

Polismyndigheten

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar för perioden 2028–2034

Polismyndighetens synpunkter

Polismyndigheten lämnar följande synpunkter på förslagen.

Generella synpunkter

Det finns både risker och fördelar med att omvandla den sektorsspecifika fonden till en gemensam fond. En gemensam fond skulle kunna bidra till bättre koordinering mellan de olika sektorerna. Samtidigt riskerar den gemensamma strukturen att öka komplexiteten och försvåra möjligheterna att omhänderta olikheter i olika former av EU-stöd. De principer som hittills gällt för inrikesfonderna frångås i förslaget vilket kommer att kräva stora omställningar, inte bara hos de förvaltande myndigheterna utan också hos de som söker EU-stöd för projekt. Det verkar inte heller finnas någon flexibilitet när det gäller kravet på synliggörande av resultat då insatser många gånger omfattar känslig information. Inom ISF kan det förekomma projekt med skyddsvärt innehåll, varvid samma krav inte kan ställas på offentliggörande av information.

Enligt förslaget blir EU-medfinansieringsnivån för Sverige 40 procent för de inrikespolitiska insatserna, vilket är en mycket kraftig minskning jämfört med medfinansieringsgraden om 75–100 procent för nuvarande period. Enligt Polismyndigheten kan den sänkta nivån leda till att intresset för att söka EU-stöd minskar, bl.a. för att den administrativa bördan anses hög i relation till verksamhetsbidraget. I förlängningen kan det leda till att Sverige inte kommer att utnyttja det unionsstöd som erbjuds av EU.

Avsaknaden av full finansiering av driftstöd för tjänster av offentlig karaktär för unionen är problematisk. Det bör även utformas ett stöd som tar sikte på driftkostnader som genereras genom internationellt polissamarbete där

medlemsstaterna långvariga utlandsstationeringar leder till merkostnader för medlemsstaterna.

Inrikesfondernas ställning i det nya regleverket

Polismyndigheten ser en otydlighet i definitionerna för generella och specifika mål. Det nämns inget generellt mål inom inrikespolitiken i art. 2 medan EUs försvarsförmåga och säkerhet nämns i punkt b) under art. 3 (inkl hänvisning till de stödspecifika förordningarna). Otydligheten kan innebära svårigheter i programmeringslogiken då inre säkerhet och gränsförvaltning och visering kommer utgöra varsitt kapitel inom NRP (enligt art. 4.4). I art. 22 b (iii) nämns dessa mål som ”utmaningar”. Terminologin bör vara tydligare och bli mer konsekvent.

Inrikespolitiken har hittills haft en annan typ av målsättning än övriga politikområden. Insatserna som finansieras med EU-stöd inom inrikespolitiken bygger inte på en reform- eller investeringsbasis och har sällan några regionala aspekter. Insatser inom ISF och BMVI genomförs på nationell nivå av nationella myndigheter och fokuserar på genomförande av EU:s rättsakter och EU-gemensamma utvecklingar. Polismyndigheten välkomnar därför undantaget för IS- och BMV-stöden.

Enligt erfarenhet från tidigare programperioder behöver fonder/stöd inom inrikespolitiken särskilda undantag från det gemensamma regelverket med anledning av de specifika kraven för stödets huvudsakliga användningsområden, som exempelvis att delta i de gemensamma europeiska informationssystem (VIS, EES etc.) eller i arbetet av olika EU-myndigheter (EU-Lisa, Frontex m.m.). I tidigare programperiod reglerades undantagen i sektorsförordningarna (ISF och BMVI) som hänvisades till under de relevanta paragraferna i den gemensamma förordningen (CPR).

I de aktuella förslagen för BMV och IS finns inga undantag. Det föreslagna gemensamma regelverket anpassade till struktur-, sammanhållnings- och lantbruksfonder riskerar därmed att försvåra en effektiv planering och användning av den tilldelade medlen.

