2 EU:s förenklingsåtgärder har tillämpats i mycket begränsad utsträckning

Riksrevisionens granskning visar att EU:s förenklingsåtgärder för strukturfondernas kostnadsredovisning med ett undantag inte tillämpas.

Det finns endast en modell som innehåller en generell schablon, nämligen en modell för indirekta kostnader för regionalfondsprojekt. Denna modell infördes emellertid sent och kommer i mycket liten utsträckning kunna användas under innevarande programperiod. Flera andra medlemsstater har kommit längre än Sverige när det gäller användningen av förenklingsåtgärderna.

Enligt kommissionens förslag för kommande programperiod kommer nuvarande förenklingsåtgärder att vara fortsatt aktuella och att utvecklas. Riksrevisionen noterar att både ESF-rådet och Tillväxtverket avser att arbeta med EU:s förenklingsåtgärder inför och under kommande programperiod.

### 6.2.1 *Regeringen har gett förutsättningar men i begränsad utsträckning styrt och följt upp myndigheternas arbete*

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har införlivat förenklingsåtgärderna i den nationella förordningen och därmed gett de förvaltande myndigheterna möjlighet att arbeta med åtgärderna. I samband med förordningsändringen initierade Näringsdepartementet en arbetsgrupp under 2009 för att starta upp arbetet med EU:s förenklingsåtgärder. Regeringen har inte gett ESF-rådet eller Tillväxtverket något formellt uppdrag eller återrapporteringskrav för myndigheternas arbete med EU:s förenklingsåtgärder. Riksrevisionens bedömning är att regeringen har en viktig roll när det gäller att driva på i förenklingsarbetet och att det krävs en större tydlighet i styrningen av myndigheterna.

### 6.2.2 *De förvaltande myndigheterna har inte prioriterat arbetet med förenklingsåtgärderna*

Varken ESF-rådet eller Tillväxtverket har gjort någon bedömning av hur stora besparingar ett införande av de olika förenklingsåtgärderna skulle kunna leda till för de förvaltande myndigheterna och projekten. Båda myndigheterna har dock bedömt att flera av förenklingsåtgärderna skulle innebära betydande förenklingar för både projekt och förvaltande myndigheter i svenska strukturfondsprogram. De förvaltande myndigheterna har enligt Riksrevisionen trots detta inte prioriterat arbetet med förenklingsåtgärderna i tillräckligt hög utsträckning. Det har lett till att införandet av förenklingsåtgärderna hittills varit mycket begränsat.

### 6.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- undersöka möjligheterna att förenkla administrationen av medfinansieringen i socialfondsprojekten för att motverka risken för att strukturfondsmedlen inte används effektivt.
- styra och följa upp de förvaltande myndigheternas arbete med EU:s förenklingsåtgärder.

Riksrevisionen rekommenderar ESF-rådet och Tillväxtverket att

- implementera och tillämpa de av EU:s förenklingsåtgärder som är relevanta för svenska strukturfondsprogram.

Riksrevisionen rekommenderar ESF-rådet att

- utveckla det elektroniska stödet för redovisningen i socialfondsprojekt.

## Referenser

### Författningar

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Förordning (2007:14) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Rådets för Europeiska socialfonden i Sverige föreskrifter om stöd från Europeiska socialfonden (ESF) inom ramen för nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007–2013, NUTFS 2007:3.

Svenska ESF-rådets föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska socialfonden (ESF) inom ramen för nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007–2013, TVFS 2010:1.

Verket för näringslivsutvecklings föreskrifter och allmänna råd om stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden inom ramen för regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige 2007–2013, NUTFS 2008:1.

Förordning (2009:900) om ändring i förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

Budgetlagen (2011:230).

### EU-lagstiftning

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska Gemenskapernas allmänna budget.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1081/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1784/1999.

Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999.

Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2009 av den 6 maj 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1081/2006 om Europeiska socialfonden för att utöka typerna av utgifter som berättigar till stöd från fonden.

