



Rapport om förutsättningar för att reducera risk för dubbelfinansiering

SEFI-rådet har den 4 juni 2024 lämnat följande uppdrag till en arbetsgrupp tillsatt av rådet *"Arbetsgruppen ska ta fram exempel på och identifiera sätt för hur förvaltande och utbetalande myndigheter utifrån sina förutsättningar kan reducera risk för dubbelfinansiering genom en sammanhållen process för riskanalys, uppföljning och kontroll."*

I arbetsgruppen har följande personer deltagit; Gunilla Sweger, Ordf., Svenska ESF-rådet, t.o.m. september 2024, Hjalmar Öhagen, Ordf., Svenska ESF-rådet, fr.o.m. september 2024, Kristian Green, Socialstyrelsen, Lisa Ljunggren, Post- och telestyrelsen, Annika Boiardt, Statens Jordbruksverk, Henrik Lindblom Öhlin, Tillväxtverket, Marijana Carlsten, Ekonomistyrningsverket, Marie Åström, Migrationsverket, Jessica Eklund, Naturvårdsverket, Anna Hoffstedt, Energimyndigheten, Malin Edin Post- och telestyrelsen och Olof Hallström, SEFI-rådets kansli.

Bakgrund

I Sverige finns inte någon gemensam databas med uppgifter om stödmottagare av EU-medel. Nuvarande dataskyddslagstiftning i vid mening hindrar ett regelmässigt datautbyte om stödmottagare mellan myndigheter.

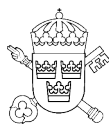
Problemställning

Av bl.a. EU:s budgetförordning följer att nationella myndigheter som förvaltar EU-medel är skyldiga att motverka och upptäcka otillåten dubbelfinansiering. I dagsläget saknar svenska myndigheter som beslutar om utbetalning av stöd finansierat av EU möjligheter att på ett strukturerat och regelmässigt inhämta information om utbetalda medel och stödmottagare från andra myndigheter. Det gör det mycket svårt för en myndighet att kontrollera om stödmottagare också mottar ekonomiskt stöd finansierat av EU från en annan myndighet för samma sak eller för ett mycket närliggande ändamål.

I denna rapport ska redogöras för olika sätt som utbetalande myndigheter i dagsläget kan reducera risk för förekomst av dubbelfinansiering. Redogörelsen är inte uttömmande.

Förtydligande av definition av dubbelfinansiering

För att säkerställa en gemensam förståelse bör "dubbelfinansiering" definieras som en situation där en insats får finansiering från två eller flera källor (till exempel EU-fonder och andra stödprogram) för samma aktiviteter eller kostnader¹. Definitionen inbegriper inte förekomst av eventuell nationell medfinansiering.



Befintliga förfaranden för att motverka dubbelfinansiering

Nedan presenteras de förfaranden som arbetsgruppen har identifierat och som kan vidtas utifrån nuvarande förutsättningar, samt vilka svagheter och styrkor dessa har. Avsnittet är uppdelat efter stödhanteringsprocessens olika delar.

Programskrivning

Det förebyggande arbetet är mycket viktigt för att motverka dubbelfinansiering. Redan när stödformer förbereds och utformas behöver man säkerställa hur finansieringen ska ske så att inte flera fonder får i uppdrag att hantera samma sak. Stödändamål bör utformas så att de inte kan finansieras från mer än en källa och att möjligheten till dubbelfinansiering därmed minimeras så tidigt som möjligt.

Om man ändå väljer inriktningar där stöd för samma eller närliggande ändamål kan finansieras av stöd från mer än en källa behöver man tydligt ange vilka dessa stöd är och definiera hur en kontroll av dubbelfinansiering ska gå till. Det bör ske i t.ex. stödförordningar, beslut eller i andra grundläggande styrdokument.