Polismyndighetens dubbla roller som förvaltande myndighet och stödmottagare försvåras

Polismyndigheten noterar att det finns inneboende motsättningar i författningstextens konstruktion. I ett flertal artiklar anges som princip att ersättningen ska vara prestationsbaserad, medan det i andra artiklar anges att kostnader inte ska verifieras. Samtidigt anges att det ska finnas ett förvaltnings- och kontrollsystem som verifierar kostnadernas riktighet och laglighet.

I art. 51 inklusive bilaga IV framgår det att förvaltande myndighet inte skal kontrollera underliggande kostnader samtidigt som myndigheten ska ha system för att kontrollera och motverka dubbelfinansiering, upphandlingar och kontrollera transaktioners laglighet och regelefterlevnad.

Enligt art. 53 ska revisionsmyndigheten kontrollera laglighet för underliggande transaktioner men inte verifiera kostnader. Det finns en risk att dessa oklarheter drabbar projekten. Polismyndigheten undrar om det är meningen att förvaltande myndighet ska betala ut medel baserat på prestation och sedan i efterhand göra kontroller av laglighet, kostnadseffektivitet m.m.

Polismyndigheten ser att det mot denna bakgrund finns en risk för motstående tolkningar avseende vad som ska kontrolleras och när, särskilt som regelverket ska tolkas av många aktörer, däribland förvaltande myndighet, samordnande myndighet, revisionsmyndigheten, samt unionens institutioner. Risken för att stödmottagare drabbas ekonomiskt av sådana oklarheter får anses överhängande.

Decomittments (art. 15)

Reglerna om decomittments innebär en väsentligt förkortad tid för att redovisa resultat jämfört med dagens regelverk och kan leda till en höjd risknivå för långsiktiga projekt. Reglerna kan också leda till att förvaltande myndighet jagar ”långt hängande frukt” som ger enkla pinnar att redovisa snarare än att tilldela bästa möjliga projekt, när vissa projekttyper innebär en högre risk vad gäller projektgenomförandet och risk för förseningar. Som exempel kan interoperabilitetsförordningarna nämnas. Denna osäkerhet kan komma att väsentligt försvåra finansieringen av IT-projekt.

Finansieringsgrad och stödformer

Den tidigare flexibilitet avseende projektfinansiering med möjlighet till höga finansieringsgrader för prioriterade projekt föreslås enligt förslaget ersättas med en enhetlig finansieringsgrad om 40 procent. Det innebär ett avsteg från vad som hittills gällt för inrikesfonderna och riskerar att på ett negativt sätt påverka fondernas möjlighet att på ett effektivt sätt bidra till Sveriges och i förlängningen unionens säkerhet. Detta gäller särskilt för sådana projekt som syftar till att efterleva unionslagstiftning i form av IT-utveckling för gemensamma system, vilket på sikt kan leda till högre kostnader för medlemsstaterna avseende flera av de IT-system som unionen förväntar sig att medlemsstaterna ska utveckla och underhålla.

Förslaget om 40 procent medfinansiering riskerar att upplevas som för låg i förhållande till den extra byråkrati som medel från en EU-fond innebär, trots

att lagstiftaren såväl som förvaltande myndigheter har förenkling som ambition. Sänkningen av finansieringsgrad kan således medföra att fler myndigheter förlitar sig på enbart anslag och ordinarie budget för att bedriva sin verksamhet, vilket medför högre kostnader för Sverige samtidigt som medel i EU-fonder förblir oanvända.

NRP-planen

Enligt det aktuella förslaget kommer planering för och genomförande av stöd inom inrikespolitiken ingå i det gemensamma nationella regionala partnerskapsplanen (NRPP). Polismyndigheten noterar att den nya strukturen för planen medför en mycket högre komplexitet vad gäller ändringar än vad myndigheten är vana vid från nuvarande och föregående programperiod. Enligt erfarenheter från tidigare programperioder behöver de nationella programmen för inrikesfonderna (ISF och BMVI) justeras och ändras till följd av omvärldsändringar, tilldelning av öronmärkta medel och särskilda åtgärder. Vid sådana programändringar justeras programstrategin, budgeten, prestationsramverket och indikatorer.