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 397/2009 av den 6 maj 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden vad gäller stödberättigande för investeringar i energieffektivitet och förnybar energi i bostäder.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska socialfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1081/2006, KOM(2011) 607 final/2.

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som omfattas av den gemensamma strategiska ramen, om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, COM(2012) 496 final.

### **Offentligt tryck**

Betänkande 2009/10:NU2.

Proposition *Budgetpropositionen för 2012* 2011/12:1.

Regeringens skrivelse 2011/12:101, *Årsredovisning för staten 2011*.

### **Intervjuer och övriga kontakter**

Arbetsmarknadsdepartementet, e-postmeddelande 2012-10-25.

ESF-rådet, e-postmeddelande 2012-09-20.

Ministry of Employment and the Economy, Finland, e-postmeddelande 2012-10-30.

Intervju med Arbetsmarknadsdepartementet 2012-05-31.

Intervjuer med Arbetsmarknadsdepartementet och Näringsdepartementet 2011-10-05.

Intervju med Ekonomistyrningsverket, 2011-11-25, 2012-08-23.

Intervjuer med företrädare för ESF-rådet 2011-10-28, 2012-02-24, 2012-03-23, 2012-03-27, 2012-06-15.

Intervju med tidigare anställd på ESF-rådet, 2012-09-04.

Intervju med Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering 2011-12-06.

Intervju med Europeiska kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik och stadspolitik, 2011-12-06.

Intervju med Näringsdepartementet 2012-05-31.

Intervju med regionalfondsprojekt, 2012-11-12.

Intervjuer med elva socialfondsprojekt, 2011-10-18 till 2012-04-19.

Intervjuer med företrädare för Tillväxtverket 2011-11-02, 2012-03-26, 2012-05-29, 2012-07-04.

### Övrigt material

Arbetsmarknadsdepartementet, *Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007-2013, CCI 2007SE052P0001.*

Arbetsmarknadsdepartementet (2009), *Angående tillämpning av schablonmässigt angivna indirekta kostnader: Modell för tillämpning av schablonmässigt angivna indirekta kostnader i det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning*, Brev till Europeiska kommissionen, A2009/2037/A.

Arbetsmarknadsdepartementet (2012), *Insatser på arbetsmarknaden för unga.*

Blomeyer & Sanz (2011), *What evolution can be identified in the organisations managing EU funding, particularly due to simplification efforts pursued by the Commission in 2008, 2009 and 2010?*, Europaparlamentet.

Ekonomistyrningsverket (2011), *Årlig kontrollrapport 2011: Europeiska socialfonden (ESF) – Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning.*

EPEC (2012), *Study measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF VT/2010/112*, Europeiska kommissionen.

Europeiska kommissionen (2007), *Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen*, KOM(2007) 23 slutlig, Bryssel, 2007-01-24.

Europeiska kommissionen (2008), *Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007 – 2013 programming period*, COCOF 08/0020/04-EN, slutgiltig version 2008-06-05.

Europeiska kommissionen (2009), *Request for additional information/clarifications on the flat rate scheme for "nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013"* (CCI number 2007SE052PO001) submitted by the Swedish authorities, brev till Arbetsmarknadsdepartementet, 2009-10-20.

Europeiska kommissionen (2010), *Indirect costs declared on a flat rate basis, Flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs, Lump sums*, COCOF 09/0025/04-EN, slutgiltig version, 2010-01-28.

Europeiska kommissionen (2010), *Meddelande från kommissionen – Europa 2020 En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, KOM(2010) 2020 slutlig, Bryssel, 2010-03-03.

Europeiska kommissionen (2011), *Swedish ERDF operation programme for regional competitiveness and employment – Model for declaring indirect costs on a flat rate basis*, 2011-10-03.

Europeiska kommissionen (2012), *Survey on the use of the simplified cost options (SCOs) – A first evaluation*.

Europeiska kommissionen, *Förenkling av sammanhållningspolitiken för perioden 2014–2020*. <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/simplification_sv.pdf)> [2012-09-15].