För sådana stödändamål som kan finansieras via olika källor behöver varje myndighet kartlägga risken för dubbelfinansiering genom en riskanalys och ta fram och besluta om tydliga rutiner för hur kontroll av dubbelfinansiering ska utföras.

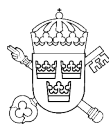
Myndigheterna behöver även på ett enkelt sätt kunna kontrollera stödsökandes uppgifter mellan varandra och utbyta information och företrädesvis på ett så automatiserat sätt som möjligt. Vid stödutformningen kan stöden formas på ett sådant sätt att risken för dubbelfinansiering hålls låg (exempelvis olika typer av stödberättigade investeringar inom stöden). Det finns även exempel på stöd till jordbrukare som har konstruerats på ett sådant sätt att risk för dubbelfinansiering byggts bort vid utformning av stödet. I *Strategisk plan inom den gemensamma jordbrukspolitiken* finns det exempelvis beskrivet hur kontrollerna ska göras för vissa stöd när det finns risk för överlappning. I detta fall har programskrivarna tagit hänsyn till riskerna för dubbelfinansiering.

Utlysning av stöd

I samband med utlysning av stöd genomför normalt myndigheter inte några kontroller avseende dubbelfinansiering. Arbetsgruppen har dock identifierat två typer av förfaranden som kan användas för att minska risken för dubbelfinansiering när utlysningar förbereds.

- att genomföra en riskanalys inför utlysningen, och
- att i utlysningstexten ställa krav på att stödmottagaren inte får ha mottagit annan statlig finansiering för det projekt som stöd har sökts för.

Riskanalysen genomförs i syfte att identifiera andra stödprogram som riskerar att överlappa med genomförandemyndighetens. En sådan analys kan ge genomförandemyndigheten värdefull information om vilka stödprogram som senare kontroller bör fokuseras på och därmed information om med vilka andra myndigheter en genomförandemyndighet bör inleda samarbete för att motverka förekomst av dubbelfinansiering. Arbetsgruppen konstaterar dock att det idag kan vara svårt att genomföra en fullgod riskanalys, eftersom det inte finns någon heltäckande nationell sammanställning av alla EU-finansierade stöd.



Vidare kan konstateras att kravställning i utlysningstexter kan vara av vikt för att myndigheterna senare i processen ska kunna hantera eventuellt felaktigt beviljat och/eller utbetalat stöd. Varje sådant krav förutsätter att det åtföljs av kontroller för att den önskade effekten ska uppnås. Kravställningen i sig utgör inte ett tillräckligt skydd mot dubbelfinansiering.

Granskning av ansökningar

Vid ansökan om stöd gör de deltagande myndigheterna i arbetsgruppen olika typer av kontroller beroende på vilket handläggningssystem som används och vilken typ av stödmottagare man har. Ett vanligt förfarande är att begära in en egenförsäkran från stödsökanden, som då intygar att stöd inte mottagits för samma åtgärd från någon annan EU-fond. Egenförsäkran medvetandegör stödsökande om att dubbelfinansiering inte är tillåten och kan utgöra en juridisk grund för återkrav vid fall att en stödsökande lämnar en oriktig uppgift. Egenförsäkran eller självdeklarationer är dock inte i sig tillräckliga åtgärder för att motverka dubbelfinansiering. EU-kommissionens revisorer har givit uttryck för att ett system med självdeklarationer inte är tillräckligt för att anse att en svensk myndighet med tillräcklig grad av säkerhet förhindrar förekomst av dubbelfinansiering. Tillämpas ett sådant system måste det därför också finnas fastställda rutiner för hur självdeklarationens riktighet kontrolleras. Det är heller inte alltid självklart vad som utgör dubbelfinansiering, vilket kan göra det svårt för stödsökande att lämna en korrekt försäkran.