Polismyndigheten noterar också att komplexiteten med att ha en samordnande myndighet kan bli problematisk ända ner till operativ nivå i hantering av projekt genom att ha en samordnande myndighet och en förvaltande myndighet, särskilt om dessa funktioner fördelas på flera myndigheter. Det finns vidare gråzoner i strukturen och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Styrningen kan bli problematisk att balansera i verksamheten om den kommer från såväl intressenter utanför myndigheten och intressenter i myndigheten. Det är oklart om och i så fall hur detta påverkar ner på projektnivå, exempelvis vid stora förseningar i projektgenomföranden.

Polismyndigheten noterar att den samordnande myndigheten föreslås ha ansvar för att "säkerställa" att den förvaltande myndigheten har tillräckliga resurser för att genomföra uppdraget (art. 50 a). Polismyndigheten anser att skrivningen är problematisk i förhållande till principerna om myndigheters oberoende. Å andra sidan kan noteras att flera av de uppgifter som utförs av förvaltande myndighet idag kommer att flyttas till den samordnande myndigheten; exempelvis att lämna betalningsansökningar, driva ekonomiska flöden och hantera prognoskapande.

Det noteras att kommunikationsåtgärder tycks läggas högre upp i hierarkien av myndigheter som ska arbeta med planen. Det kan innebära att mindre fonder får stå tillbaka avseende kommunikation och att genomslaget för till exempel inrikesfonderna blir mindre.

TA-medel (art. 13)

Enligt förslaget minskas medlen som används för att täcka förvaltningskostnader till 3 procent av de utbetalade medlen, vilket är hälften av den nu aktuella nivån på 6 procent. Om resurserna för förvaltningen reduceras så kraftigt kan möjligheten att behålla kvalificerad och erfaren personal försämrast. För att EU-stödet fortsatt ska vara attraktivt att söka och hanteras med de minskade resurserna skulle omfattande administrativa förenklingar krävas, men förslag på sådana finns inte i det nuvarande förslaget.

Ökad byråkrati och administrativ börda

Art. 54 och 55 kan innebära att förvaltande myndighet får svara inför en övergripande övervakningskommitté. Enligt art. 56 ser det ut som att övervakningskommittén ges utökat ansvar i förhållande till dagens läge.

Polismyndigheten noterar att antalet uppgifter som ska registreras om varje projekt föreslås öka (se art. 63). Det kan bli problematiskt att samla in så detaljerad information när uppgifterna kan omfattas av sekretess för den genomförande organisationen. Det finns en risk att vissa stödmottagare vars inköp omgärdas av sekretess undviker att söka medel från fonderna och att Sverige därigenom får sämre nytta av de tilldelade medlen.

Art. 58 innehåller krav på att alla projektunderlag ska lagras i tio år. Det är en betydlig förändring i förhållande till vad som gäller i dagsläget och leder till ökad byråkrati och administrativ börda.

Övriga specifika frågor**Resurser för driftskostnader för EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias)**

Enligt förslaget ska ETIAS driftskostnader registreras och rapporteras till EU-kommissionen en gång per år (senast den 31 januari) för att medlemsländer ska få ersättning för dem. Det kan komma innebära extra arbete och kostnader för förvaltande myndigheten att anpassa IT-systemet för en särskild registrering och rapportering av ETIAS-kostnader.

EU Facility

Polismyndigheten noterar att förslaget innehåller finansiering av områden inom inrikespolitiken. Gränsdragningen för vilka åtgärder som är stödberättigade från dessa fonder och faciliteter jämfört med de som ligger under den nationella och regionala partnerskapsplanen är oklar och behöver förtydligas innan programmeringen startar. Polismyndigheten ser behov av förtydligande av vilka typer av åtgärder som ska finansieras under Facility for Union Actions (då HOME affairs Thematic Facility slås ihop med EU

Solidarity Fund) respektive från den nationella och regionala partnerskapsplanen.