Europeiska kommissionen, *Europe 2020 in Sweden*. <[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/sverige/index\\_en.htm#content\\_2](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/sverige/index_en.htm#content_2)> [2012-09-16].

Europeiska kommissionen, *Global Markets*. <<http://ec.europa.eu/trade/about/global-markets/>> [2012-10-10].

Europeiska kommissionen, *Europeiska socialfonden (ESF) 2014–2020: förslag till förordning: EU-initiativ i korthet*. <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/summaries/esf/esf\\_summary\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/summaries/esf/esf_summary_sv.pdf)> [2012-10-12].

Europeiska revisionsrätten (2008), *Årsrapport för budgetåret 2007*.

Europeiska unionens råd, *Rådets beslut av den 6 oktober 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållningen* (2006/702/EG), L291/11, 21.10.2006.

Europeiska unionens råd, *Ordförandeskapets slutsatser*, 7442/1/07, 2007-05-02, Europeiska rådet i Bryssel, 8–9 mars 2007.

Försäkringskassan, *Utvecklingsersättning*. <[http://www.forsakringskassan.se/privatpers/arbetssookande/arbetsmarknadspolitiskt\\_program/utvecklingsersattning](http://www.forsakringskassan.se/privatpers/arbetssookande/arbetsmarknadspolitiskt_program/utvecklingsersattning)> [2012-10-12].

Mattsson, A-K., (2011), *SUHF-modellen i verkligheten*, Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Näringsdepartementet (2007), *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*. Bilaga 1 till regeringsbeslut den 6 september, nr I 6 N2007/7152/RT.

Operationeel programma, ESF Doelstelling 2, 2007–2013, maj 2007.

Ramböll Management, Capgemini och Deloitte (2009), *Report on the cohesion policy priority area: EU project on baseline measurement and reduction of administrative costs*, Europeiska kommissionen.

Statskontoret (2011), *Tillväxtverket – verksamhet, resurser och styrning*, 2011:2.

Svenska ESF-rådet (2005) *Slututvärdering Växtkraft Mål 3*.

Svenska ESF-rådet, Presentation av Svenska ESF-rådets kundundersökning 2010.

Svenska ESF-rådet (2011), *Socialfonden i siffror 2011*.

Svenska ESF-rådet, *Årsredovisning 2011*.

Svenska ESF-rådet, *Redovisa ditt projekt. Blankett Närvarorapport för deltagare, underlag till Bilaga 3*. <<http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Redovisa-ditt-projekt/>> [2012-10-01].

Svenska ESF-rådet, *Redovisa ditt projekt. Bilaga 1 Del-/slutredovisning av genomförd aktivitet/utbildning*. <<http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Redovisa-ditt-projekt/>> [2012-10-12].

Svenska ESF-rådet, *Redovisa ditt projekt. Bilaga 3 Deltagarförteckning, Närvarorapport för deltagare underlag till Bilaga 3 och Bilaga 4 Sammanställning medfinansiering*.

< <http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/Redovisa-ditt-projekt/> > [2012-10-12].

Svenska ESF-rådet, *Projekthandledningen i ekonomi*, versioner från 2008-02-15, 2008-07-25 och 2011-08-30.

Svenska ESF-rådet (2012), *Socialfonden i siffror 2012 – projektens deltagare och nytta*.

SWECO (2010), *Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms and administrative costs*, Europeiska kommissionen.

Sweco Eurofutures (2010), *På väg mot smidiga, smarta, och slagkraftiga program? Slutrapport från utvärdering av genomförandeorganisationen för strukturfonderna 2007–2013.*

Thörnquist A., (2011), *Arbete och integration: ESF-projekt riktade till somalier och romer.* Temagruppen integration i arbetslivet 2011:6.

Thörnquist A., (2011), *I utkanten av arbetets marknad: ESF-projekt i ett arbetsmarknads- och arbetsmiljöperspektiv.* Temagruppen integration i arbetslivet 2011:3.