Andra kontroller som kan göras för att se om stödsökande har mottagit annat statsstöd är slagningar i olika myndigheters projektbanker, i andra system som FTS (Financial Transparency System) och i interna IT-system. Dessa projektbanker är dock inte heltäckande och normalt gäller även sekretess mellan myndigheter. Bara för att en stödsökande mottagit annat stöd betyder det inte heller att det föreligger faktisk dubbelfinansiering. Vid träff i någon sådan databas krävs således att vidare utredningsåtgärder vidtas. Detta kan ske via dialog och informationsutbyte med de myndigheter som delat ut det andra stödet. Detta arbete är mycket tidskrävande, dels därför att kontrollerna sker manuellt, dels därför att det på grund av de olika stödets uppbyggnad kan vara mycket svårt att konstatera att det faktiskt föreligger dubbelfinansiering i det enskilda fallet.

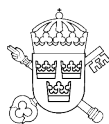
Samma förfarande med egenförsäkran, sökningar i databaser samt dialog och informationsutbyte med andra myndigheter vidtas även vid ansökan om utbetalning.

I de fall man utför kontroll utifrån riskbedömning som gjorts av handläggare så ska riskbedömningen uppdateras löpande.

Kontinuerlig kontroll och uppföljning

Vilka typer av kontroller som går att genomföra efter att utbetalning har skett beror till stor del på om man har genomfört en riskanalys som identifierat a) potentiella överlappningar med bidrag hos andra myndigheter och b) riskfaktorer hos stödmottagaren (så som t.ex. entreprenörer och underleverantörer som kan få del av bidraget.) Det är i allmänhet mycket svårt och tidskrävande att göra detaljerande granskningar av dubbelfinansiering efter utbetalning och därför bör tyngdpunkten ligga på förebyggande arbete i programskrivnings-, utlysnings- och ansökningsfasen.

Arbetsgruppen har identifierat fyra åtgärder som kan vidtas idag som ex-post kontroll av dubbelfinansiering.

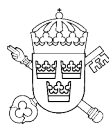


1. Stödbeslutande myndighet bör, tillämpa stickprovskontroller och som del av den ordinarie redovisningskontrollen och också granska stödmottagarens bokföring för att identifiera förekomst av potentiell dubbelfinansiering. Det sker genom granskning av stödmottagares intäktskonto.
2. De myndigheter som i riskanalysen har konstaterat att det finns risk för överlappande stöd kan i begränsad omfattning efterfråga hos den eller de andra myndigheterna om en viss stödmottagare förekommer där, och i sådana fall begära ut ytterligare uppgifter. Det kan dock vara svårt att inhämta/utlämna stora mängder information, när förfrågan inte specificeras till enstaka mottagare, eftersom arbetet inte är automatiserat. Varje myndighet har också att pröva om utlämnande kan göras med hänsyn till sekretess och i avsaknad av generell sekretessbrytande bestämmelse kan olika myndigheter göra olika bedömningar om vilken information de kan lämna ut.
3. Myndigheter som förlitar sig på någon form av självdeklarerade uppgifter. Det kan vara en försäkran från stödmottagaren vid redovisning att dubbelfinansiering inte har förekommit. Det kan dock vara svårt för uppgiftslämnaren att lämna den typen av försäkran då det finns en inbyggd vaghet i vad dubbelfinansiering är. För mottagaren kan det tex. vara tydligt att stöd för solcellsinstallation och elnät är två separata stöd som inte överlappar vilket ansvariga myndigheter inte nödvändigtvis skulle instämma i. En bättre form av självdeklaration är revisorsintyg från en auktoriserad revisor. Det kan förekomma som stickprov eller som del av ordinarie slutredovisning när det handlar om större bidragsbelopp.
4. Det är idag möjligt att göra någon form av "registerslagning" för att identifiera mottagare som tagit del av andra EU-medel eftersom beslut om stöd normalt är en allmän handling. Det i sig behöver inte innebära att dubbelfinansiering faktiskt föreligger. Eventuell träff vid sådan sökning behöver därför utredas vidare. I Sverige saknas dock heltäckande databaser att söka mot. Inhämtandet av uppgifter behöver därför ske helt manuellt, vilket är mycket tids- och resurskrävande. Registersökningar görs idag i något enstaka fall mot Financial Transparency System¹ och Ekonomistyrningsverkets databas med uppgifter enligt artikel 22.2 d i RRF-förordningen.