Särskilt om förordning om unionsstöd för intern säkerhet 2028–2034

De fyra specifika målen för inre säkerhet bedöms ligga i linje med Polismyndighetens prioriteringar.

Polismyndigheten anser att det är positivt att förordningen har ökat fokus på samordning och delaktighet av flera aktörer. Unionsstödet bör främja en ansats som omfattar hela samhället och uppmuntra ett aktivt och meningsfullt deltagande av den europeiska industrisektorn och civilsamhället i utvecklingen och genomförandet av säkerhetspolitiken.

Det är problematiskt om budgeten som föreslås för unionsstödet för inre säkerhet får 3,5 gånger så mycket finansiering som i den nuvarande perioden samtidigt som stödnivån sänks till 40 procent. Det innebär att den nationella budgeten kommer behöva belastas i högre grad för medfinansiering för resterande 60 procent i projekten. Polismyndigheten anser att förslaget riskerar att leda till att Sverige inte kommer ansöka och i förlängningen utnyttja det unionsstöd som erbjuds av EU och att den EU avgift Sverige betalar in inte kommer ”återföras” i lika hög utsträckning.

Förslaget innehåller möjligheter till finansiering av viss driftrelaterad verksamhet, men med tydliga begränsningar. Det är inte drift i allmän mening som kan finansieras, utan endast sådan drift som är nödvändig för att genomföra konkreta, projektbaserade åtgärder inom ramen för de fastställda målen för inre säkerhet. Även här vore det önskvärt med en tydlig reglering av driftstödet vilket skulle minska medlemsstaternas finansiella börda med koppling till drift av redan existerande och nya centrala IT-system.

Särskilt om förslaget till förordning om unionsstöd för Schengen, gränsförvaltning och visering (2028–2034)

Polismyndigheten anser att det är positivt att det finns särskilt utpekade resurser för finansiering av driften i art. 7 som säger att EU:s budget kan täcka differensen om kostnaderna överstiger intäkterna vad gäller Etias finansiering via avgifter från resenärer.

Det är dock problematiskt att förslaget inte innehåller uttalat EU-stöd som medlemsstater kan få för drift av de olika centrala IT-systemen inom gräns- och viseringsområdet. Det enda stödet som medlemsstaterna kan få för teknisk drift är genom särskilda regler och finansieringsmekanismer som är kopplade till systemen. I samband med implementering av alla nya centrala system kommer driftkostnaderna att öka markant hos samtliga medlemsstater.

Att ha en tydligt uttalad finansieringsform för just driftkostnader med koppling till de centrala systemen skulle i stor grad lätta medlemsstaternas finansieringsbörda.

Avslutande synpunkter

Polismyndigheten påminner om vikten av att få till ett flexibelt budgetregelverk som i högre utsträckning än idag möjliggör överföringar av ”överblivna” medel från en fond till en annan (t.ex. från Frontex i nuvarande BMVI till Europol och nuvarande ISF).

Sammanfattningsvis ser Polismyndigheten att de förslag till förordningar som nu förhandlas riskerar att inte leda till förenklingar för förvaltande myndigheter och stödmottagare utan snarast ökar den administrativa bördan för dessa till synes i syfte att minska EU-kommissionens administrativa börda. Vidare finns väsentliga oklarheter vad gäller de bakomliggande principerna och målen med den föreslagna lagstiftningen. Intentionen att förenkla förvaltningen av EU-fonder välkomnas. Det är dock oklart vad förenklingarna består av och hur de kan användas för stöden inom inrikespolitiken.

Yttrandet har beslutats av juristen Ida Salomonsson. Vid den slutliga handläggningen har Mathias Lassinantti Jansson, ekonomiavdelningen, deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Ida Salomonsson

Dokumentet har fastställts digitalt och har inga underskrifter.

Kopia till

Justitiedepartementet (INS)
Arbetsstarorganisationerna
Rikspolischefens kansli