Tillväxtverket, *Förenklingsförslag till programperioden 2014–2020*, 2012-09-28.

Tillväxtverket, *Tillväxtverket hemställer om resurser för effektiv implementering av Europeiska regionala strukturfondsprogrammen*, 2010-07-02.

Tillväxtverket, *Årsredovisning 2011.*



## Bilaga 1 Enkät

### Information om enkätundersökningen

Riksrevisionens enkätundersökning riktades till projektledare för socialfondsprojekt och data samlades in via en webbaserad enkät. Projektledaren ombads även konsultera projektets ekonom om det bedömdes vara nödvändigt. Undersökningens objekt är socialfondsprojekt som har startat före 2012-01-01 och som är pågående eller som har avslutats 2011-05-31 eller senare. Avgränsningen bakåt i tiden beslutades mot bakgrund av ESF-rådets tidigare erfarenheter att det varit svårt att få kontakt med projekt som varit avslutade sedan länge. Begränsningen att inte inkludera alltför nystartade projekt berodde på att respondenterna skulle ha hunnit komma i kontakt med den administration som är förknippad med att driva socialfondsprojekt.

Enkäten togs fram i samarbete med Statistikkonsulterna Jostat & Mr Sample AB som också kvalitetssäkrade enkätfrågorna. I framtagandet av enkätformuläret genomförde Riksrevisionen en pilotundersökning av enkäten med socialfondsprojekt.

Undersökningens målpopulation uppgick till 674 projekt vilket är en totalundersökning för den avgränsade tidsperioden. Antal svarande var 455 projekt vilket ger en svarsfrekvens på 67,5 procent. Datainsamlingen pågick mellan 30 maj och 19 juni 2012.

**Tabell 1.** Svarande uppdelat på programområde

Programområde	Målpopulation	Antal svarande	Andel svarande
Kompetensförsörjning	344	235	68,3
Arbetskraftsutbud	330	220	66,7

### *Undersökningens tillförlitlighet*

En indikation på att mätfel kan förekomma är att stora andelar hoppar över en fråga (partiellt bortfall) eller att många svarar "Vet ej". Sammantaget är det partiella bortfallet lågt i undersökningen. När det gäller andelar som svarat "Vet ej" eller motsvarande, så är dessa också överlag låga.

Vid bortfallsfel är det främst de systematiska felen som kan vara ett bekymmer. Sådana fel minskar ju högre svarsfrekvens undersökningen har. För enkäten som helhet uppgår svarsfrekvensen till 67,5 procent. I urvalsramen fanns ett antal bakgrundsvariabler som har använts för en enkel bortfallsanalys: programområde, projektbudget (kronor), sektor, budgetansvarig region samt ansökan (huruvida projektägare har ett eller flera projekt). Svarts- och bortfallsgrupp är ganska lika med avseende på dessa bakgrundsvariabler vilket innebär att dessa faktorer förmodligen inte bidrar till något bortfallsfel.

Frågeformuläret följer på nästa sida.

## Enkätundersökning om ESF-projektens administration

### Instruktion

Du kan välja att fylla i enkäten själv eller tillsammans med projektekonomerna. Vi ber dig svara på frågorna i den mån du kan. Totalt finns 28 frågor. När enkäten är slutligt ifylld, ska du som projektledare eller den som sist svarat trycka på knappen "Slutför" som finns efter sista frågan.

Om du inte kan svara på vissa frågor eller vill fortsätta senare kan du trycka på knappen Spara. De svar du skrivit in sparas då och du kan gå in senare eller vidarebefordra länken till projektekonomerna eller den som du bedömer kan svara på frågorna.

Stort tack på förhand!