Framtidsspaning

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22) lämnade hösten 2024 ett delbetänkande (SOU 2024:63 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter) där det lämnas förslag om förändringar i Offentlighets- och sekretesslagen som ska

¹ <https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/index.html>. Möjliggör sökning av mottagare av stöd direkt från kommissionen, EU-organ eller andra internationella organ. Däremot finns inte stöd fördelade av nationella myndigheter här.



möjliggöra för myndigheter att utbyta information som omfattas av sekretess till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden med varandra, såväl på begäran som på eget initiativ. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att

1. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoses felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp,
2. upptäcka eller utreda sådant som avses i 1,
3. utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet,
4. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelse, eller
5. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

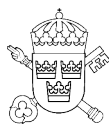
Förslaget om det beslutas kommer att underlätta för myndigheter att inhämta information från varandra. Det bör dock noteras att en utlämnande myndighet är skyldig att pröva om det föreligger förutsättningar för att lämna ut information. Det är således oklart i vilken utsträckning förslaget också kan bidra till ett strukturerat och systematiskt utbyte av information. Utredningen förväntas lämna sitt slutbetänkande i april 2025. Kanske klargörs formerna för hur utlämnande kan ske systematiskt och strukturerat då.

Handledning

Juridiska och rättsliga krav att hänvisa till

Myndigheter kan hänvisa till ett antal juridiska och rättsliga krav för att säkerställa att projekt inte finansieras dubbelt för samma aktiviteter. Några av de viktigaste kraven inkluderar:

1. **Förordningar om EU:s budget och finansiering:** EU:s fleråriga budgetram (MFF) och specifika EU-förordningar som reglerar fonder och program, som Förordning (EU) nr 1303/2013 och (EU) nr 1301/2013, förhindrar att samma projekt får finansiering från flera källor för samma aktiviteter.
2. **EU:s budgetförordning (nr 2024/2509):** Av förordningen följer att dubbelfinansiering ska undvikas, och i Artikel 125 anges att finansiering från EU-budgeten inte ska beviljas om projektet redan får stöd från andra EU-program eller externa källor.
3. **Förordningar om statligt stöd:** Enligt Artikel 107 i EUF-fördraget får statligt stöd inte beviljas om det strider mot den inre marknaden, vilket kan ske vid dubbelfinansiering.
4. **Särskilda förordningar för EU-program och specifika fonder:** Varje EU-program och fond har regler för att förhindra dubbelfinansiering, och myndigheter måste säkerställa att stöd inte beviljas för samma insats från flera källor.
5. **Förordning om oegentligheter och bedrägerier (EU nr 883/2013):** Myndigheter är skyldiga att vidta åtgärder för att upptäcka och förhindra oegentligheter som dubbelfinansiering, och måste vidta korrigerande åtgärder om dubbelfinansiering upptäcks.
6. **EU:s revisorer och revision:** EU:s revisorer genomför regelbundna revisioner och har specifika mandat att kontrollera om dubbelfinansiering har inträffat i insatser finansierade genom EU-budgeten.



Riskbedömning avseende dubbelfinansiering

Syfte: Att identifiera och bedöma risken för dubbelfinansiering i projekt.

Process:

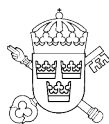
- **Kartläggning av finansieringskällor:** Identifiera relevanta EU-fonder och nationella finansieringsprogram som kan vara aktuella för projektet. Detta kan innebära att skapa en databas över potentiella finansieringskällor.
- **Risikanalyt:** Utveckla en riskbedömningsmodell och analysera stödmottagarens historik för att förutsäga och hantera potentiell dubbelfinansiering. Detta kan innebära att klassificera projekt baserat på deras risk för dubbelfinansiering. Särskilda riskindikatorer som höga totala belopp, projekt inom samma geografiska område, eller ansökningar från samma stödmottagare inom korta tidsintervall kan trigga en närmare granskning. Genom att skapa en systematisk riskprofilering kan man mer effektivt prioritera granskningar av projekt med högre risk.
- **Granskning av ansökningsdokument:** Kontrollera om ansökan är transparent kring externa finansieringskällor. Detta kan innebära att granska ansökningsdokument för att identifiera potentiella dubletter.
- **Indikatorer för dubbelfinansiering:** Upprätta system för att markera riskindikatorer och använda verktyg för dataanalys. Detta kan inkludera att använda riskanalysverktyg analysera projektdata och varna för potentiella överlappningar i realtid.

Kontroller vid granskning av stödansökningar

Syfte: Att säkerställa att projekt inte finansieras från flera källor för samma aktiviteter.

Process:

- **Kontrollera tidigare stöd:** Använd gemensamma databaser för att kontrollera om stödmottagaren tidigare har beviljats stöd för samma eller liknande projekt. Detta kan innebära att söka i databaser för att hitta dubletter eller potentiella överlappningar.
- **Granska projektbeskrivning:** Se till att projektets mål, målgrupp och aktiviteter är tydligt definierade och inte överlappar med andra projekt. Detta kan innebära att jämföra projektbeskrivningar med andra program för att identifiera potentiella konflikter eller dubbelfinansiering.
- **Deklaration om externa finansieringskällor:** Kräv att sökanden deklarerar om de har ansökt om eller mottagit stöd för samma projekt från andra källor. Detta kan inkludera att införa en strikt deklarationspolicy som förhindrar dubbelfinansiering.
- **Analysera budget:** Gå igenom varje kostnadspost i projektets budget för att säkerställa att inga utgifter är dubbelredovisade. Detta kan innebära att fokusera på allmänna omkostnader och gemensamma kostnadsposter för att undvika redovisning av samma kostnad i flera fonder.
- **Införande av sanktioner vid dubbelfinansiering:** Under riskhantering och kontroller bör man även överväga att införa påföljder om dubbelfinansiering upptäcks. Sanktioner kan inkludera återbetalningskrav, tillfälliga avstängningar från stöd eller andra ekonomiska påföljder.



Dessa sanktioner fungerar både som en avskräckande åtgärd och som ett sätt att upprätthålla rättvisa och transparens i finansieringsprocesserna.

Samverkan med andra myndigheter

Syfte: Att minska risken för dubbelfinansiering genom samarbete och informationsutbyte.

Process:

- **Gemensamma databaser:** Skapa centraliserade register där information om stödmottagare och projekt kan samlas. Detta kan innebära att använda databaser för att effektivisera informationsdelning och spårning av projekt.
- **Formella kommunikationskanaler:** Upprätta samarbetsavtal och protokoll för informationsutbyte. Detta kan inkludera att specificera hur och när information om stödansökningar ska delas mellan myndigheter för att undvika överlappningar.
- **Delning av riskbedömningsverktyg:** Samarbeta för att utveckla och dela riskbedömningsverktyg och metoder. Detta kan inkludera att använda gemensamma riskbedömningsmetoder och verktyg för att analysera finansieringskällor och bedöma potentiella risker för dubbelfinansiering.
- **Samordningsgrupper:** Skapa samordningsgrupper för specifika fonder och program och skapa formella kommunikationskanaler mellan myndigheter. Detta kan innebära att hålla regelbundna möten för att diskutera risker för dubbelfinansiering och utbyta information om goda exempel och strategier. Genom att skapa sådana grupper kan myndigheter säkerställa att stödgivare kommunicerar effektivt och inte beviljar stöd för samma projekt från flera källor.