### Information och handläggning

1. Har någon som arbetar i projektet tidigare erfarenhet av att arbeta med EU-finansierade projekt?

Ja  Nej  Vet ej

2. Hur fick projektägaren reda på att det fanns möjlighet att söka ESF-medel? (Endast ett svarsalternativ möjligt)

- Information från ESF-rådet
- Via kontakt med konsult
- Information från medfinansiär (t.ex. Arbetsförmedlingen)
- Information från processtöd
- Tips från kollega, annan organisation, samarbetspartner eller dylikt
- Egen kunskap sedan tidigare om att det fanns möjlighet att söka EU-medel
- Vet ej
- Annat, nämligen \_\_\_\_\_

3. Har du/ni bytt ESF-samordnare under projektets gång?

Ja  Nej  Vet ej

Svara på följande om du svarat "Ja" på fråga 3:

4. Upplever du/ni att ESF-rådets bedömning av projektredovisningen har förändrats i samband med byte av ESF-samordnare?

Ja  Nej  Vet ej

5. Har du/ni bytt ESF-ekonom under projektets gång?

Ja  Nej  Vet ej

Svara på följande om du svarat "Ja" på fråga 5:

6. **Upplever du/ni att ESF-rådets bedömning av projektredovisningen har förändrats i samband med byte av ESF-ekonom?**

Ja  Nej  Vet ej

7. **Hur upplever du/ni ESF-rådets information om de regler som gäller för projektredovisningen (t.ex. vilka kostnader som är stödberättigande)?**

Mycket otydlig	Ganska otydlig	Ganska tydlig	Mycket tydlig	Ingen uppfattning
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Projektens administration

Projektadministration är arbetsuppgifter som innefattar sammanställning av information i syfte att följa gällande regler och krav kopplade till ESF-projekt, samt övriga uppgifter av administrativ karaktär som kan ses som en inneboende del i en projektverksamhet.

Ert projekt måste utföra vissa administrativa moment för att följa de krav och regler som är kopplade till ESF-stöd.

8. **I vilken utsträckning upplever du/ni följande moment som resurskrävande?**

	Inte alls/ I mycket liten utsträck- ning	I ganska liten utsträck- ning	I ganska stor utsträck- ning	I mycket stor utsträck- ning	Ingen uppfatt- ning	Inte aktuellt
a. Rapportera tidredovisning för projektets personal till ESF-rådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Rapportera löneredovisning för projektets personal till ESF-rådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Verifiera betalda utgifter till ESF-rådet (t.ex. fakturor och betalningsbekräftelser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Upprätta lägesrapport till ESF-rådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Ta fram underlag och rapportera deltagarredovisning till SCB	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Inte alls/ I mycket liten utsträck- ning	I ganska liten utsträck- ning	I ganska stor utsträck- ning	I mycket stor utsträck- ning	Ingen uppfatt- ning	Inte aktuellt
f. Ta fram underlag och redovisa medfinansiering i form av offentligt finansierad ersättning för projektdeltagare till ESF-rådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Ta fram underlag och redovisa medfinansiering som är offentligt bidrag i annat än pengar till ESF-rådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Dokumentation avseende upphandling och köp av varor och tjänster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. Annat, skriv nedan:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**9. Annat, nämligen** \_\_\_\_\_

Momenten ovan får redovisas under olika aktiviteter till ESF-rådet (t.ex. "Projektadministration – ekonomi och rapportering" eller "Aktiviteter riktade till målgruppen").

**10. I vilken utsträckning redovisas moment i fråga 8 under andra aktiviteter än "Projektadministration – ekonomi och rapportering" inom ert projekt?**

Inte alls/ i mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Ingen uppfattning
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**11. I vilken utsträckning upplever du/ni att den totala administrationen av ert projekt är resurskrävande?**

Inte alls/ i mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Ingen uppfattning
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**12. Upplever du/ni att projektadministrationen har ökat under projektets gång på grund av att ESF-rådet ändrat vissa regler och/eller rutiner?**

Ja                       Nej                       Vet ej

Svara på följande om du svarat "Ja" på fråga 12:

13. Vilka ändringar av regler och/eller rutiner har ökat administrationen?

---

14. Upplever du/ni att projektadministrationen har minskat under projektets gång på grund av att ESF-rådet ändrat vissa regler och/eller rutiner?

Ja  Nej  Vet ej

Svara på följande om du svarat "Ja" på fråga 14:

15. Vilka ändringar av regler och/eller rutiner har minskat administrationen?

---

16. Har projektet haft lätt eller svårt att få ihop tillräckligt med medfinansiering?

Mycket lätt	Ganska lätt	Ganska svårt	Mycket svårt	Ingen uppfattning	Inte aktuellt
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. I vilken utsträckning påverkar de administrativa krav som är förenade med att driva ett ESF-projekt förutsättningarna för projektets genomförande?

	Inte alls/ i mycket liten ut- sträckning	I ganska liten ut- sträckning	I ganska stor ut- sträckning	I mycket stor ut- sträckning	Ingen uppfatt- ning
a. Tar fokus från arbete riktat mot målgrupp och/eller spridningsaktiviteter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Försvårar arbetet med innovativa idéer/metoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Projektägaren behöver lägga till egna resurser för att kunna driva projektet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Indirekta utgifter

Indirekta utgifter är utgifter för gemensamma resurser och funktioner i stödmottagarens organisation som projektet använder. De indirekta utgifterna är nödvändiga för projektets genomförande men är inte direkt hänförliga till ett specifikt projekt. Det kan exempelvis handla om vaktmästeri, lokalhyra och telefoni.

#### 18. Har projektet några utgifter under aktiviteten "Indirekta utgifter" i budgeten?

- Ja  Nej  Vet ej

*Svara på följande om du svarat "Nej" på fråga 18:*

#### 19. Varför har projektet inte några indirekta utgifter under aktiviteten "Indirekta utgifter" i budgeten? (Flera svarsalternativ är möjliga)

- Vi har valt att redovisa indirekta utgifter som direkta
- Vi bekostar utgifter som vi skulle kunna redovisa som indirekta med egna medel
- Det tar för mycket resurser att ta fram kostnadsunderlag i förhållande till hur stora de indirekta utgifterna är
- Det är för svårt att verifiera de indirekta utgifterna
- Jag kände inte till att man kan redovisa indirekta utgifter
- Vet ej
- Annat, nämligen \_\_\_\_\_

#### En schablon för indirekta utgifter

Europeiska kommissionen har introducerat frivilliga åtgärder för att förenkla projektens redovisning. Åtgärderna har inte börjat användas i svenska ESF-projekt. En av åtgärderna handlar om indirekta utgifter.

#### Hur redovisningen av indirekta utgifter fungerar idag:

Det är möjligt att redovisa utgifter som kan kategoriseras som indirekta, t.ex. telefoni och hyra, under aktiviteten "Indirekta utgifter". För att de indirekta utgifterna ska vara stödberättigande behöver projekt i ansökan om stöd bifoga beräkningsunderlag och utdrag ur bokslutet som verifierar att de indirekta utgifterna har baserats på faktiska utgifter. Dessa utgifter får uppgå till högst 20 procent av projektets direkta utgifter.

#### Europeiska kommissionens åtgärd:

För att förenkla redovisningen ska det finnas en möjlighet för projekt att använda sig av en på förhand bestämd procentsats för indirekta utgifter som ESF-rådet tar fram (max 20 procent av de direkta utgifterna). Skillnaden jämfört med idag är att projekt alltså inte skulle behöva verifiera de indirekta utgifterna i ansökan om stöd till ESF-rådet.