Ex-post kontroller/revisioner

Syfte: Att verifiera att finansierade projekt har använt medlen korrekt och i enlighet med villkoren.

Process:

- **Granskning av bokföring:** Noggrant gå igenom stödmottagarens bokföring och ekonomiska rapporter. Detta kan innebära att verifiera att alla inkomster och utgifter är korrekt redovisade och att inga dubbla finansieringskällor har använts.
- **Utvärdering av projektmål:** Säkerställa att projektet har genomförts enligt ansökan och inte har fått finansiering för samma aktiviteter från flera källor. Detta kan innebära att jämföra projektets genomförda aktiviteter med andra ansökningar för att kontrollera överensstämmelsen.
- **Automatiserade verktyg:** Använd EU-gemensamma databaser och utveckla nationella IT-system för att upptäcka dubbelfinansiering. Detta kan innebära att implementera automatiserade jämförelser av projektdata genom olika plattformar. Automatiserade system kan effektivt identifiera potentiella överlappningar i finansiering genom att jämföra data från olika fonder och stödprogram. Ett annat alternativ är att använda system för realtidskontroller eller varningar som utlöses automatiskt när en potentiell överlappning identifieras. Detta kan exempelvis inkludera AI-drivna algoritmer som analyserar stödmottagares historik och budgetposter kontinuerligt.



- **Platsbesök och stickprov:** Genomför platsbesök och stickprovskontroller för att verifiera utförda aktiviteter. Detta kan innebära att fokusera på projekt med högre risk för dubbelfinansiering och genomföra mer omfattande fysiska kontroller.
- **Återrapportering och uppföljning:** Kräv regelbundna rapporteringar om projektets framsteg och genomför uppföljningsbesök. En välfungerande uppföljning är avgörande för att identifiera potentiell dubbelfinansiering i ett tidigt skede.

Andra aktiviteter som minskar risken för dubbelfinansiering

Syfte: Att skapa en strukturerad och förebyggande miljö för att upptäcka och undvika dubbelfinansiering.

Process:

- **Utbildning och information:** Erbjud utbildningar och workshops för stödmottagare om vad dubbelfinansiering innebär och dess konsekvenser. Detta kan inkludera att tillhandahålla riktlinjer och informationsmaterial som definierar dubbelfinansiering och dess negativa effekter. Stödmottagare bör förstå att dubbelfinansiering innebär att samma aktivitet får finansiering från flera källor för samma kostnader, vilket strider mot reglerna för effektiv och rättvis användning av offentliga medel. Myndigheter kan också distribuera broschyrer, webbinformation, eller hålla informationsmöten för att säkerställa att stödmottagare förstår vad som räknas som dubbelfinansiering och hur de kan undvika det.
- **Tydligare riktlinjer:** Definiera stödberättigande kostnader och inkludera specifika frågor i ansökningsformuläret för att upptäcka dubbelfinansiering. Ansökningsformulär bör också be om en noggrann deklaration om andra finansieringskällor. Att klargöra vad som omfattas av finansiering och undvika dubbelredovisning av kostnader är avgörande för att minska risken för dubbelfinansiering. Deklarationen om externa finansieringskällor bör uppdateras regelbundet och kan göras enklare genom att skapa en standardiserad mall som förenklar bedömningen.
- **Delning av goda exempel:** Dela framgångsrika metoder och goda exempel mellan myndigheter. Detta kan innebära att skapa en gemensam kunskapsbas och utbyta best practices på EU-nivå. Genom att samla och dela erfarenheter om framgångsrika kontroller kan man stärka hela systemet för att förebygga dubbelfinansiering.

¹ Detta strider mot principerna om att offentliga medel ska användas effektivt, utan att skapa konkurrenssnedvridande effekter eller ge ett stöd som inte är nödvändigt för projektets genomförande. Dubbelfinansiering är inte bara ett brott mot regler, utan kan också leda till ineffektiva användningar av medel och snedvridda marknader.