#### 20. Vad bedömer du/ni att en sådan schablon för indirekta utgifter skulle innebära för projektets redovisning?

- | Ingen förenkling         | En viss förenkling       | En betydande förenkling  | Förstår inte frågan      | Ingen uppfattning        |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

#### 21. Frivillig kommentar: varför/varför inte?

\_\_\_\_\_

### Utvärdering

22. I vilken utsträckning har följeforskningen påverkat projektets verksamhet vad gäller följande aspekter:

	Inte alls/ i mycket liten ut- sträckning	I ganska liten ut- sträckning	I ganska stor ut- sträckning	I mycket stor ut- sträckning	Ingen uppfatt- ning
Bidragit till ökad måluppfyllelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förbättrat projektets genomförande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Om du svarat "Annat" på fråga 22, kan du specificera här:

---

### Avslutande frågor

24. I vilken utsträckning anser du/ni att administrationen av ESF-projekt behöver förenklas?

I mycket liten utsträckning/ inte alls	I ganska liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Ingen uppfattning
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

25. Har du/ni förslag på förenklingar för ESF-projekt?

---

26. Skulle du/ni söka ESF-medel igen?

- Ja       Tveksam       Nej       Vet ej



Svara på följande om du svarat "Tveksam" på fråga 26:

**27. Varför är du/ni är tveksamma till att söka ESF-medel igen?**

(Flera svarsalternativ möjliga)

- Det beror på om behov av ett nytt projekt uppstår
- Stor ekonomisk risk
- Tung administration
- Besvärligt att bedriva projekt med nuvarande medfinansieringssystem
- Har haft dåliga erfarenheter av ESF-rådet
- Vet ej
- Annat, nämligen \_\_\_\_\_

Svara på följande om du svarat "Nej" på fråga 26:

**28. Varför skulle du/ni inte söka ESF-medel igen?**

(Flera svarsalternativ möjliga)

- Stor ekonomisk risk
- Tung administration
- Besvärligt att bedriva projekt med nuvarande medfinansieringssystem
- Har haft dåliga erfarenheter av ESF-rådet
- Vet ej
- Annat, nämligen \_\_\_\_\_



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

2011	2011:1	Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

- 2011:23 Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
- 2011:24 Statliga myndigheters tjänsteexport
- 2011:25 It-stödet i rättskedjan
- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
- 2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
- 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
- 2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
- 2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.  
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
- 2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
- 2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
- 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
- 2012:4 Att styra självständiga lärosäten
- 2012:5 Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
- 2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
- 2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
- 2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
- 2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
- 2012:10 Statens försäljningar av apotek
- 2012:11 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
- 2012:12 Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
- 2012:13 Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
- 2012:14 Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
- 2012:15 Staten på spelmarknaden – når man målen?
- 2012:16 Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
- 2012:17 Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
- 2012:18 Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
- 2012:19 SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
- 2012:20 Statens insatser inom ambulansverksamheten
- 2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



I Sverige får ett stort antal projekt medel från EU:s strukturfonder. Målen med projektverksamheten är bland annat att öka arbetskraftsutbudet och gynna innovation och entreprenörskap. För att målen ska kunna uppnås är det viktigt att strukturfondsmedlen används effektivt. Detta försvåras dock av ett komplext regelverk och en omfattande administration.

Riksrevisionen har granskat om regeringen, ESF-rådet och Tillväxtverket har använt de möjligheter som finns för att förenkla projektens administration. Socialfonden har varit i fokus i granskningen, men den svenska implementeringen av EU:s åtgärder för en enklare kostnadsredovisning har granskats för både Socialfonden och Regionalfonden.

Enligt Riksrevisionen finns det möjligheter till en enklare hantering av strukturfondsmedlen som regeringen och myndigheterna inte har använt. Inom de administrativa moment som enligt projekten är mest betungande finns nationellt utrymme att förenkla som inte har utnyttjats. Granskningen visar också att användningen av EU:s förenklingsåtgärder hittills har varit mycket begränsad i Sverige.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att undersöka möjligheterna att förenkla administrationen av medfinansieringen i socialfondsprojekt och att styra och följa upp myndigheternas arbete med EU:s förenklingsåtgärder. ESF-rådet bör utveckla det elektroniska stödet för projektens redovisning och både ESF-rådet och Tillväxtverket rekommenderas att använda de av EU:s förenklingsåtgärder som är relevanta för svenska strukturfondsprogram.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-300-4

Beställning:

[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm