

Särskild rapport

Bekämpning av bedrägeri i EU:s sammanhållningsutgifter: förvaltande myndigheter måste bli bättre på upptäckt, motåtgärder och samordning

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I-VII
Inledning	01-11
Bedrägeribekämpningen i EU	01-07
Betydligt högre förekomst av rapporterat bedrägeri inom EU:s sammanhållningspolitik än inom andra utgiftsområden	08-11
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	12-17
Iakttagelser	18-77
Bedrägeribekämpningspolicy och åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri	18-45
Förvaltande myndigheter har i allmänhet ingen specifik bedrägeribekämpningspolicy	18-21
Förvaltande myndigheter bedömer systematiskt bedrägeririsker, men processen skulle kunna förbättras ytterligare	22-28
Förvaltande myndigheter har förbättrat sina bedrägeriförebyggande åtgärder men inte gjort några större framsteg mot att proaktivt upptäcka bedrägeri	29-39
Förvaltande myndigheter har inga förfaranden för att övervaka och utvärdera åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri	40-45
Motåtgärder, utredning och samordning mellan berörda organ	46-77
Förvaltande myndigheters underrapportering har påverkat tillförlitligheten hos den andel upptäckta bedrägerier som offentliggörs i PIF-rapporter	47-57
Flera förvaltande myndigheter rapporterar inte systematiskt misstänkt bedrägeri till utrednings- eller lagföringsorgan	58-60
Korrigerande åtgärder har en begränsad avskräckande effekt	61-64
Kampen mot bedrägerier försvagas av olika förvaltningsproblem	65-77
Slutsatser och rekommendationer	78-92
Förvaltande myndigheter har i allmänhet ingen specifik bedrägeribekämpningspolicy	80-81

Förvaltande myndigheter bedömer systematiskt bedrägeririsker, men processen skulle kunna förbättras ytterligare	82-83
Förvaltande myndigheter har förbättrat sina bedrägeriförebyggande åtgärder men inte gjort några större framsteg mot att proaktivt upptäcka bedrägeri	84-88
Förvaltande myndigheter underrapporterar bedrägeriärenden för PIF-rapporterna och vidarebeordrar dem inte till utrednings- och lagföringsorgan	89-90
Kampen mot bedrägeri försvagas av att sambandscentralernas funktioner är otillräckligt definierade i förordningen och att samordningen mellan medlemsstatsorgan är svag	91-92

Akronymer och förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Granskningsteam

Sammanfattning

I EU:s lagstiftning definieras bedrägeri som en uppsåtlig överträdelse som leder eller skulle kunna leda till en negativ ekonomisk effekt för EU:s budget. Det är EU:s och medlemsstaternas gemensamma ansvar att motverka bedrägeri och all annan olaglig verksamhet, såsom korruption, som riktar sig mot EU:s finansiella intressen. Mellan 2013 och 2017 identifierade kommissionen och medlemsstaterna över 4 000 potentiella oriktigheter med misstanke om bedrägeri. Närmare 1,5 miljarder euro i EU-stöd berördes av oriktigheterna, varav 72 % gällde EU:s sammanhållningspolitik. Inom sammanhållningspolitiken har de förvaltande myndigheterna i medlemsstaterna ansvaret för att införa proportionella och effektiva bestämmelser om bedrägeribekämpning som beaktar konstaterade risker. Bestämmelserna ska omfatta hela bedrägeribekämpningsprocessen (förebyggande och upptäckt av bedrägeri, motåtgärder, anmälan av upptäckta fall och återvinning av medel som betalats ut på felaktiga grunder). Andelen upptäckta bedrägerier i förhållande till EU:s sammanhållningsstöd för perioden 2007–2013 låg mellan 0 och 2,1 %, beroende på medlemsstat.

Genom revisionen bedömde vi om förvaltande myndigheter på lämpligt sätt har uppfyllt sina skyldigheter i alla led av bedrägeribekämpningsprocessen. Vi bedömde därför om de förvaltande myndigheterna hade

- a) utarbetat en bedrägeribekämpningspolicy, gjort en grundlig riskbedömning och genomfört lämpliga åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri,
- b) reagerat på upptäckt bedrägeri på lämpligt sätt och i samarbete med andra bedrägeribekämpningsorgan.

Vi konstaterade att förvaltande myndigheter hade blivit bättre på att bedöma risken för bedrägeri vid användning av sammanhållningsmedel under programperioden 2014–2020 och att de oftast använde det färdiga verktyg som ingår i kommissionens vägledning. Några analyser var dock inte tillräckligt grundliga. Även om de har förbättrat åtgärderna för att förebygga bedrägeri har de inte gjort några större framsteg mot att proaktivt upptäcka bedrägeri. Dessutom har de sällan utarbetat förfaranden för att övervaka och utvärdera effekterna av sina åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri.

När det gäller motåtgärder har de förvaltande myndigheterna, i samarbete med andra bedrägeribekämpningsorgan, inte reagerat tillräckligt aktivt på alla upptäckta bedrägerifall. Framför allt är rapporteringsrutinerna otillfredsställande, flera

förvaltande myndigheter meddelar inte systematiskt de behöriga organen misstänkt bedrägeri, effekten av korrigerande åtgärder är begränsad och samordningen av bedrägeribekämpningsinsatser är otillräcklig. Vi fann också att den andel upptäckta bedrägerier under programperioden 2007–2013 som redovisas i kommissionens rapport 2017 om skydd av EU:s finansiella intressen inte ger en rättvisande bild av de bedrägerier som verkligen upptäcktes i de besökta medlemsstaterna utan snarare är en indikation på de bedrägeriärenden som medlemsstaterna bestämde sig för att anmäla till Olaf.

V Som ett resultat av vår revision rekommenderar vi att

- i) medlemsstater som inte har en nationell bedrägeribekämpningsstrategi utarbetar en sådan; om det inte finns en tillräckligt detaljerad strategi på nationell nivå bör kommissionen kräva att förvaltande myndigheter utarbetar en formell strategi och politik för bekämpning av bedrägeri med EU-medel,
- ii) förvaltande myndigheter gör bedömningen av bedrägeririsker mer robust genom att involvera relevanta externa aktörer i processen,
- iii) medlemsstaterna förbättrar åtgärderna för att upptäcka bedrägeri genom att genomgående använda dataanalysverktyg och att kommissionen aktivt uppmuntrar användningen av andra ”proaktiva” och andra nya metoder för att upptäcka bedrägeri,
- iv) kommissionen övervakar mekanismerna för motåtgärder för att säkerställa att de tillämpas konsekvent,
- v) kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utvidga sambandscentralernas funktioner i syfte att förbättra samordningen.

VI Under förhandlingarna om och processen för att godkänna förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2017 skulle medlagstiftarna kunna överväga att

- kräva att en nationell strategi eller policy för bedrägeribekämpning antas och riktiga dataanalysverktyg (t.ex. Arachne) används,
- införa påföljder och sanktioner för dem som bär ansvaret för bedrägeri riktat mot EU:s finansiella intressen.

VIII För att i linje med subsidiaritetsprincipen respektera medlemsstaternas rätt att flexibelt utforma och organisera sitt eget bedrägeribekämpningsarbete skulle EU:s medlagstiftare kunna överväga att ange vilka funktioner som medlemsstaternas sambandscentraler för bedrägeribekämpning (Afcos) minst ska fullgöra för att säkerställa en ändamålsenlig samordningsroll.

Inledning

Bedrägeribekämpningen i EU

01 I EU:s lagstiftning skiljer man mellan¹:

- o "Oriktigheter utan misstanke om bedrägeri", vilket definieras som varje överträdelse av en bestämmelse i EU-rätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för EU:s allmänna budget eller budgetar som den förvaltar på grund av en otillbörlig utgift².
- o "Oriktigheter med misstanke om bedrägeri" (eller "bedrägeri"), vilket definieras³ som varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet som avser
 - användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från EU:s allmänna budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,
 - undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
 - användning av sådana medel för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för.

02 I artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anges att EU (som företräds av kommissionen) och medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. Skyldigheten omfattar alla EU:s inkomster och utgiftsprogram och alla politikområden.

¹ Vi har tagit bort hänvisningar till EU:s inkomster från definitionerna.

² Artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (PIF-förordningen) (EGT L 312, 23.12.1995, s. 1).

³ Artikel 1 a i bilagan till rådets akt av den 26 juli 1995 om upprättande av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (PIF-konventionen).

03 EU:s sammanhållningspolitik är strukturerad kring tre av de europeiska struktur- och investeringsfonderna⁴ (ESI-fonderna): Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Sammanhållningsfonden och Europeiska socialfonden (ESF) – som tillsammans är kända som EU:s sammanhållningspolitiska fonder. Kommissionen och medlemsstaterna genomför gemensamt fonderna via operativa program som närmare anger hur medlemsstaterna kommer att använda EU-medel under en programperiod:

- Det fanns 440 operativa program inom sammanhållningspolitiken för programperioden 2007–2013. Närmare två tredjedelar av dem är redan avslutade.
- Det finns 389 operativa program för programperioden 2014–2020. De pågår fortfarande.

04 Vid kommissionen ansvarar två generaldirektorat för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik: generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering och generaldirektoratet för regional- och stadspolitik. I medlemsstaterna deltar tre olika typer av ”programmyndigheter” i genomförandet och kontrollen av alla operativa program:

- Den förvaltande myndigheten (som ansvarar för genomförandet av det operativa programmet).
- Den attesterande myndigheten (som ansvarar för att lämna in betalningsansökningar till kommissionen och upprätta det operativa programmets årsredovisning).
- Revisionsmyndigheten (som ansvarar för att avge ett oberoende uttalande om räkenskapernas tillförlitlighet, lagligheten hos uppkomna utgifter och funktionen hos förvaltnings- och kontrollsystemen).

05 Enligt den rättsliga ramen för EU:s sammanhållningspolitik under programperioden 2007–2013 ansvarade medlemsstaterna för att förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter (även bedrägeri) och för att återvinna felaktigt utbetalda belopp⁵. Detta krav är mer uttalat i förordningen om gemensamma bestämmelser för

⁴ De övriga ESI-fonderna är Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

⁵ Artiklarna 58 h, 70.1 b och 98.1 i den konsoliderade versionen av rådets förordning (EG) 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala

programperioden 2014–2020 som föreskriver att förvaltande myndigheter ska ”införa effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker”⁶. Kommissionen rekommenderar⁷ att förvaltande myndigheter har hand om hela bedrägeribekämpningsprocessen (se *figur 1*), det vill säga förebygger och upptäcker bedrägeri och vidtar motåtgärder (framför allt anmäler upptäckta fall och återvinner felaktigt utbetalda belopp). Kommissionen tillämpar i detta avseende en nolltoleransprincip när det gäller bedrägeri och korruption⁸.

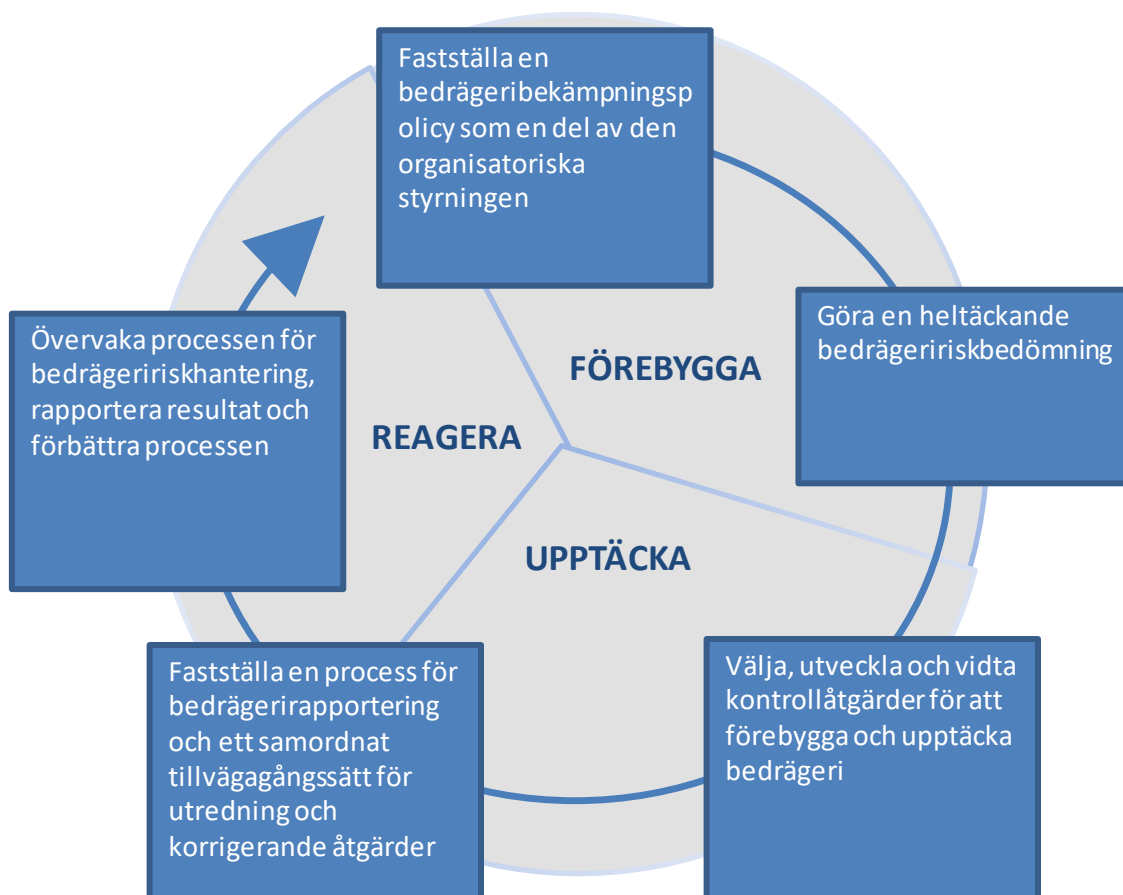
utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25), och artiklarna 20.2 a, 28.1 e och n, 28.2, 30 och 33.2 i den konsoliderade versionen av kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EGT L 371, 27.12.2006, s.1).

⁶ Artiklarna 72 och 125.4 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320), nedan kallad *förordningen om gemensamma bestämmelser*. I denna rapport använder vi ”bedrägeribekämpningsprocess” som motsvarar termen ”bedrägeribekämpningscykel” som kommissionen använder i sina vägledningsdokument.

⁷ Kommissionens vägledning för medlemsstater och programmyndigheter om bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella åtgärder mot bedrägeri (EGESIF 14-0021), s. 11.

⁸ Avsnitt 2.2.1 i den gemensamma strategin mot bedrägerier 2015–2020 för Eruf, Sammanhållningsfonden, ESF, Fead, EGF, EUSF och EHFF, Ares (2015) 6023058, 23.12.2015 (finns på: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015–2020.pdf>).

Figur 1 – Bedrägeririskhanteringsprocessen



Källa: Revisionsrätten, baserat på Coso-ramen.

06 Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) är EU:s centrala organ för bedrägeribekämpning. Olaf bidrar till utformningen och genomförandet av kommissionens bedrägeribekämpningspolicy och gör administrativa utredningar av bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s budget.

07 På medlemsstatsnivå är de förvaltande myndigheterna inte ensamma om att genomföra åtgärder mot bedrägeri. Sedan 2013 är alla medlemsstater skyldiga att utse en sambandscentral för bedrägeribekämpning (Afcos) som ska underlätta ändamålsenligt samarbete och informationsutbyte med Olaf⁹, bland annat av

⁹ Artikel 3.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1), ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/2030 av den 26 oktober 2016 (EUT L 317, 23.11.2016, s. 1).

information av operativ karaktär. I ytterligare vägledning¹⁰ specificerade kommissionen att Afcos ska ha befogenhet att inom medlemsstaten samordna alla rättsliga, administrativa och utredningsmässiga skyldigheter och åtgärder relaterade till skyddet av EU:s finansiella intressen. Vid delad förvaltning rapporterar medlemsstaternas myndigheter fall av misstänkt eller konstaterat bedrägeri (och andra oriktigheter) till kommissionen via systemet för hantering av oriktigheter (IMS), som är en del av Olafs informationssystem för bedrägeribekämpning.

Betydligt högre förekomst av rapporterat bedrägeri inom EU:s sammanhållningspolitik än inom andra utgiftsområden

08 Den 5 juli 2017 antog Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (PIF-direktivet¹¹). I direktivet anges en gemensam definition av bedrägeri som riktar sig mot EU:s finansiella intressen, framför allt inom området offentlig upphandling. Medlemsstaterna måste införliva PIF-direktivet i sin nationella lagstiftning senast den 6 juli 2019¹².

09 I september 2018 offentliggjorde kommissionen sin 29:e årsrapport om skyddet av Europeiska unionens finansiella intressen¹³ (nedan kallad *2017 års PIF-rapport*). Vid delad förvaltning utarbetar kommissionen rapporten på grundval av den information som medlemsstaterna rapporterar via IMS (se [punkt 07](#)). Analysen av 2017 års PIF-rapport visar att förekomsten av anmält bedrägeri (misstänkt och fastställt) inom EU:s sammanhållningspolitik är betydligt högre än inom andra områden: endast en tredjedel av budgeten går till sammanhållning men området står för 39 % av alla anmälda bedrägeriärenden och 72 % av de totala beloppen i dessa ärenden (se [figur 2](#)).

¹⁰ *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS)* (riktlinjer om huvudsakliga uppgifter och ansvarsområden för en sambandscentral för bedrägeribekämpning (Afcos)), 13 november 2013, Ares (2013) 3403880.

¹¹ Förkortningen PIF kommer från franskans *protection des intérêts financiers* och gäller det generella skyddet av EU:s finansiella intressen.

¹² Artikel 17.1 i direktiv 2017/1371.

¹³ COM(2018) 553 final, 3.9.2018.

Figur 2 – Anmälda oriktigheter med misstanke om bedrägeri per politikområde (2013–2017)

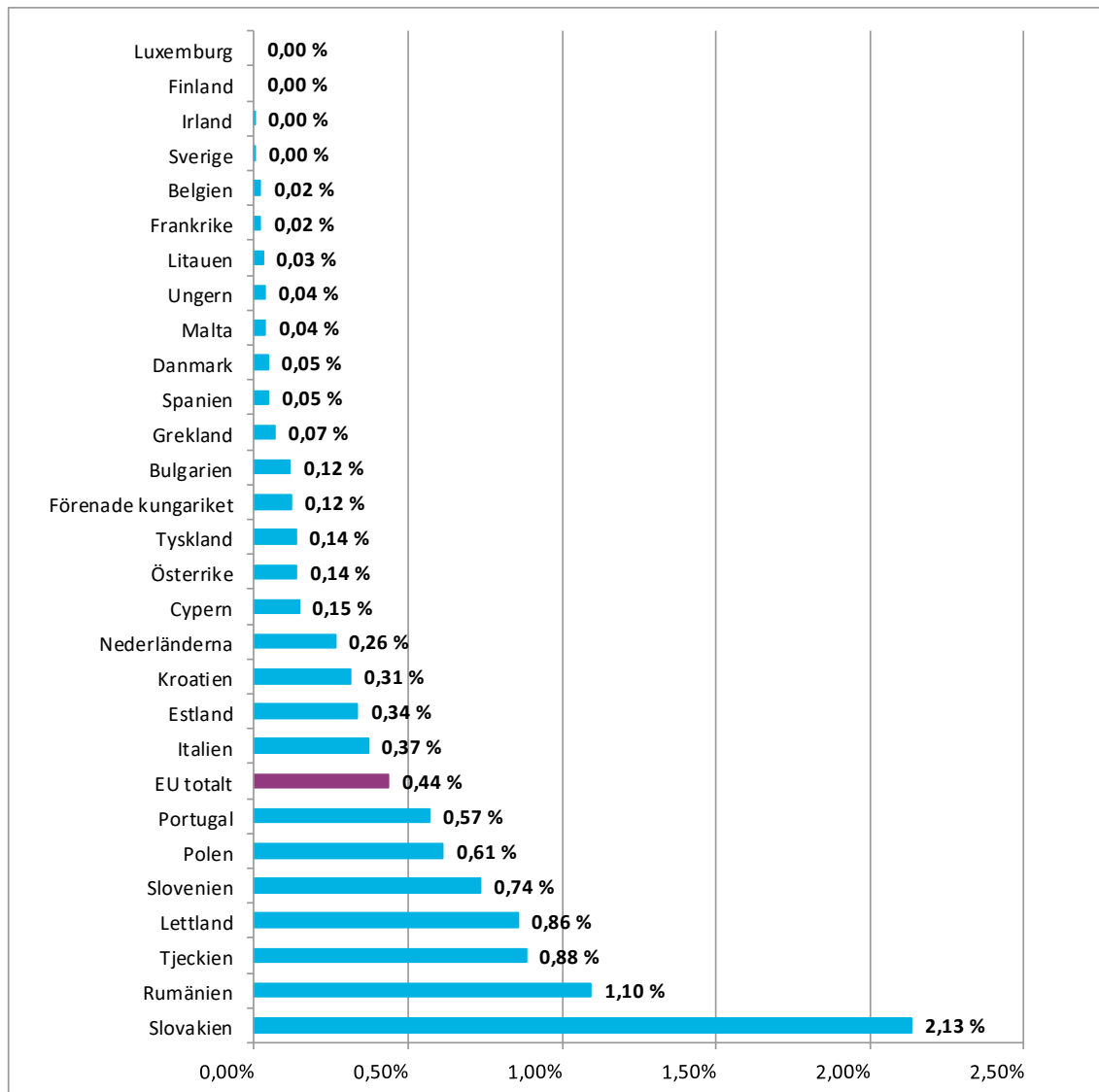
Politikområde	Anmälda oriktigheter med misstanke om bedrägeri		Belopp som berörs	
	(antal)	(i procent)	(miljoner euro)	(i procent)
Gemensamma jordbrukspolitiken	2 081	50%	350,9	24%
Sammanhållnings- och fiskeripolitiken				
- Fiske	64	2%	20,1	1%
- Jordbruk (före 2007)	24	1%	3,4	0%
- Sammanhållning	1 645	39%	1 063,6	72%
Föranslutningspolitiken	133	3%	28,8	2%
Direkt förvaltning	206	5%	21,5	1%
TOTALT (kostnader)	4 153	100%	1 488,3	100%

Källa: 2017 års PIF-rapport – Statistikbilagan del II (Kostnader).

10 Enligt de data som ligger till grund för 2017 års PIF-rapport motsvarar de oegentligheter med misstanke om bedrägeri som anmälts av medlemsstaterna 0,44 % av de EU-medel som betalats ut på sammanhållningsområdet. Den här indikatorn brukar kallas för andelen upptäckta bedrägerier¹⁴ och varierar mycket mellan medlemsstaterna (se [figur 3](#)), där den ligger mellan 0 och 2,1 % när det gäller EU:s sammanhållningsmedel för hela programperioden 2007–2013. I 2017 års PIF-rapport ges ingen särskild förklaring till den betydligt högre andelen upptäckta bedrägerier som anmälts för Slovakien. Det genomsnittliga enskilda värdet av anmälda oriktigheter med misstanke om bedrägeri är 0,8 miljoner euro.

¹⁴ Statistikbilagan till 2017 års PIF-rapport, s. 93. Andelen upptäckta bedrägerier visar förhållandet mellan de aktuella beloppen i anmälda ärenden med misstanke om bedrägeri och de utbetalningar som gjordes under programperioden 2007–2013 (s. 91). Upptäckt eller oanmält bedrägeri ingår inte i indikatorn.

Figur 3 – Upptäckt och anmält bedrägeri i procent av de sammanhållningspolitiska medel som EU-medlemsstaterna tog emot under programperioden 2007–2013



Anm.: I beräkningen av andelen upptäckta bedrägerier i figuren ingår inte oriktigheter inom fiskeripolitiken (eftersom de ingår i den statistik som kommissionen offentliggör för sammanhållnings- och fiskeripolitiken, och som inte ökar andelen upptäckta bedrägerier för EU totalt). I figuren ingår inte heller de program för europeiskt territoriellt samarbete som omfattar flera länder. De programmen ingår dock i beräkningen av EU-genomsnittet i figuren. När det gäller de medlemsstater som presenterar noll upptäckta bedrägerier hade Finland och Luxemburg inte anmält några oriktigheter med misstanke om bedrägeri, och Irland och Sverige hade anmält några oriktigheter med lågt ekonomiskt värde.

Källa: Revisionsrätten baserat på 2017 års PIF-rapport, statistikbilagan, s. 93.

11 Vi ansåg att det var nödvändigt att bedöma det arbete som utförs av förvaltande myndigheter eftersom de står i främsta ledet i kampen mot bedrägeri inom EU:s sammanhållningspolitik. Enligt kommissionen¹⁵ skulle kombinationen av dels en grundlig riskbedömning som leder till att förvaltande myndigheter vidtar förebyggande och korrigerande åtgärder, dels samordnade utredningar som behöriga organ (vanligen polis eller åklagare) gör vid rätt tidpunkt kunna minska bedrägeririsken inom sammanhållningspolitiken betydligt och på lämpligt sätt avskräcka från bedrägeri. Revisionen strukturerades runt dessa två breda områden.

¹⁵ Kommissionens vägledning för medlemsstater och programmyndigheter om bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella åtgärder mot bedrägeri, s. 11 (EGESIF 14-0021, 16.6.2014).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

12 Anledningen till att vi beslutade att granska de förvaltande myndigheternas arbete för att bekämpa bedrägeri inom sammanhållningspolitiken är den centrala roll de spelar och kommer att fortsätta att spela under programperioden 2021–2027. Vi bedömde om de förvaltande myndigheterna på lämpligt sätt har uppfyllt sina skyldigheter i varje led av bedrägeribekämpningsprocessen, vilket innebär att de ska förebygga och upptäcka bedrägerier och vidta motåtgärder (bland annat anmäla bedrägeri och återvinna felaktigt utbetalda belopp). Vi bedömde därför om de förvaltande myndigheterna hade

- a) utarbetat en bedrägeribekämpningspolicy, gjort en grundlig riskbedömning och genomfört lämpliga åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri,
- b) reagerat på upptäckt bedrägeri på lämpligt sätt och i samarbete med utrednings- och lagföringsorganen och sambandscentralerna, beroende på hur dessa avdelningar var utformade i de medlemsstater som vi besökte.

13 Vi tittade på den roll som förvaltande myndigheter och sambandscentraler i medlemsstaterna spelar inom sammanhållningspolitiken. Vi granskade de myndigheter som förvaltar de operativa program som finansieras av de tre största europeiska struktur- och investeringsfonderna inom EU:s sammanhållningspolitik: Sammanhållningsfonden, ESF och Eruf. Vi beslutade att utesluta målet Europeiskt territoriellt samarbete inom Eruf eftersom de projekt som finansieras av motsvarande operativa program involverar partner från olika länder som övervakas av myndigheter i olika medlemsstater.

14 Vi kontrollerade hur förvaltande myndigheter hade beaktat medlemsstaternas rättsliga och strategiska bedrägeribekämpningsramar vid sin förvaltning av bedrägeribekämpningsprocessen, särskilt när det fanns en nationell strategi för bedrägeribekämpning. Vi bad alla förvaltande myndigheter att delta i en enkät om åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri och fick svar från myndigheter i 23 medlemsstater.

15 Vi besökte följande sju medlemsstater: Bulgarien, Frankrike, Ungern, Grekland, Lettland, Rumänien och Spanien. För att välja ut dem tittade vi på andelen upptäckta bedrägerier och antalet bedrägeriärenden i 2016 års PIF-rapport, samt på deras korrelation med andra tillgängliga bedrägeririskindikatorer. Vid våra besök träffade vi

företrädare för de myndigheter som ansvarade för genomförandet av totalt 43 operativa program (22 för 2007–2013 och 21 för 2014–2020) och centrala aktörer i kampen mot bedrägeri (åklagarmyndigheter och lagföringsorgan, utredningsorgan, byråer för bedrägeribekämpning och konkurrensmyndigheter). I de besökta medlemsstaterna granskade vi ett subjektivt urval av operativa program som hade valts ut för att vara representativa för alla fonder (Eruf, ESF och, i tillämpliga fall, Sammanhållningsfonden) och ett antal olika insatstyper.

16 Vi gick igenom akterna från ett urval av 138 oriktigheter med misstanke om bedrägeri som anmälts till kommissionen från de 22 operativa program som vi granskade för 2007–2013. När populationsstorleken tillät använde vi den slumpmässiga metoden *monetary unit sampling* (urvalsmetod med beloppsenheter) för att välja ut de oriktigheter som skulle granskas. Vi bedömde inte det arbete som utförts av utredningsorgan, åklagarmyndigheter och lagföringsorgan, men vi tittade på de förvaltande myndigheternas samordning och kommunikation med dem.

17 Iakttagelserna i den här rapporten kompletterar iakttagelserna i särskild rapport nr 1/2019 *Kampen mot bedrägerier i samband med EU-utgifter: mer behöver göras* som offentliggjordes den 10 januari 2019 och handlar om utformningen och genomförandet av kommissionens bedrägeribekämpningsstrategi. I den rapporten inriktade vi oss främst på Olafs roll, men tittade även på det arbete avseende bedrägeribekämpningspolicyer som utförts av kommissionens generaldirektorat med ansvar för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik (se punkt [04](#)).

lakttagelser

Bedrägeribekämpningspolicy och åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri

Förvaltande myndigheter har i allmänhet ingen specifik bedrägeribekämpningspolicy

18 Kommissionen har tagit fram riktlinjer för medlemsstater och förvaltande myndigheter som ska hjälpa dem att uppfylla sin lagstadgade skyldighet att vidta åtgärder mot bedrägeri som är proportionella och effektiva.

- När det gäller medlemsstaterna rekommenderar kommissionen att de antar nationella bedrägeribekämpningsstrategier för att skydda ESI-fonderna, i syfte att säkerställa ett enhetligt och effektivt genomförande av åtgärder mot bedrägeri, i synnerhet när medlemsstaternas organisatoriska struktur är decentraliserad.
- Vad beträffar de operativa programmen rekommenderar kommissionen att de förvaltande myndigheterna utarbetar en strukturerad metod för att motverka bedrägeri som bygger på de fyra centrala delarna i bedrägeribekämpningsprocessen: förebyggande, upptäckt, korrigering och lagföring¹⁶.
- Kommissionen har också fastställt konkreta kriterier för att utvärdera hur de förvaltande myndigheterna har uppfyllt sina lagstadgade skyldigheter att införa proportionella och effektiva åtgärder mot bedrägeri¹⁷.

¹⁶ Kommissionens vägledning för medlemsstater och programmyndigheter om bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella åtgärder mot bedrägeri (EGESIF 14-0021, 16.6.2014), Olafs handbok om den roll som revisorer i medlemsstaterna spelar för att förebygga och upptäcka bedrägeri (oktober 2014) och vägledningen avseende en gemensam metod för utvärdering av förvaltnings- och kontrollsystem i medlemsstaterna (EGESIF 14-0010-final, 18.12.2014).

¹⁷ Artikel 30 och bilaga IV till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 av den 3 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 (EUT L 138, 13.5.2014, s. 5) och fastställande av centrala krav på förvaltnings- och kontrollsystem och klassificering av dessa system efter hur väl de fungerar – i synnerhet centralt krav 7 (effektiva och proportionella åtgärder mot bedrägeri).

19 Kommissionen rekommenderar att förvaltande myndigheter använder en formell bedrägeribekämpningspolicy¹⁸ för att förmedla sin fasta föresats att bekämpa och åtgärda bedrägeri. Policyn ska framför allt innehålla strategier för utveckling av en bedrägeribekämpningskultur och en ansvarsfördelning när det gäller bedrägeribekämpning. Vi anser att de förvaltande myndigheterna borde ha utarbetat en formell bedrägeribekämpningspolicy eller ett liknande fristående dokument där de anger sina åtgärder för att förebygga, upptäcka och komma till rätta med bedrägeri och gör klart för den egna personalen, mottagare av EU-medel och andra myndigheter att myndigheten har infört och tillämpar åtgärder för att bekämpa bedrägeri.

20 Vid besöken konstaterade vi att mycket få policyer verkligen är formella referensdokument som sammanfattar de åtgärder som ska genomföras i varje led av bedrägeribekämpningsprocessen som svar på upptäckta bedrägeririsker. De enda exemplen på en formaliserad bedrägeribekämpningspolicy fann vi i Lettland, vid specifika förmedlande organ i Spanien och i Frankrike (där policyn inte har offentliggjorts). I alla övriga fall var vi tvungna att sätta oss in i flera olika förvaltningsdokument och handböcker för att få en fullständig beskrivning av åtgärderna mot bedrägeri. Vi anser att avsaknaden av formaliserade bedrägeribekämpningspolicyer begränsar medlemsstaternas förmåga att övervaka och samordna åtgärder mot bedrägeri och utvärdera deras effektivitet. Detta är särskilt relevant eftersom endast tio medlemsstater har antagit en nationell bedrägeribekämpningsstrategi¹⁹ som bygger på kommissionens rekommendation (se punkt 18).

¹⁸ Konceptet med en formell bedrägeribekämpningspolicy motsvarar i det här sammanhanget det program för hantering av bedrägeririsk som utformats av Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) i handboken för utredning av bedrägeri, eller i den guide om hantering av bedrägeririsk som utarbetats tillsammans med Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions (Coso). Policyn kan även jämföras med de formella strategier mot bedrägeri och korruption som Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) definierat i sin uppförandekod om hantering av risken för bedrägeri och korruption.

¹⁹ Det finns nationella bedrägeribekämpningsstrategier i tio av de 28 medlemsstaterna: Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Ungern, Malta och Slovakien. Rumänien har också en strategi, men den har blivit föråldrad (källa: 2017 års PIF-rapport, s. 12). Följande medlemsstater har inte antagit en nationell strategi: Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

21 Vi anser också att avsaknaden av bestämmelser om att förvaltande myndigheter ska anta en formell bedrägeribekämpningspolicy är en brist i utformningen av bedrägeribekämpningsramen för 2014–2020. I kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 (som kompletterar förordningen om gemensamma bestämmelser för 2014–2020) nämns inte brister i genomförandet av proportionella och effektiva åtgärder mot bedrägeri i samband med fastställandet av ”allvarliga brister” som i sig kan leda till att betalningar hålls inne eller till finansiella korrigeringar av operativa program²⁰. Det leder till att användningen av åtgärder mot bedrägeri tillmäts mindre betydelse än andra områden vid bedömningen av förvaltnings- och kontrollsystem. I kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 nämns inte heller bestämmelser om bedrägeribekämpning som ett av de nödvändiga villkor²¹ som medlemsstater måste uppfylla innan de kan få sammanhållningsmedel från EU.

Förvaltande myndigheter bedömer systematiskt bedrägeririsker, men processen skulle kunna förbättras ytterligare

Förvaltande myndigheter identifierar systematiskt bedrägeririsker

22 Den viktigaste ändringen jämfört med programperioden 2007–2013 är att de förvaltande myndigheterna nu måste bedöma bedrägeririsker i enlighet med kraven i kontrollramen för 2014–2020 (se punkt **05**). Bedömningen görs för att de förvaltande myndigheterna ska fastställa om de befintliga internkontrollerna är lämpliga för att hantera de risker som hör samman med olika bedrägeriscenarier och identifiera områden där det krävs ytterligare kontroller.

23 Bland andra bedrägeribekämpningsrelaterade ämnen handlar EGESIF-riktlinjerna för medlemsstater och förvaltande myndigheter (se punkt **18**) om uppgiften att bedöma bedrägeririsk och innehåller även ett praktiskt verktyg för riskbedömning²².

²⁰ Artikel 30 och bilaga IV.

²¹ Artikel 11 i och bilaga III till kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027, COM(2018) 375, 29.5.2018.

²² I vägledningen presenterade kommissionen en modell för bedrägeririskbedömningar som bygger på 31 inbyggda standardrisker, som delades upp i ytterligare 40 risker och 128 rekommenderade begränsningskontroller, som alla är strukturerade kring fyra allmänna förvaltningsprocesser (urval av sökande, genomförande och kontroll av insatser, attestering och betalning samt förvaltande myndigheters direkta upphandling). I dokumentet behandlas dock inte finansieringsinstrument eller risker i anslutning till statligt stöd.

Alla förvaltande myndigheter som vi besökte för revisionen hade uppfyllt sin skyldighet att göra en bedömning av risken för bedrägerier. Det visar att myndigheternas sätt att bekämpa bedrägeri inom sammanhållningspolitiken har förbättrats. Myndigheterna använde oftast den modell för bedömning av bedrägeririsk som kommissionen har tagit fram eller sin egen anpassning av den modellen.

24 Den 28 november 2018 offentliggjorde kommissionen resultatet av en studie²³ om de rutiner för att förebygga bedrägeri och korruption som medlemsstaterna har infört som svar på de specifika bestämmelser som infördes för programperioden 2014–2020. Studien hade utkontrakterats i december 2016. Slutsatsen i studien var att de nya lagstadgade kraven, i synnerhet när det gäller processen för bedrägeririskbedömning, hade hjälpt medlemsstaterna att hantera bedrägeri på ett mer formaliserat och systematiskt sätt. En annan slutsats i studien var emellertid att några myndigheter eventuellt underskattar sina självbedömda risknivåer (se [ruta 1](#)).

²³ GD Regional- och stadspolitik *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States* (förebyggande av bedrägeri och korruption i de europeiska struktur- och investeringsfonderna – en inventering av praxis i EU:s medlemsstater), oktober 2018, finns på: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

Ruta 1

Inventeringsstudie om förebyggande av bedrägeri och korruption i ESI-fonderna

Studien byggde på ett urval med 50 operativa program för programperioden 2014–2020 (varav 41 gällde sammanhållning, exklusive europeiskt territoriellt samarbete) som kommissionen hade valt ut på grundval av en subjektiv bedömning för att få med alla medlemsstater och ett antal olika sektorer och fonder. Studieteamet gick igenom information från medlemsstaterna (i synnerhet utfallet av deras bedrägeririskbedömningar) och intervjuade programmyndigheter och sambandscentraler.

Studien var inriktad på utformningen av bedrägeriförebyggande åtgärder och (i mindre utsträckning) metoder för att upptäcka bedrägeri. Dessutom bedömdes hur proportionella åtgärderna var i förhållande till de identifierade riskerna. Det sätt på vilket bedrägeririskbedömningen hade gjorts bedömdes emellertid inte. Inte heller bedömdes de vidtagna åtgärdernas ändamålsenlighet.

De viktigaste lärdomar som kan dras från studien kan sammanfattas på följande sätt:

Positiva kommentarer	Områden som kan förbättras
Insatserna för att bekämpa bedrägeri och korruption är mer formaliserade och systematiska för programperioden 2014–2020.	De riskreducerande åtgärderna är minst proportionella när det gäller risken för samordnad anbudsgivning och dubbelfinansiering.
De riskreducerande åtgärderna är i allmänhet proportionella i förhållande till de självbedömda riskerna.	Några myndigheter underskattar eventuellt sina självbedömda risknivåer.
De flesta myndigheterna använder kommissionens mall för bedrägeririskbedömning.	Alla förvaltande myndigheter gör inte en bedrägeririskbedömning av operativa program.
En mer inkluderande process för bedrägeririskbedömning är lämpligare för att minska riskerna för bedrägeri.	Myndigheter i medlemsstaterna behöver få mer information om bedrägeribekämpningsinsatser.
	De förvaltande myndigheterna i urvalet anser att Arachne i sin nuvarande form inte helt uppfyller deras behov.

Några områden kan förbättras ytterligare

25 Vi noterar dock att några av de förvaltande myndigheter som vi besökte hanterar bedömningen av bedrägeririsker på ett mekaniskt sätt, vilket tyder på att de lägger mer vikt vid formen än innehållet.

26 Dessutom baserar de i allmänhet identifieringen av bedrägeririsker på sina egna erfarenheter utan kompletterande synpunkter från andra kunniga aktörer (avdelningar som samordnar bedrägeribekämpningsåtgärder, utrednings- och lagföringsorgan eller andra specialiserade expertorgan).

27 Vid våra besök i medlemsstaterna fann vi indikationer på att de utvärderingar av bedrägeririsken som hade gjorts av flera förvaltande myndigheter och förmedlande organ kan ha varit otillräckliga:

- I Bulgarien hade revisionsmyndigheten redan upptäckt att några förvaltande myndigheter felaktigt hade klassificerat specifika bedrägeririsker som låga och därför inte kontrollerat dem ytterligare.
- I Frankrike hade de förvaltande myndigheter som vi besökte inte bedömt effekten av ytterligare kontroller på den kvarstående bedrägeririsken.
- I Spanien, där ansvaret för bedrägeririskbedömningar delvis har delegerats till förmedlande organ, upptäcktes vid en oberoende utvärdering som gjordes på uppdrag av den förvaltande myndigheten att det fanns problem med överensstämmelsen mellan identifierade risker och planerade kontroller (t.ex. fanns det ingen handlingsplan för vissa risker eller så hade kontroller gjorts inom områden som markerats som inte tillämpliga).
- I ett av de operativa program som granskades i Rumänien hade förmedlande organ som hanterade liknande delegerade funktioner och finansiering gjort olika bedrägeririskbedömningar.
- I Ungern konstaterade vi att bedömningen av bedrägeririsk inte var tillräckligt omfattande (resultaten av tidigare revisioner fanns inte med) och att specifika risker i samband med de typer av insatser och stödmottagare som ingick i det operativa programmet inte hade identifierats.

28 I så gott som samtliga fall drog de förvaltande myndigheterna slutsatsen att de befintliga åtgärderna mot bedrägeri kom till rätta med de identifierade bedrägeririskerna. Med tanke på de brister som identifierades anser vi att den slutsatsen kan vara överoptimistisk.

Förvaltande myndigheter har förbättrat sina bedrägeriförebyggande åtgärder men inte gjort några större framsteg mot att proaktivt upptäcka bedrägeri

29 När risker identifieras förväntas förvaltande myndigheter ta fram effektiva och proportionella åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri, så att möjligheten att begå bedrägeri väsentligt inskränks.

Förvaltande myndigheter har tagit fram specifika bedrägeriförebyggande åtgärder för 2014–2020

30 Vi fann att de ytterligare bestämmelser om bedrägeribekämpning som togs fram för perioden 2014–2020 till stor del är inriktade på förebyggande insatser, som är mer omfattande än de som infördes för 2007–2013. Vår enkät visade att de nytillkomna förebyggande åtgärderna oftast består av utbildning för att höja personalens kunskaper om bedrägeri, strategier för intressekonflikter och etisk vägledning för anställda och stödmottagare. Institutionerna har även offentliggjort uttalanden eller deklarationer på hög nivå om bedrägeribekämpning.

31 Vår enkät visade också att förvaltande myndigheter anser att åtgärder för att höja kunskaperna om bedrägeri (både utbildning av personalen och åtgärder riktade till förmedlande organ och mottagare av projektstöd), strategier för intressekonflikter och uppförandekoder är det effektivaste sättet att förebygga bedrägeri vid användningen av EU:s sammanhållningsmedel (se [figur 4](#)). Andra bedrägeriförebyggande åtgärder, såsom stödprogram för anställda (som syftar till att minska trycket på anställda som konfronteras med bedrägeri) eller bonussystem (när förvaltande myndigheter tillkännager att de har för avsikt att belöna personer som slår larm om bedrägeri), är fortfarande ovanliga, även om de anses vara ganska ändamålsenliga.

Figur 4 – Bedrägeriförebyggande åtgärder som förvaltande myndigheter har genomfört och hur effektiva de upplevs vara

Andel förvaltande myndigheter som uppger att de har följande bedrägeriförebyggande åtgärder			Andel förvaltande myndigheter som uppfattar åtgärden som effektiv	
1	Utbildning i bedrägeribekämpning för personal	86 %		92 %
2	Formell policy om intressekonflikter	83 %		91 %
3	Antagande av en uppförandekod för anställda	73 %		88 %
4	Offentliggjord bedrägeribekämpningspolicy	71 %		82 %
5	Åtgärder för att höja kunskaperna om bedrägeririsker hos mottagare av projektstöd	57 %		90 %
6	Åtgärder för att höja kunskaperna om bedrägeririsker hos förmedlande organ	54 %		92 %
7	Kontroll av anställdas bakgrund	29 %		75 %
8	Stödprogram för anställda	20 %		86 %
9	Annat	13 %		89 %
10	Belönings-/bonussystem	4 %		67 %

Källa: Revisionsrättens enkät till förvaltande myndigheter.

32 Flera medlemsstater har vidtagit mer innovativa åtgärder för att skydda EU:s finansiella intressen mot bedrägeri, såsom att involvera organisationer i det civila samhället i övervakningen av verkställandet av offentliga kontrakt eller genomföra kampanjer där den sociala acceptansen för vissa bedrägliga beteenden ifrågasätts (se [ruta 2](#)).

Ruta 2

Innovativa åtgärder för att förebygga bedrägeri

Integritetspakter

År 2015 inledde Europeiska kommissionen och Transparency International, en global icke-statlig organisation som aktivt bekämpar korruption och framför allt är känd för sitt korruptionsindex, ett pilotprojekt om så kallade integritetspakter som ett innovativt sätt att förebygga bedrägeri i EU:s sammanhållningspolitiska projekt. En integritetspakt är en överenskommelse där den myndighet som ansvarar för tilldelningen av ett offentligt kontrakt och de ekonomiska aktörer som lämnar anbud på kontraktet förbinder sig att avstå från korrupt beteende och säkerställa insyn i upphandlingsprocessen. I pakterna ingår även en separat överenskommelse där en organisation i civilsamhället (såsom en icke-statlig organisation, en stiftelse eller en lokal sammanslutning) åtar sig att övervaka att alla parter uppfyller sina åtaganden. Syftet med integritetspakter är att förbättra insynen, ansvarsutkrävandet och den goda förvaltningen vid tilldelning av offentliga kontrakt, öka förtroendet för offentliga myndigheter och främja kostnadseffektivitet och besparingar genom bättre upphandling. Den andra fasen av projektet inleddes 2016 och kommer att pågå i fyra år²⁴. Vi diskuterade användningen av integritetspakter med organisationer i civilsamhället i Lettland, Rumänien och Ungern, som i allmänhet var positiva till initiativet.

FRAUD OFF!-kampanjen

I mars 2017 inledde sambandscentralen i Lettland en medvetandehöjande kampanj kallad FRAUD OFF!, där den sociala acceptansen för vissa bedrägliga beteenden ifrågasattes. Nationella tv-kanaler gjorde reklam för kampanjen där nationella kändisar deltog, och reklammaterial delades ut till institutioner, företag, butiker och allmänheten. Kampanjen nådde en stor publik och var ett tag mycket omtalad.

²⁴ Mer information om integritetspakter finns på kommissionens webbplats
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

Åtgärderna för att upptäcka bedrägeri för 2014–2020 är i stort sett desamma som för 2007–2013

33 De obligatoriska bedrägeririskbedömningarna har inneburit att inriktningen på att förebygga bedrägeri har ökat. Men de förvaltande myndigheterna har tagit fram mycket få nya metoder för att upptäcka bedrägeri för programperioden 2014–2020. De förlitar sig i stället på de interna kontroller och förfaranden som redan fanns för 2007–2013 då kontrollramen var mycket svagare (se [figur 5](#)). Dessa består främst av kontroller på plats (revisioner), interna mekanismer för bedrägerirapportering och, i mindre utsträckning, identifiering av specifika bedrägeriindikatorer²⁵ (röda flaggor). Både genom vår enkät och vid våra besök i medlemsstater fann vi att det hade tillkommit mycket få nya proaktiva kontroller för att upptäcka bedrägeri (t.ex. specifika kontroller för otillåten samverkan vid offentlig upphandling, såsom semantisk analys av mottagna anbud eller identifiering av onormala anbudsmönster).

Figur 5 – Förvaltande myndigheters åtgärder för att upptäcka bedrägeri och hur effektiva de upplevs vara

Andel förvaltande myndigheter som uppger att de har följande åtgärder för att upptäcka bedrägeri			Andel förvaltande myndigheter som uppfattar åtgärden som effektiv	
1	Kontroller på plats/revisioner	87 %		87 %
2	Interna mekanismer för bedrägerirapportering	86 %		87 %
3	Identifiering av bedrägeriindikatorer/röda flaggor	69 %		79 %
4	Bedrägeririskbedömning av mottagare av projektstöd	60 %		83 %
5	Riskpoängverktöget Arachne	49 %		71 %
6	Dataanalys/datautvinningstekniker	46 %		91 %
7	Hjälplinje för visselblåsare som slår larm om bedrägeri	44 %		74 %
8	Annat	21 %		80 %

Källa: Revisionsrättens enkät till förvaltande myndigheter.

²⁵ Baserat på de indikatorer som kommissionen presenterade i sin informerande not av den 18 februari 2009 om bedrägeriindikatorer för Eruf, ESF och Sammanhållningsfonden.

Praktiska problem begränsar nyttan med hjälplinjer för visselblåsare som slår larm om bedrägeri

34 Vår enkät visade att förvaltande myndigheter endast i liten utsträckning använder hjälplinjer för visselblåsare som slår larm om bedrägeri, även om de i allmänhet anser att det är en effektiv metod för att upptäcka bedrägeri. Hjälplinjer och andra visselblåsarmekanismer gör att förvaltande myndigheter (och andra berörda myndigheter i medlemsstaterna) kan få kännedom om potentiellt bedrägeri som andra kontroller inte har lyckats avslöja²⁶. Olika studier visar att de här metoderna ses som den viktigaste källan till att bedrägeri rapporteras²⁷. Under besöken bedömde vi visselblåsarmekanismer och fann ett antal praktiska problem med deras användning. Till exempel är mekanismerna inte alltid anonyma och det finns risk för att projekttagare och allmänheten inte är tillräckligt medvetna om dem. Om det införs lagstadgade begränsningar för användningen av anonyma angivelsekanaler kan förvaltande myndigheter och sambandscentraler alltid hänvisa anonyma visselblåsare till det system för att rapportera bedrägeri som Olaf har infört²⁸.

35 Den 23 april 2018 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om skydd av visselblåsare. Syftet var att förena de olika synsätt som för närvarande tillämpas av medlemsstaterna och att öka skyddet för personer som rapporterar om brott mot unionslagstiftningen, däribland alla överträdelser som påverkar EU:s finansiella intressen. I vårt yttrande över förslaget, som lämnades den 15 oktober 2018, framförde vi vår ståndpunkt att införandet eller utvidgningen av visselblåsarsystem i alla medlemsstater skulle hjälpa till att förbättra förvaltningen av EU:s politik genom medborgares och anställdas insatser. Men vi pekade även på några problematiska områden, såsom den alltför stora komplexiteten hos förslagets materiella tillämpningsområde, som skulle kunna minska potentiella visselblåsares rättsliga säkerhet och därmed avskräcka dem från att rapportera. Vi påpekade även att det saknas tydliga skyldigheter avseende kunskapshöjande åtgärder och utbildning av

²⁶ Typiskt för bedrägeri riktat mot EU:s sammanhållningspolitiska medel är att förövare identifierar de befintliga kontrollernas begränsningar och försöker utnyttja dem för att uppnå direkt eller indirekt olovlig vinning.

²⁷ I synnerhet den globala studien från 2018 om yrkesrelaterat bedrägeri och missbruk *Report to the Nations* (rapport till nationerna) som offentliggjorts av Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). Enligt studien upptäcks bedrägeri framför allt genom tips från anställda, kunder, konkurrenter eller anonyma källor.

²⁸ Verktyget för att rapportera bedrägeri finns på https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_sv.

personalen och framförde vår bestämda åsikt att personer som har rapporterat anonymt inte ska nekas skydd för visselblåsare om deras identitet senare avslöjas²⁹. I samband med att direktivet antogs nådde Europaparlamentet och medlemsstaterna den 12 mars 2019 en provisorisk överenskommelse om nya regler som ska skydda visselblåsare som avslöjar överträdelser av EU-lagstiftningen³⁰.

Dataanalys utnyttjas inte tillräckligt för att upptäcka bedrägeri

36 Kommissionen uppmanar förvaltande myndigheter att använda dataanalys proaktivt för att upptäcka potentiella högrisksituationer, identifiera röda flaggor och finjustera bedrägeribekämpningsåtgärdernas mål. Dataanalys bör vara en systematisk del av projekturval, förvaltningskontroller och revisioner³¹. Inom ramen för bedrägeribekämpningen erbjuder kommissionen ett särskilt datautvinningsverktyg (Arachne) för att hjälpa förvaltande myndigheter att identifiera projekt där det skulle kunna föreligga bedrägeririsker. Enligt den information som vi fått från kommissionen användes Arachne i december 2018 av 21 medlemsstater för 165 operativa program med motsvarande 54 % av EU:s totala sammanhållningsmedel för 2014–2020 (exklusive Europeiskt territoriellt samarbete). I vår särskilda rapport nr 1/2019 *Kampen mot bedrägerier i samband med EU-utgifter: mer behöver göras* lyfte vi fram Arachnes betydelse som ett verktyg för att förebygga bedrägerier. Vi har nu analyserat Arachnes roll som datautvinningsverktyg för att upptäcka bedrägeri.

37 En av de viktigaste iakttagelserna från vårt revisionsarbete är att förvaltande myndigheter inte tillräckligt utnyttjar dataanalys för att upptäcka bedrägeri. Vår enkät visade att endast en av två förvaltande myndigheter använder dataanalysverktyg på detta sätt (se [figur 5](#)). I synnerhet Arachne utnyttjas inte tillräckligt. I de medlemsstater som vi besökte fann vi följande:

- En medlemsstat (Grekland) har inte lämnat någon information om huruvida Arachne kommer att införas inom en snar framtid eller inte. De förvaltande

²⁹ Punkterna 3, 12, 21, 23 och 32 i revisionsrättens yttrande nr 4/2018 över förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

³⁰ Se kommissionens pressmeddelande IP/19/1604 *EU-kommissionen välkomnar den provisoriska överenskommelsen för bättre skydd av visselblåsare i EU* (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_sv.htm)

³¹ Kommissionens vägledning för medlemsstater och programmyndigheter om bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning (EGESIF 14-0021).

myndigheterna i Grekland har dock inte infört något motsvarande dataanalysverktyg som skulle kunna användas för alla operativa program i landet.

- o Också i de fall då man beslutat att använda Arachne har de förvaltande myndigheterna i fyra av de sex resterande medlemsstaterna gjort små framsteg när det gäller att ladda upp nödvändiga operativa data eller använda verktyget för sina interna kontroller.
- o Enligt stadgan om Arachne har endast förvaltande myndigheter, attesterande myndigheter och revisionsmyndigheter tillgång till verktyget. Arachne kan alltså inte automatiskt användas av utredningsorgan.

I två av de medlemsstater som vi besökte fann vi också att de förvaltande myndigheterna fullt ut hade infört Arachne i sina förvaltningsförfaranden och använt verktyget som en hjälp för att anpassa sina specifika bestämmelser om bedrägeribekämpning till stödmottagare med hög risk.

38 Vi fick ingen övertygande förklaring till varför förvaltande myndigheter inte fullt ut utnyttjade verktyget, som kommissionen tillhandahåller utan kostnad. I kommissionens egen studie från november 2018 (se punkt [24](#) och [ruta 1](#)) var dock slutsatsen att förvaltande myndigheter anser att Arachne i sin nuvarande form inte helt uppfyller deras behov. Författarna till studien ansåg att detta var särskilt bekymmersamt eftersom nyttan med Arachne i stor utsträckning anses avgöras av antalet operativa program som lägger in information i verktyget³².

39 Trots det kunde vi vid besöken identifiera några exempel på god praxis där medlemsstaternas myndigheter hade utarbetat dataanalysverktyg som hjälper till att identifiera potentiella bedrägeririsker (se [ruta 3](#)).

³² GD Regional- och stadspolitik studie *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States* (förebyggande av bedrägeri och korruption i de europeiska struktur- och investeringsfonderna – en inventering av praxis i EU:s medlemsstater), s. 51.

Ruta 3

God praxis för dataanalys i medlemsstater

Vi identifierade följande dataanalysverktyg som används just för att upptäcka potentiellt bedrägeri vid användning av EU:s sammanhållningsmedel:

- I Rumänien har den nationella integritetsbyrån utarbetat ett it-system (PREVENT) där informationen om offentlig upphandling från upphandlande myndigheter och anbudsgivare jämförs med information från andra nationella databaser (t.ex. handelsregistret). Genom att systemet användes vid 839 förfaranden för offentlig upphandling som finansierades av EU kunde byrån utfärda 42 integritetsvarningar om korrigering eller utredning.
- I Spanien har det förmedlande organ som ansvarar för genomförandet av en stor del av det operativa programmet Comunidad Valenciana, tillsammans med institutioner för högre utbildning, utarbetat ett it-system för snabb varning (SALER) där fyra separata nationella och regionala databaser kombineras för att identifiera bedrägeririsker. Verktöget håller på att införas.

Förvaltande myndigheter har inga förfaranden för att övervaka och utvärdera åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri

40 Kommissionen uppmanar medlemsstater och förvaltande myndigheter att fastställa förfaranden för övervakning av genomförandet av åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri. Förfarandena ska omfatta specifika arrangemang för rapportering av vilka bedrägeribekämpningsåtgärder som har införts och hur de tillämpas. Medlemsstater och förvaltande myndigheter bör använda övervakningsresultaten för att utvärdera åtgärdernas effektivitet och vid behov omarbeta sin strategi och policy för bedrägeribekämpning.

41 Med undantag för Lettland fann vi att ingen av de förvaltande myndigheter som vi besökte undersöker om åtgärderna för att förebygga och upptäcka bedrägeri är effektiva. Deras register över vilka åtgärder som används är begränsade, och åtgärderna är sällan kopplade till specifika resultat. Följaktligen utvärderas bedrägeribekämpningssystem inte i förhållande till sina faktiska resultat – varken av förvaltande myndigheter eller någon annan programmyndighet (t.ex. revisionsmyndigheten) eller sambandscentralerna.

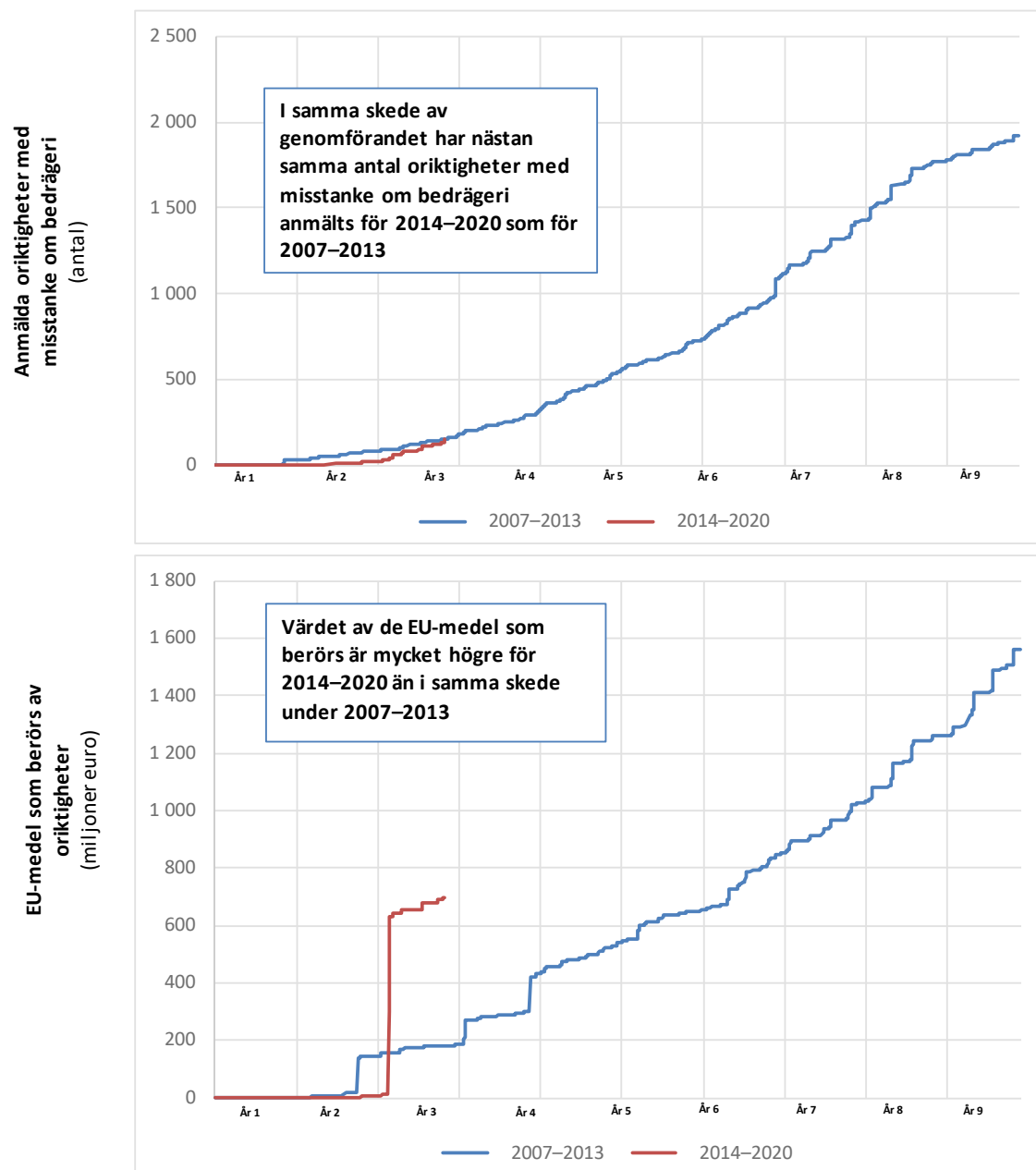
Liknande bedrägerinivåer har anmälts för programperioderna 2007–2013 och 2014–2020

42 Förvaltande myndigheter och andra organ i medlemsstaterna anmäler oriktigheter med och utan misstanke om bedrägeri till kommissionen via IMS. Fram till december 2018 hade medlemsstaterna (främst förvaltande myndigheter och revisionsmyndigheter) anmält totalt 1 925 respektive 155 oriktigheter med misstanke om bedrägeri för programperioderna 2007–2013 och 2014–2020. Oriktigheterna gällde misstänkta och konstaterade bedrägerifall som skulle kunna påverka 1,6 miljarder euro (2007–2013) respektive 0,7 miljarder euro (2014–2020) av EU:s medel.

43 I *figur 6* visas hur antalet och värdet av de oriktigheter som anmälts i IMS utvecklades under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020. Hittills har 155 oriktigheter med misstanke om bedrägeri anmälts för 2014–2020, vilket är 10 % färre än vid motsvarande tidpunkt under programperioden 2007–2013 (174). I ekonomiska termer ser situationen annorlunda ut: den potentiella effekten av anmält bedrägeri på EU:s sammanhållningspolitiska medel under programperioden 2014–2020 (0,7 miljarder euro) är mer än tre gånger så hög som vid samma tidpunkt föregående period (0,2 miljarder euro). Den stora ökningen beror emellertid på två separata fall av misstänkt bedrägeri som vi anser vara avvikande värden³³.

³³ De två oriktigheterna anmäldes av Slovakien och är värda närmare 0,6 miljarder euro. Per definition befinner de sig i ett tidigt skede av bedrägeriförvaltningsprocessen och kan komma att utvecklas betydligt.

Figur 6 – Utveckling av anmälda oriktigheter med misstanke om bedrägeri



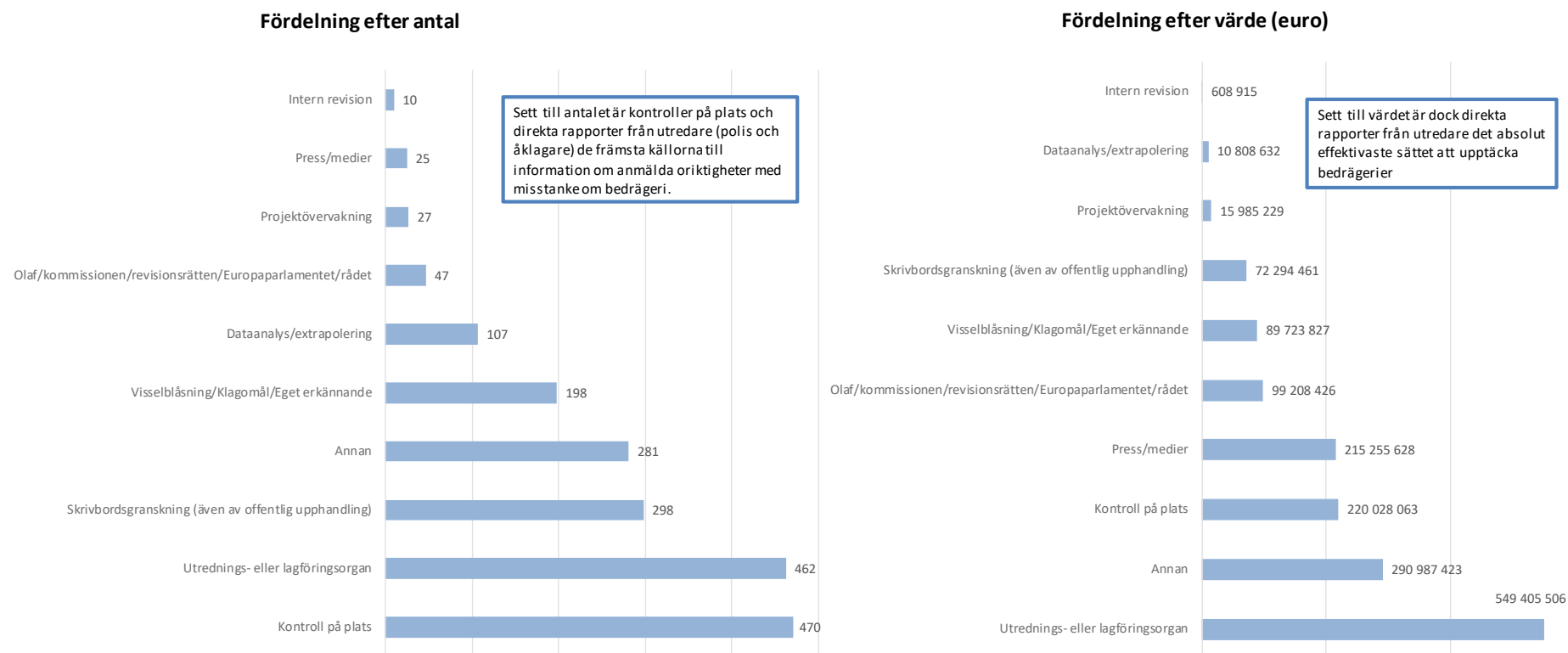
Källa: Revisionsrätten på grundval av data från IMS.

De flesta bedrägeriärenden som anmäls till kommissionen upptäcks vid kontroller på plats eller avslöjas av utrednings- och lagföringsorgan eller medier

44 IMS innehåller ett antal datafält som ska användas för att karaktärisera oriktigheter och ange status på pågående förfaranden. Ett av fälten har rubriken "informationskälla som lett till misstanken om oriktighet", där upptäcktsmetoden ska anges. Baserat på de data som hade registrerats i IMS till och med december 2018 analyserade vi de informationskällor som hade lett till anmälningar av oriktigheter med misstanke om bedrägeri för programperioden 2007–2013 (se [figur 7](#)). Vi bedömde inte uppgifterna för 2014–2020 eftersom de ännu är mycket ofullständiga och innehåller avvikande värden (se punkt [43](#)).

45 Sett till antalet upptäcktes de flesta oriktigheterna genom programmyndigheternas kontroller på plats (se punkt [04](#)), och därefter följde anmälningar från utrednings- eller lagföringsorgan. Det tyder på att detta är de effektivaste sätten att upptäcka bedrägeri vid användningen av sammanhållningsmedel. Statistiken påverkas dock av den utbredda användningen av revisioner som en metod för att upptäcka bedrägeri (se punkt [33](#) och [figur 5](#)). Sett till värdet var de flesta anmälningarna om oriktigheter med misstanke om bedrägeri ett resultat av ärenden som utrednings- och lagföringsorgan själva tagit initiativ till, eller av avslöjanden i press och andra medier. Vi anser att statistiken över källorna till information om bedrägeri sett till värdet påverkas kraftigt av osäkerhet om de verkliga belopp som berörs, även om osäkerheten är lägre när informationen härstammar från ett utrednings- eller lagföringsorgan.

Figur 7 – Oriktigheter med misstanke om bedrägeri som anmälts för 2007–2013 inom sammanhållningsområdet per informationskälla



Källa: Revisionsrätten på grundval av data från IMS.

Motåtgärder, utredning och samordning mellan berörda organ

46 Kommissionen kräver att förvaltande myndigheter ska ta fram effektiva åtgärder mot bedrägeri. Det ska bland annat finnas tydliga mekanismer för rapportering av misstänkt bedrägeri och tydliga förfaranden för överlämnande av ärenden till de behöriga utrednings- och lagföringsorganen. Det ska även finnas förfaranden för uppföljning av misstänkt bedrägeri och, vid behov, för återvinning av EU-medel. Förvaltande myndigheter ska arbeta tillsammans med sina sambandscentraler, och alla administrativa och brottsbekämpande organ måste vara samordnade på lämpligt sätt.

Förvaltande myndigheters underrapportering har påverkat tillförlitligheten hos den andel upptäckta bedrägerier som offentliggörs i PIF-rapporter

47 Medlemsstaterna är skyldiga att använda IMS för att meddela kommissionen om oriktigheter som överstiger 10 000 euro och ger dem anledning att misstänka eller fastställa bedrägeri³⁴. Medlemsstaterna ska rapportera misstänkta eller konstaterade bedrägeriärenden även om de har åtgärdats innan den aktuella kostnaden attesteras till kommissionen.

Allt potentiellt bedrägeri anmäls inte som sådant i IMS

48 I *figur 3* ovan presenteras andelen upptäckta bedrägerier inom EU:s sammanhållningspolitik för 2007–2013. Uppgifterna baseras på data från IMS och offentliggjordes i 2017 års PIF-rapport. I särskild rapport nr 1/2019 fastslog vi att uppgifterna i PIF-rapporten om upptäckta bedrägerier var ofullständiga³⁵. Vårt arbete med den här revisionen bekräftade den bedömningen. Vi upptäckte också flera fall där det kunde ifrågasättas om uppgifterna om bedrägeri i IMS är fullständiga och tillförlitliga, vilket begränsar den nytta som kommissionen och medlemsstaterna kan ha av systemet.

³⁴ Artikel 122.2 i förordningen om gemensamma bestämmelser, artiklarna 3 och 4 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/1970 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 med särskilda bestämmelser om rapportering av oriktigheter (EUT L 293, 10.11.2015, s. 1) och artikel 28.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 (tillämpningsföreskrifter).

³⁵ Revisionsrättens särskilda rapport nr 1/2019 *Kampen mot bedrägerier i samband med EU-utgifter: mer behöver göras*, punkterna 21–32.

49 Vi konstaterade att alla medlemsstater inte tolkar EU:s definition av bedrägeri på samma sätt (se punkt **01**). Till exempel anmäls inte alltid konkurrensbegränsande samverkan (uppgjorda anbud) som bedrägeri i Spanien, medan andra medlemsstater, såsom Lettland, systematiskt anmäler sådana fall.

50 Vi påträffade ärenden där oriktigheter med tydliga indikationer på bedrägeri inte hade anmälts korrekt till kommissionen eftersom de hade upptäckts och korrigerats innan den aktuella kostnaden hade attesterats till kommissionen. Medlemsstaterna är dock skyldiga att rapportera misstankar om bedrägeri (som "försök till bedrägeri") även om EU i slutändan inte bidrar med medfinansiering. I Ungern anmäler inte de förvaltande myndigheterna misstankar om bedrägeri som har åtgärdats innan de aktuella kostnaderna atteras till kommissionen. I Spanien höll den förvaltande myndigheten med ansvar för ESF inne betalningar som en förebyggande åtgärd men anmälde inte till kommissionen de utgifter som berördes av misstänkt bedrägeri och hade rapporterats i pressen.

51 Vi fann att medlemsstaterna inte är konsekventa i sitt sätt att använda förvaltningsåtgärder eller rättsliga åtgärder för att utlösa en anmälan till kommissionen. Till exempel rapporterar Rumänien inte systematiskt pågående utredningar eller beslut om åtal i IMS. I enlighet med rumänsk lag registreras inte misstankar om bedrägeri i systemet förrän en förvaltande myndighet, revisionsmyndigheten, sambandscentralen eller Olaf upprättar en extra separat kontroll-/utredningsrapport – inte ens om utredningen redan pågår eller har avslutats. Rapporteringen i IMS blir därför onödigt försenad, och några domstolsärenden kan komma att helt uteslutas från systemet.

52 Slutligen konstaterade vi också att sambandscentralen i Ungern ligger långt efter med ärenden som ska analyseras innan de rapporteras i IMS.

IMS innehåller några felaktiga och föråldrade data

53 Vi fann exempel på felaktiga eller föråldrade data i IMS, särskilt beträffande ett ärendes status och viktiga datum i sanktionsförfarandet. Det skulle kunna tyda på att en förvaltande myndighet, den som har validerat uppgifterna eller sambandscentralen inte noggrant har kontrollerat uppgifternas kvalitet. Även om detta inte är tillfredsställande brukar det inte påverka det antal bedrägeriärenden som rapporteras i IMS.

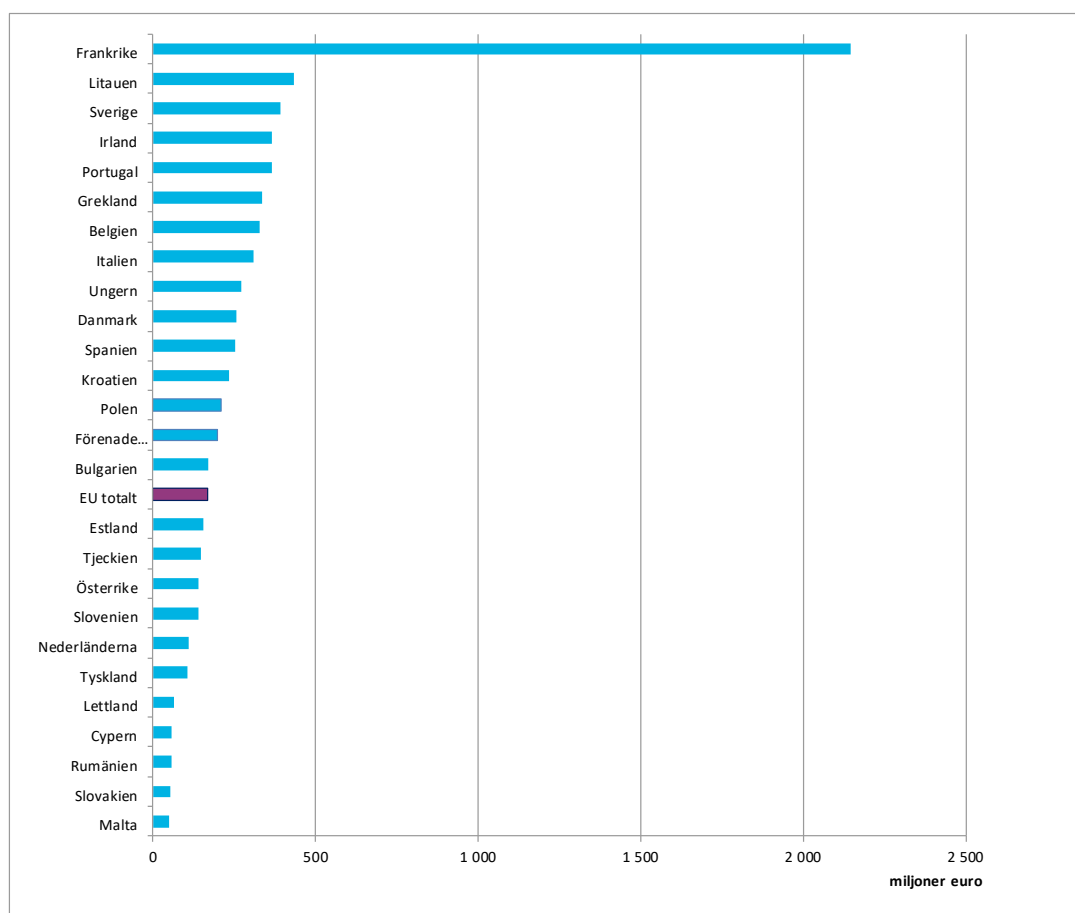
54 Vi konstaterade att förvaltande myndigheter inte bedömde de finansiella effekterna av potentiellt bedrägeri på samma sätt. Liknande lagöverträdelser kan

därför kvantifieras olika i IMS av olika medlemsstater. Det gäller främst ärenden där det är svårt att korrekt ange hur stora utgifter som berörs (t.ex. intressekonflikter vid projekturval eller överträdelser vid offentlig upphandling).

Underrapportering har påverkat tillförlitligheten hos andelen upptäckta bedrägerier

55 I 2017 års PIF-rapport redovisas andelen upptäckta bedrägerier för varje medlemsstat och för hela EU. Redovisningen bygger på de data som myndigheter i medlemsstaterna och sambandscentralerna har rapporterat i IMS (se punkt 07). Rapporten innehåller ingen liknande jämförbar indikator för antalet oriktigheter i hela EU inom sammanhållningspolitiken. För att beräkna den siffran jämförde vi det antal oriktigheter med misstanke om bedrägeri som varje medlemsstat hade anmält med det EU-stöd som de hade fått (se [figur 8](#)). Vi fann att Frankrike rapporterar det lägsta antalet oriktigheter med misstanke om bedrägeri för varje euro som landet får från EU. Vi anser att Frankrike inte rapporterar oriktigheter, inklusive misstänkt bedrägeri, på ett tillfredsställande sätt.

Figur 8 – Sammanhållningspolitiska medel – mottaget EU-stöd per oriktighet som anmälts som bedrägeri – programperioden 2007–2013



Källa: Revisionsrätten, baserat på 2017 års PIF-rapport. Varken Finland eller Luxemburg finns med i diagrammet eftersom de inte anmälde några oriktigheter med misstanke om bedrägeri under perioden.

56 Vi anser att de andelar upptäckta bedrägerier som kommissionen offentliggör i realiteten visar andelen anmälda bedrägerier – de återspeglar inte nödvändigtvis effektiviteten hos medlemsstaternas upptäcktsmekanismer och visar inte heller hur mycket bedrägeri som verkligen upptäcks utan snarare hur många ärenden som medlemsstaterna har bestämt sig för att anmäla till kommissionen (se punkterna **48** till **52**). I vår särskilda rapport nr 1/2019 drog vi slutsatsen att korrelationen mellan andelen upptäckta bedrägerier och andra korruptionsriskindikatorer är svag³⁶.

57 Med tanke på de problem som vi identifierade anser vi att den andel upptäckta bedrägerier som offentliggjordes i 2017 års PIF-rapport om sammanhållningspolitiken inte ger en rättvisande bild av förekomsten av bedrägeri i de medlemsstater som vi besökte.

Flera förvaltande myndigheter rapporterar inte systematiskt misstänkt bedrägeri till utrednings- eller lagföringsorgan

58 En viktig faktor för att minska riskerna för bedrägeri och i större utsträckning avskräcka från bedrägeri är att behöriga lagföringsorgan (polis, åklagare och andra) snabbt och samordnat utreder rapporterat bedrägeri. Även om utrednings- och lagföringsorganens arbete inte ingick i den här revisionen bedömde vi hur de förvaltande myndigheterna kommunicerar och samordnar med dem.

59 För att principen om att avskräcka från bedrägeri ska kunna tillämpas i praktiken måste förvaltande myndigheter (eller andra myndigheter som upptäcker potentiellt bedrägeri) snabbt och systematiskt underrätta de berörda utrednings- eller lagföringsorganen om bedrägerimisstankarna, eftersom endast de kan fastställa om uppsåt föreligger. I flera fall fann vi att förvaltande myndigheter inte systematiskt rapporterade misstänkt bedrägeri till de organ som ansvarar för utredningar. I Grekland, till exempel, hade de förvaltande myndigheterna inte överlämnat något av de misstänkta bedrägerifallen i urvalet för vår revision till lagföringsorganen. I Spanien fann vi inga specifika instruktioner eller förfaranden som anger att förvaltande myndigheter är skyldiga att rapportera alla misstankar om bedrägeri på detta sätt. Om misstänkta bedrägerifall inte rapporteras begränsas den avskräckande effekten av eventuell utredning och lagföring allvarligt.

³⁶ Särskild rapport nr 1/2019 *Kampen mot bedrägerier i samband med EU-utgifter: mer behöver göras*, punkt 29.

60 Utredare och åklagare avslår regelbundet begäranden om att inleda en brottsutredning av ärenden som förvaltande myndigheter har överlämnat till dem. Detta är helt normalt eftersom endast dessa specialiserade enheter har juridisk kapacitet och utredningsresurser för att fastställa om en brottslig handling kan ha ägt rum. De förvaltande myndigheterna ska dock alltid analysera skälen till avslaget och, när det är möjligt och lämpligt, ändra sina operativa förfaranden. Vi konstaterade att endast Lettland hade rutiner för att analysera varför överlämnade ärenden avslås och vidta nödvändiga åtgärder.

Korrigerande åtgärder har en begränsad avskräckande effekt

61 Förvaltande myndigheter förväntas återkräva EU-medel som använts på ett bedrägligt sätt³⁷. De ska även göra en grundlig och kritisk genomgång av interna kontrollsystem som kan ha exponerat dem för potentiellt eller bevisat bedrägeri.

62 Den vanligaste korrigerande åtgärden är att felaktiga utgifter dras av från deklarationerna till kommissionen, men utan att medlen återkrävs från den som gjort sig skyldig till bedrägeri eller att det vidtas någon annan avskräckande åtgärd, såsom en sanktion eller en påföljd. Det är inget ovanligt med detta förfarande eftersom det i de flesta ärenden som vi granskade ännu inte hade fastställts att bedrägeri hade ägt rum. Men enligt IMS hade medlemsstaternas myndigheter börjat återkräva EU-medel i endast 84 av de 159 ärenden där bedrägeri hade konstaterats³⁸. Att kostnader dras tillbaka från deklarationer till kommissionen är ett effektivt sätt att skydda EU:s finansiella intressen. Skyddet omfattar dock inte den nationella offentliga finansieringen – det vill säga att medlemsstaternas budgetar påverkas även om medel inte återvinns – vilket begränsar den avskräckande effekten av de korrigerande åtgärder som förvaltande myndigheter vidtar. Vår särskilda rapport nr 1/2019 innehåller ytterligare information om återkrav av medel i konstaterade bedrägerifall³⁹.

63 Förutom att återvinna alla EU-medel som berörs av bedrägeri förväntas förvaltande myndigheter bedöma de övergripande konsekvenserna för sina

³⁷ Bilaga IV till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 480/2014 av den 3 mars 2014 om komplettering av förordning (EU) nr 1303/2013.

³⁸ Det belopp som ska återvinnas i dessa 84 bedrägerifall var 7 miljoner euro.

³⁹ Särskild rapport nr 1/2019 *Kampen mot bedrägerier i samband med EU-utgifter: mer behöver göras*, punkterna 112–115.

förvaltnings- och kontrollsystem och för andra projekt (t.ex. samma stödmottagare eller liknande tecken på bedrägeri).

64 Av de sju medlemsstater som vi besökte hittade vi endast bevis på sådana bedömningar i Spanien (se [ruta 4](#)). Men inte ens där är kontrollen systematisk.

Ruta 4

Exempel på god praxis: kontroll av systematiskt bedrägeri efter ett första fall

Merparten av de enskilda misstankar om bedrägeri som anmäldes av Spanien för programperioden 2007–2013 kan spåras till en enda utredning som ett förmedlande organ tog initiativ till.

På grundval av de preliminära slutsatserna av en första kontroll gjorde det förmedlande organet övergripande kontroller av alla andra bidrag till samma slutmottagare. Slutsatsen var att det fanns tillräckliga bevis för att misstänka systematiskt bedrägeri i form av falska fakturor och otillåten samverkan med externa leverantörer.

Det förmedlande organet rapporterade i vederbörlig ordning resultaten av sina kontroller och sina misstankar om bedrägeri till de spanska åklagarna och till kommissionen. Utredningen omfattar för närvarande 73 % av samtliga anmälda misstänkta bedrägeriärenden i Spanien för programperioden 2007–2013 och 56 % av deras uppskattade potentiella inverkan på EU:s bidrag.

Kampen mot bedrägerier försvagas av olika förvaltningsproblem

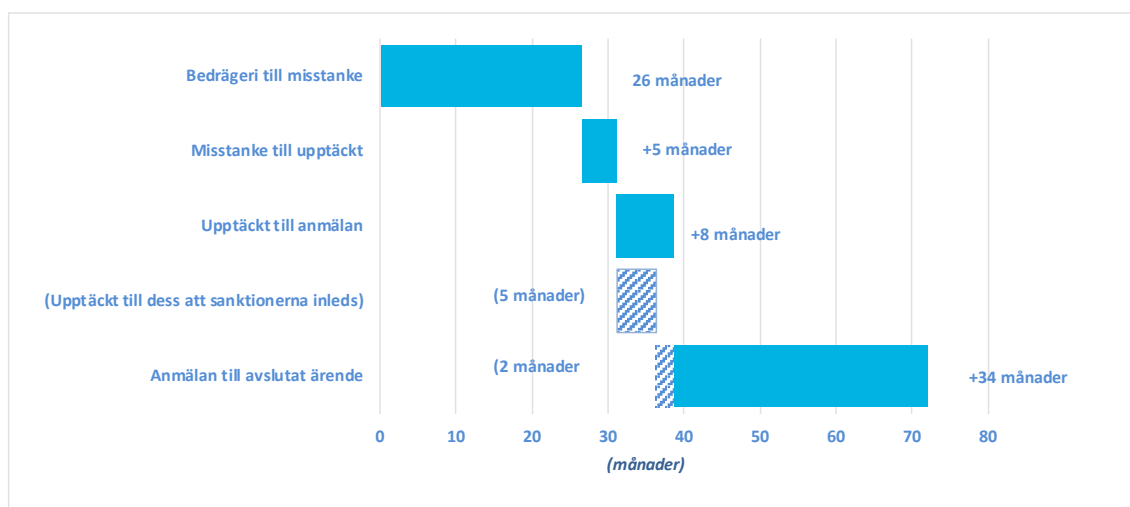
Det kan ta lång tid att bestraffa bedrägeri

65 Det kan gå lång tid från det att bedrägeri begås till det att påföljder tillämpas (se [figur 9](#)). Enligt uppgifterna i IMS väcks misstankar om bedrägeri i genomsnitt cirka två år efter det att en oriktighet begicks⁴⁰. Det kan ta ytterligare ett år att bekräfta misstankarna genom en preliminär bedömning som leder till ett första administrativt

⁴⁰ Beräknat på grundval av den rapporterade informationen i IMS. Som vi redan påpekat är den informationen inte alltid korrekt.

eller rättsligt konstaterande⁴¹ och till att ärendet anmäls till kommissionen via IMS. Från och med denna tidpunkt kan kommissionen övervaka fallet och beakta det med avseende på den årliga PIF-rapporten. Efter den preliminära bedömningen (och parallellt med anmälan till kommissionen) tar det cirka fem månader att inleda eventuella administrativa eller straffrättsliga förfaranden i syfte att tillämpa påföljder. Sådana förfaranden tar i genomsnitt tre år att slutföra.

Figur 9 – Genomsnittlig tidsåtgång för att bedrägerifall ska upptäckas, anmälas och avslutas av medlemsstatens behöriga myndigheter



Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från IMS.

Sambandscentralernas funktioner är inte tillräckligt definierade i förordningen och varierar betydligt mellan medlemsstaterna

66 Även om de förvaltande myndigheterna har huvudansvaret för att bekämpa bedrägeri vid användning av sammanhållningspolitiska medel har sambandscentralerna en viktig roll när det gäller att samordna deras arbete med andra medlemsstatsorgans och Olafs arbete. I EU:s lagstiftning om inrättandet av

⁴¹ Ett första administrativt eller rättsligt konstaterande är den första skriftliga bedömningen från en behörig myndighet som drar slutsatsen att en oriktighet skulle kunna vara bedrägeri, utan att det påverkar den fortsatta bedömningen av ärendet. Det första konstaterandet kan ske i olika former, såsom en rapport om förvaltningskontroller från en förvaltande myndighet eller ett förmedlande organ, en granskningsrapport från revisionsmyndigheten, kommissionen eller revisionsrätten eller det beslut att väcka åtal som fattats av en åklagare eller en domare och som leder till en formell brottsutredning.

sambandscentralerna⁴² ges ingen vägledning om deras mandat, organisatoriska struktur eller uppgifter. Kommissionen har lämnat specifika rekommendationer om detta genom ytterligare vägledning⁴³ (se punkt 06). Varje medlemsstat avgör dock hur dess sambandscentral ska utformas.

67 Sambandscentralernas resurser och organisatoriska utformning ska göra det möjligt för dem att grundligt övervaka anmälningar om bedrägeri och samordna det arbete som utförs av alla parter som deltar i kampen mot bedrägeri. Eftersom det saknas tydlig vägledning fann vi att sambandscentralerna i de sju medlemsstater som vi besökte hade mycket olika strukturer och befogenheter. De kunde vara allt från små avdelningar utan utredningsbefogenheter till komplexa strukturer med full befogenhet att utföra administrativa utredningar (se [figur 10](#)). Sambandscentralen i Frankrike har lika många anställda som den i Lettland, trots olika storlek och volym på stödet till de två länderna.

Figur 10 – Översikt över sambandscentralerna i de medlemsstater som vi besökte

Besökta medlemsstater	Sambandscentralens ställning i det nationella institutionella systemet	Personal (heltidsekvivalent)	Utredningsbefogenheter	Noggrann uppföljning av IMS-fall	Offentlig årlig verksamhetsrapport	Mekanismer för samordning med externa aktörer
LV	Finansministeriet	1,5	Nej	Ja	Ja	Ja
FR	Ekonomi- och finansministeriet	1	Nej	Nej	Ja	Nej
BG	Inrikesministeriet	30	Ja	Nej	Ja	Ja
RO	Organ underställt premiärministern	131	Ja	Ja	Ja	Bilaterala (med förvaltande, attesterande och reviderande myndigheter)
GR	Justitieministeriet	35	Nej	Nej	Ja	Ja
ES	Allmän statskontrollör (Finansministeriet)	7	Nej	Ja	Ja	Nej
HU	Ekonomiministeriet (till 15 juni 2018)/ Finansministeriet (efter 15 juni 2018)	11	Nej	Nej	Nej	Nej

Källa: Revisionsrätten.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1), ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/2030 av den 26 oktober 2016 (EUT L 317, 23.11.2016, s. 1).

⁴³ *Guidance note on main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS)* (riktlinjer om huvudsakliga uppgifter och ansvarsområden för en sambandscentral för bedrägeribekämpning (Afcos)), 13 november 2013, Ares (2013) 3403880.

68 Ungerns sambandscentral har inga lämpliga arrangemang för att rapportera om vilka åtgärder medlemsstaten vidtar för att skydda EU:s finansiella intressen. Sambandscentralen offentliggör inga rapporter om sådana åtgärder eller om potentiella bedrägerier i samband med EU:s sammanhållningsutgifter (se [figur 10](#)).

69 Den 23 maj 2018 offentliggjorde kommissionen ett förslag till ändring av Olaf-förordningen⁴⁴. Innan förslaget lades fram hade kommissionen 2017 utvärderat⁴⁵ tillämpningen av Olaf-förordningen. Utvärderingen visade att det största hindret för att sambandscentralerna ska fungera effektivt är att medlemsstaternas utformning av dem har brister och att de har så olika befogenheter.

70 Den 22 november 2018 avgav revisionsrätten ett yttrande över förslaget⁴⁶. Vi ansåg att förslaget inte tillräckligt bidrar till ett mer harmoniserat och effektivt genomförande av sambandscentraler i alla medlemsstater eftersom det endast behandlar sambandscentralernas samarbete med Olaf och inte klargör vilka funktioner de minst ska fullgöra.

Rapporteringen och uppföljningen av bedrägeriärendens status är otillräcklig

71 För att följa upp ett ärendes status kan man behöva konsultera parter som deltar i kampen mot bedrägeri men inte ingår i det operativa programmens förvaltnings- och kontrollsystem. Eftersom sambandscentralerna är den centrala strukturen för kontakter med Olaf i kampen mot bedrägeri anser vi att de alltid bör ha överblick över bedrägeriärenden som rör EU-medel. De bör därför få tillgång till information om statusen för ärenden som utreds av de behöriga myndigheterna i deras medlemsstat. Dessutom bör Afcos få statistik över antalet ärenden som utreds och hur

⁴⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i Olafs utredningar, COM(2018) 338 final/0170 (COD).

⁴⁵ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet *Utvärdering av tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013*, SWD(2017) 332 final.

⁴⁶ Yttrande nr 8/2018 över kommissionens förslag av den 23 maj 2018 till ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i Olafs utredningar – se särskilt punkterna 16, 38 och 39.

utredningarna fortskrider, med vederbörlig hänsyn till den sekretess som proceduren kräver.

72 I fem av de medlemsstater som vi besökte var sambandscentralerna inte tillräckligt informerade om läget i utredningar av ärenden som hade anmälts till kommissionen. I Rumänien och Ungern fann vi ingen formell mekanism för systematiskt samarbete mellan de förvaltande myndigheterna, sambandscentralerna och utrednings- och lagföringsorganen, vilket innebar att sambandscentralerna inte hade fullständig överblick över pågående utredningar av EU-finansierade projekt. Sambandscentralen i Rumänien kontakter dock regelbundet lagföringsorganen för att få information om statusen på pågående utredningar som den känner till. Även i Spanien agerar sambandscentralen proaktivt och begär att få uppgifter om pågående utredningar. Trots det kan den inte garantera att uppdaterad information överlämnas till kommissionen.

73 Vi konstaterade problem som gällde samordningen och informationsutbytet i sex av de sju medlemsstaterna. Vi lyckades inte heller stämma av den information som registrerats i IMS om fall av misstänkt och bekräftat bedrägeri som rörde EU-medel med den information som de olika myndigheterna hade. Den iakttagelsen gör att det kan ifrågasättas om den information som rapporteras till kommissionen är tillförlitlig. De aktuella medlemsstaterna har ingen central databas eller någon annan form av centraliserad statistik som skulle kunna ge en översikt över bedrägerifallens typ och status (se punkt **48**).

Ofta saknas samordningsmekanismer

74 Skyddet av EU:s finansiella intressen i medlemsstaterna är inte enbart en fråga för myndigheterna som ansvarar för genomförandet av sammanhållningsmedel eller för sambandscentralerna. Andra aktörer som berörs är utrednings- och lagföringsorgan, konkurrensmyndigheter, upphandlingsorgan och, beroende på land, vissa andra institutioner. Medlemsstaterna bör införa lämpliga samordningsmekanismer så att de olika aktörerna kan utbyta information om vidtagna och planerade åtgärder, och även få rekommendationer om förbättringar.

75 Men de flesta medlemsstater som vi besökte har inga riktiga samordningsmekanismer där alla aktörer som är involverade i kampen mot bedrägeri som rör EU-medel deltar.

76 I Bulgarien, där 60 % av de ärenden som vi undersökte hade avvisats eller avslutats av åklagaren, gjorde varken sambandscentralen eller de förvaltande

myndigheterna en systematisk analys av orsakerna till att ärenden avvisades. I Ungern har sambandscentralen ingen överblick över vilka åtgärder som verkligen genomförs som en del av bedrägeribekämpningsprocessen eller över statusen för anmälda ärenden. Sambandscentralen i Rumänien utför samordningsarbete som enbart bygger på bilaterala överenskommelser med varje enskild programmyndighet, men det finns ingen nationell, multilateral samordningsmekanism som alla berörda parter deltar i. I Spanien inrättades sambandscentralen 2016, men inrättandet av det organ som ska bistå den genom att samordna alla aktörer i kampen mot bedrägeri har fördröjts⁴⁷.

⁴⁷ Det kungliga dekret som reglerar organets sammansättning och uppgifter antogs slutligen den 1 mars 2019 och offentliggjordes den 19 mars 2019.

77 Vi fann ett exempel på goda samordningsrutiner i Lettland (se [ruta 5](#)).

Ruta 5

Samordning mellan förvaltande myndigheter och utrednings- och lagföringsorgan

I Lettland vägrade utredningsmyndigheterna att inleda brottsutredningar i ett antal fall som den förvaltande myndigheten och dess delegerade förmedlande organ hade identifierat. För att analysera orsakerna till detta och fastslå om arbetsrutinerna behövde ändras tillsatte sambandscentralen en interinstitutionell arbetsgrupp med företrädare för myndigheterna, justitieministeriet, polisen och statsåklarmyndigheten. Arbetsgruppen träffas nu regelbundet för att undersöka fall av misstänkt bedrägeri vid genomförandet av sammanhållningsmedel.

Slutsatser och rekommendationer

78 Vid revisionen bedömde vi om de förvaltande myndigheterna har uppfyllt sina skyldigheter i varje led av bedrägeribekämpningsprocessen på lämpligt sätt, vilket innebär att de ska förebygga och upptäcka bedrägerier och vidta motåtgärder (bland annat anmäla bedrägeri och återvinna felaktigt utbetalda belopp). Vi bedömde därför om de förvaltande myndigheterna hade

- a) utarbetat en bedrägeribekämpningspolicy, gjort en grundlig riskbedömning och genomfört lämpliga åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri,
- b) reagerat på upptäckt bedrägeri på lämpligt sätt och i samarbete med sambandscentraler och andra behöriga bedrägeribekämpningsorgan.

79 Vår samlade slutsats är att de förvaltande myndigheterna har blivit bättre på att identifiera bedrägeririsker och utforma förebyggande åtgärder, men de måste bli bättre på att upptäcka och reagera på bedrägeri och samordna bedrägeribekämpningsåtgärder.

Förvaltande myndigheter har i allmänhet ingen specifik bedrägeribekämpningspolicy

80 Förvaltande myndigheter utarbetar sällan en formell bedrägeribekämpningspolicy eller ett liknande fristående dokument där de specificerar de åtgärder för att förebygga, upptäcka och komma till rätta med bedrägeri (korrigering och lagföring) som de har utformat efter en riskbedömning. Vi anser att en formell bedrägeribekämpningspolicy i form av ett fristående dokument måste utarbetas och offentliggöras för att förmedla en förvaltande myndighets fasta föresats att aktivt bekämpa bedrägeri. Detta är särskilt relevant eftersom endast tio medlemsstater har antagit en nationell bedrägeribekämpningsstrategi som bygger på kommissionens rekommendation. Vi anser att avsaknaden av bestämmelser om att förvaltande myndigheter ska anta en formell bedrägeribekämpningspolicy är en brist i utformningen av bedrägeribekämpningsramen för 2014–2020 punkterna (18 till 21).

Rekommendation 1 – Utarbeta en formell strategi och politik för bekämpning av bedrägeri med EU-medel

- a) Medlemsstater som inte har en nationell bedrägeribekämpningsstrategi (se punkt 20 och fotnot 19) bör utarbeta en sådan. Strategin bör åtminstone bygga på en bedömning av befintliga risker och involvera kunniga aktörer från olika områden (förvaltare av EU-medel, behöriga utrednings- och lagföringsorgan etc.) i utarbetandet av den, ange huvuddragen i konkreta åtgärder för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra bedrägeri, och för återvinning och påföljder, innehålla specifika arrangemang för övervakning av genomförandet av bedrägeribekämpningsåtgärder och resultatmätning, tydligt tilldela ansvaret för genomförande, övervakning, samordning och jämförande utvärdering av bedrägeribekämpningsåtgärder.
- b) Om det inte finns en tillräckligt detaljerad strategi på nationell nivå bör kommissionen kräva att förvaltande myndigheter antar en formell bedrägeribekämpningspolicy eller ett uttalande om bedrägeribekämpning som ska gälla för de operativa program som de ansvarar för. Policyn ska fungera som enda referensskälla och ange strategier för hur en bedrägeribekämpningskultur ska växa fram, hur ansvaret för bedrägeribekämpning ska fördelas, hur misstankar om bedrägeri ska anmälas och hur olika aktörer ska samarbeta i enlighet med centralt krav 7 och kommissionens vägledning.

Tidsram: Före slutet av 2019.

81 I linje med nolltoleransen mot bedrägeri skulle medlagstiftarna under förhandlingarna om och processen för att godkänna förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 kunna överväga att göra antagandet av en nationell strategi eller policy för bedrägeribekämpning obligatoriskt.

Förvaltande myndigheter bedömer systematiskt bedrägeririsker, men processen skulle kunna förbättras ytterligare

82 I linje med bestämmelserna för kontrollramen för 2014–2020 bedömer de förvaltande myndigheterna nu systematiskt bedrägeririsker (i stor utsträckning baserat på kommissionens vägledning), vilket är en förbättring av kampen mot bedrägeri (punkterna 22 och 23). Några av de förvaltande myndigheter som vi besökte går dock fortfarande alltför mekaniskt till väga och inhämtar inte kompletterande synpunkter

från andra kunniga parter, såsom sambandscentralerna eller utrednings- och lagföringsorgan.

83 De förvaltande myndigheternas slutsats är i allmänhet att de befintliga åtgärderna mot bedrägeri är tillräckligt bra för att komma till rätta med bedrägeririsker. Vi anser att den slutsatsen kan vara överoptimistisk (punkterna **24** till **28**).

Rekommendation 2 – Gör bedömningen av bedrägeririsker mer robust genom att involvera relevanta externa aktörer i processen

Förvaltande myndigheter, och särskilt de som ansvarar för program med särskilt hög risk och stor finansieringsvolym, bör eftersträva att involvera relevanta externa aktörer med dokumenterad erfarenhet av bedrägeribekämpning (t.ex. företrädare för lagföringsorgan) i bedömningar av risker och av lämpligheten hos befintliga åtgärder mot bedrägeri.

Tidsram: Före slutet av 2019.

Förvaltande myndigheter har förbättrat sina bedrägeriförebyggande åtgärder men inte gjort några större framsteg mot att proaktivt upptäcka bedrägeri

84 De ytterligare bedrägeribekämpningsåtgärder som togs fram för perioden 2014–2020 är till stor del inriktade på förebyggande åtgärder, som är mer omfattande än de som infördes för 2007–2013 (punkterna **29** till **32**).

85 Åtgärderna för att upptäcka bedrägeri för 2014–2020 är dock i stort sett desamma som för 2007–2013 då kontrollramen var mycket svagare (punkterna **33** till **35**). Förvaltande myndigheter utnyttjar inte dataanalys tillräckligt för att upptäcka bedrägeri, och de flesta medlemsstater som vi besökte utnyttjade inte Arachne-verktygets hela potential (punkterna **36** till **38**).

86 De förvaltande myndigheterna hade inte gjort några större framsteg mot att proaktivt upptäcka bedrägeri, till exempel genom att specifikt kontrollera otillåten samverkan vid offentlig upphandling (punkt **33**). Trots att de förvaltande myndigheterna anser att hjälplinjer och visselblåsarmekanismer är mycket effektiva

metoder för att upptäcka bedrägeri, används de i praktiken av färre än hälften av de förvaltande myndigheter som besvarade vår enkät (punkterna 34 och 35).

87 Vidare är det inte möjligt att bedöma om åtgärderna för att förebygga eller upptäcka bedrägeri är effektiva eftersom de förvaltande myndigheterna saknar förfaranden för att övervaka genomförandet av dem och utvärdera deras effektivitet (punkterna 40 och 41).

Rekommendation 3 – Förbättra åtgärderna för att upptäcka bedrägeri genom att genomgående använda dataanalysverktyg och uppmuntra användningen av andra ”proaktiva” metoder för att upptäcka bedrägeri

- a) De förvaltande myndigheter som för närvarande inte använder dataanalysverktyg för att upptäcka bedrägeri, särskilt Arachne, bör börja utnyttja dem för deras potential att identifiera bedrägeririsker på ett systematiskt och kostnadseffektivt sätt.
- b) Kommissionen bör, som tillsynsansvarig vid delad förvaltning, aktivt uppmuntra användningen av proaktiva och andra nya metoder för att upptäcka bedrägeri genom att regelbundet sprida specifika fall av bästa praxis.
- c) I samarbete med sambandscentralerna bör kommissionen fastställa minimikrav för övervakning och utvärdering av genomförandet av och effektiviteten hos åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri.

Tidsram: Före slutet av 2021.

88 Under förhandlingarna om och processen för att godkänna förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 skulle medlagstiftarna kunna överväga att göra användningen av riktiga dataanalysverktyg (t.ex. Arachne) obligatorisk för programperioden 2021–2027, i syfte att upptäcka bedrägeri på ett ändamålsenligt sätt och till en relativt låg kostnad.

Förvaltande myndigheter underrapporterar bedrägeriärenden för PIF-rapporterna och vidarebeordrar dem inte till utrednings- och lagföringsorgan

89 När det gäller motåtgärder fann vi att förvaltande myndigheter underrapporterar bedrägeri och att det påverkar tillförlitligheten hos de andelar upptäckta bedrägerier som offentliggörs i PIF-rapporter (punkterna **48** till **57**). Flera förvaltande myndigheter rapporterar inte heller systematiskt misstänkt bedrägeri till utrednings- eller lagföringsorgan (punkterna **58** till **60**). Vi fann att förvaltande myndigheter är inriktade på att dra tillbaka EU-medel och inte alltid återvinner bedrägeribelopp från förövare eller ålägger dem avskräckande påföljder eller sanktioner (punkterna **61** och **62**). De förvaltande myndigheterna bedömer inte heller på ett tillfredsställande sätt de tänkbara övergripande konsekvenserna av fall där det föreligger misstanke om bedrägeri (punkterna **63** och **64** samt *ruta 4*). Samtliga dessa aspekter begränsar allvarligt den avskräckande effekten av bedrägeriutredningar.

Rekommendation 4 – Övervaka mekanismerna för motåtgärder för att säkerställa att de tillämpas konsekvent

- a) Kommissionen bör fastställa tydliga krav för rapporteringen av bedrägeri för medlemsstatsorgan i allmänhet och förvaltande myndigheter i synnerhet. Kraven bör baseras på den standardtolkning av bedrägeri riktat mot EU:s finansiella intressen som anges i det nya PIF-direktivet.
- b) Kommissionen bör kräva att förvaltande myndigheter systematiskt bedömer de övergripande konsekvenserna av misstänkt bedrägeri i sina förvaltnings- och kontrollsystem.
- c) Kommissionen bör uppmana förvaltande myndigheter att underrätta utrednings- eller lagföringsorgan om alla misstänkta bedrägerier.
- d) För att se till att avskräckningsåtgärderna fungerar ändamålsenligt bör förvaltande myndigheter vidta proportionella åtgärder för att återvinna offentliga medel från bedragare och inte endast dra tillbaka de berörda beloppen från de utgifter som attesterats för EU-finansiering.

Tidsram: Före slutet av 2019.

90 Under förhandlingarna om förordningen om gemensamma bestämmelser för programperioden 2021–2027 skulle medlagstiftarna kunna överväga att införa specifika påföljder och sanktioner för dem som bär ansvaret för bedrägeri riktat mot

EU:s finansiella intressen. I synnerhet skulle åtgärderna, liksom på andra politikområden, kunna inbegripa specifika bötesstraff som skulle variera i enlighet med oriktighetens finansiella effekt, eller en mekanism för utestängning från EU-finansiering under ett visst antal år.

Kampen mot bedrägeri försvagas av att sambandscentralernas funktioner är otillräckligt definierade i förordningen och att samordningen mellan medlemsstatsorgan är svag

91 När det gäller samordningen av bedrägeribekämpningsinsatser kunde vi konstatera att det fanns stora variationer i hur sambandscentraler organiseras och resurssätts (punkterna 66 till 70). På denna punkt är kommissionens förslag till ändring av Olaf-förordningen inte tillräckligt tydligt i fråga om vilka funktioner som sambandscentralerna minst ska fullgöra. Rapporteringen och uppföljningen av statusen för bedrägeriärenden är otillräcklig (punkterna 71 till 73) eftersom sambandscentralerna inte alltid har tillgång till information om statusen för bedrägeriärenden som utreds. Den ofta förekommande bristen på samordning gör kampen mot bedrägeri mindre effektiv (punkterna 74 till 78).

Rekommendation 5 – Stöd en utvidgning av sambandscentralernas funktioner i syfte att förbättra samordningen

Kommissionen bör uppmana medlemsstaterna att utvidga sambandscentralernas roll som samordnare av förvaltande myndigheter till att vara en länk till alla nationella organ som har till uppgift att utreda och lagföra misstänkt bedrägeri.

Tidsram: Före slutet av 2019.

92 För att i linje med subsidiaritetsprincipen respektera medlemsstaternas rätt att flexibelt utforma och organisera sitt eget bedrägeribekämpningsarbete skulle EU:s medlagstiftare kunna överväga att ange vilka funktioner som en sambandscentral minst ska fullgöra. Det skulle till exempel kunna ske vid den pågående lagstiftningsprocessen om ändring av Olaf-förordningen för att säkerställa att sambandscentralernas samordningsroll blir ändamålsenlig. Sambandscentralerna skulle minst kunna ha följande funktioner:

- Fungera som en länk mellan förvaltande myndigheter (och de andra programmyndigheterna) och övriga medlemsstatsorgan som är involverade i kampen mot bedrägeri, i synnerhet utrednings- och lagföringsorgan.
- Övervaka statusen för enskilda ärenden och rapportera till kommissionen om den uppföljning som de ansvariga förvaltande myndigheterna gör, med vederbörlig hänsyn till den sekretess som råder för pågående utredningar.
- Varje år, när kommissionen ska upprätta PIF-rapporter, intyga att den information som har registrerats i IMS är fullständig, tillförlitlig, korrekt och uppdaterad.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Iliana Ivanova som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 27 mars 2019.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Akronymer och förkortningar

Afcos: sambandscentral för bedrägeribekämpning.

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

ESF: Europeiska socialfonden.

IMS: systemet för hantering av oriktigheter.

Olaf: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

OP: operativt program.

Ordförklaringar

anmälda oriktigheter med misstanke om bedrägeri: ett uttryck som kommissionen använder i sina årliga PIF-rapporter för att skilja mellan de misstänkta och konstaterade bedrägerifall som medlemsstaterna har rapporterat och andra oriktigheter som inte bedöms vara avsiktliga.

Arachne: ett it-verktyg för riskgradering som kommissionen (GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och GD Regional- och stadspolitik) har tagit fram för Eruf, Sammanhållningsfonden och ESF, och utan kostnad ställt till medlemsstaternas förfogande i utbyte mot förvaltningsuppgifter.

avskräcka från bedrägeri: den förmodade effekten av politik och åtgärder för att bekämpa bedrägeri och minska sannolikheten för att fysiska eller juridiska personer kommer att agera bedrägligt.

bedrägeribekämpningspolicy: verktyg som används för att förmedla en organisations fasta föresats att bekämpa och åtgärda bedrägerier; policyn ska ange

- strategier för att utveckla en bedrägeribekämpningskultur,
- ansvarsfördelningen när det gäller bedrägeribekämpning,
- mekanismer för rapportering av misstänkt bedrägeri,
- samarbete mellan de olika aktörerna;

bedrägeribekämpningspolicyn ska vara synlig inom organisationen (spridas till all ny personal och finnas på intranätet), och det ska stå klart för personalen att den tillämpas aktivt (genom regelbundna uppdateringar om bedrägerifrågor och rapportering av resultat av bedrägeriutredningar). (Källa: EGESIF_14-0021-00, avsnitt 4.1 och bilaga 3)

Cocolaf: rådgivande samordningskommittén för förebyggande av bedrägerier (Cocolaf) inrättades genom kommissionens beslut 94/140/EG av den 23 februari 1994; kommittén samordnar de åtgärder som medlemsstaterna och Europeiska kommissionen vidtar för att bekämpa bedrägeribrott som riktar sig mot gemenskapens finansiella intressen;

Cocolaf utövar tillsyn över ett antal andra grupper som ägnar sig åt specifika frågor:

- gruppen för förebyggande av bedrägerier,
- gruppen för anmälan och analys av bedrägeri och andra oriktigheter,

gruppen för sambandscentraler för bedrägeribekämpning (Afcos),
Olafs nätverk för informatörer i kampen mot bedrägerier (OAFCN).

det första administrativa eller rättsliga konstaterandet: en första skriftlig bedömning gjord av en behörig myndighet, antingen en administrativ eller en rättslig myndighet, som utifrån konkreta fakta sluter sig till att en överträdelse har begåtts, avsiktligt eller inte, som kan vara till skada för EU:s budget.

EGESIF: expertgrupp för de europeiska struktur- och investeringsfonderna som bistår kommissionen med genomförandet av EU:s sammanhållningspolitiska lagstiftning och samordningen och informationsutbytet mellan medlemsstaterna;

Egesif diskuterar och antar specifik vägledning om olika frågor i anslutning till genomförandet av sammanhållningsmedel; även om vägledningen inte är rättsligt bindande brukar kommissionen använda den för att bedöma det arbete som utförs av myndigheter i medlemsstaterna; under programperioden 2007–2013 hade gruppen namnet samordningskommittén för fonderna.

Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf): den kommissionsavdelning som ansvarar för att bekämpa bedrägeri som riktar sig mot EU:s finansiella intressen; Olafs uppgift är att utarbeta och samordna EU:s bedrägeribekämpningspolitik och att utreda bedrägerier och korruption som gäller EU-medel (inkomster och utgifter) och/eller EU-tjänstemän.

konstaterat bedrägeri: en oriktighet som har bedömts utgöra "bedrägeri" i en lagkraftvunnen dom i en brottmålsdomstol.

misstänkt bedrägeri: en oriktighet som leder till att det inleds ett administrativt eller rättsligt förfarande på nationell nivå för att fastställa om handlingen (eller underlåtenheten) var uppsåtlig.

oegentlighet/oriktighet: en handling eller försummelse som strider mot EU:s lagstiftning (eller mot nationell lagstiftning om tillämpningen av den) och har en potentiellt negativ effekt på EU:s finansiella intressen; medlemsstaterna är skyldiga att meddela kommissionen om oriktigheter som överstiger 10 000 euro.

PIF: handlar om skyddet av EU:s finansiella intressen; från franskans *protection des intérêts financiers*.

programmyndigheter: de organ i medlemsstaterna som förvaltar och övervakar genomförandet av operativa program som finansieras av ESI-fonderna; det finns tre typer: förvaltande myndigheter (som ofta stöds av förmedlande organ), attesterande myndigheter och revisionsmyndigheter:

- Förvaltande myndigheter ansvarar för den övergripande förvaltningen av alla operativa program; de stöds ofta av delegerade förmedlande organ; i deras uppgifter ingår att välja ut stödberättigande insatser och utföra den finansiella kontrollen av dem; de förvaltande myndigheterna är de myndigheter som har huvudansvaret för att införa åtgärder mot bedrägeri.
- Attesterande myndigheter ansvarar för att upprätta årsredovisningar och intyga att de är fullständiga och exakta; de ansvarar även för att lämna in betalningsansökningar till kommissionen; attesterande myndigheter får göra kontroller som leder till att misstänkt bedrägeri identifieras.
- Revisionsmyndigheter är oberoende nationella eller regionala organ som ansvarar för att fastställa om de årsredovisningar som överlämnats av de attesterande myndigheterna ger en rättvisande och korrekt bild, om de utgifter som deklarerats till kommissionen är lagliga och korrekta och om kontrollsystemen för operativa program fungerar korrekt; revisionsmyndigheterna kan vid sina systemrevisioner kontrollera de åtgärder mot bedrägeri som de förvaltande myndigheterna har infört och identifiera misstänkt bedrägeri genom sina revisioner av insatser/transaktioner.

sambandscentral för bedrägeribekämpning (Afcos): ett organ som varje medlemsstat enligt Olaf-förordningen ska utse för att underlätta samarbete och informationsutbyte med Olaf.

systemet för hantering av oriktigheter (IMS): en webbaserad applikation som medlemsstaterna använder för att rapportera oriktigheter (med eller utan misstanke om bedrägeri) inom områden med delad förvaltning.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”BEDRÄGERI INOM EU:S SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK: DE FÖRVALTANDE MYNDIGHETERNA MÅSTE BLI BÄTTRE PÅ UPPTÄCKT, RESPONS OCH SAMORDNING”

SAMMANFATTNING

III. Kommissionen har beställt en extern studie: *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States* (förebyggande av bedrägeri och korruption i de europeiska struktur- och investeringsfonderna – en inventering av praxis i EU:s medlemsstater)¹, för att bedöma införandet av proportionella och effektiva bestämmelser om bedrägeribekämpning. Studien offentliggjordes i november 2018.

I studien, som grundas på en analys av 50 program, dras slutsatsen att insatserna för att bekämpa bedrägerier var mer formaliserade och systematiska 2014–2020. En övervägande majoritet av de förvaltande myndigheterna använde det riskbedömningsverktyg som kommissionen tillhandahåller i sin vägledning från 2014. Processen för bedrägeririskbedömning är ett exempel som visar att insatserna för att bekämpa bedrägerier har blivit mer formaliserade. I studien nämns att en del myndigheter gick igenom den här processen med hjälp av en förteckning över kommissionens rekommenderade verktyg, vilket bidrog till att de införde nya kontroller för upptäckt eller förbättrade befintliga kontroller. Som exempel kan följande nämnas:

- ”Kommittéer med upphandlingsexperter”, dit anbudsgivare kan vända sig om de anser att förfarandet brister.
- Budgetar som beslutas på förhand med hjälp marknadsundersökningar som inte lämnas ut (manipulering av offentlig upphandling).
- Användning av it-verktyg för att upptäcka dubbla ansökningar (manipulering av kostnader och kvalitet).
- Samarbete med myndigheter för offentlig upphandling eller konkurrensmyndigheter (uppgjorda anbud).
- Klagomålsmekanismer för stödmottagare.

Kommissionen har utformat ett datautvinningsverktyg, Arachne, som den aktivt främjar och tillhandahåller till medlemsstaterna utan kostnad. Det används för närvarande av 165 program för att förbättra identifieringen av röda flaggor avseende bedrägerier.

IV. Kommissionen har i sina årsrapporter om skydd av EU:s ekonomiska intressen (PIF-rapporterna) flera gånger påpekat att det finns en konkret möjlighet att underrapportering förekommer från vissa medlemsstats sida. Kommissionen utvecklar IMS ständigt och ger vägledning om rapportering till medlemsstaterna för att begränsa sådana risker. Andelen upptäckta bedrägerier och den fleråriga analysen av dessa har dessutom utformats för att ta hänsyn till sådana brister.

Inom ramen för sin reviderade strategi mot bedrägerier siktar kommissionen på att förbättra sin analys med hjälp av kompletterande inslag, särskilt genom att utforma landsprofiler för att få ökade kunskaper om skillnaderna när det gäller upptäckt och rapportering mellan medlemsstaterna.

V.

¹ Länk till studien: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states

Första strecksatsen: Kommissionen stöder till fullo medlemsstaternas införande av nationella strategier mot bedrägerier och har därför under ledning av rådgivande samordningskommittén för förebyggande av bedrägerier (Cocolaf) utformat riktlinjer för nationella strategier mot bedrägerier. Kommissionen välkomnar att tio medlemsstater redan har gjort detta. I sin vägledning rekommenderar kommissionen även de förvaltande myndigheterna att anta förklaringar om bedrägeribekämpningspolicyer.

Kommissionen kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att införa nationella strategier mot bedrägerier och hjälpa dem med detta. Kommissionen har emellertid ingen rättslig grund för att begära att alla förvaltande myndigheter antar en formell, fristående bedrägeribekämpningspolicy på operativ programnivå. Kommissionen har dock rekommenderat de förvaltande myndigheterna att offentliggöra förklaringar om sina bedrägeribekämpningspolicyer och har föreslagit vägledning för detta.

Andra strecksatsen: Kommissionen stöder och främjar samarbete mellan de myndigheter som förvaltar sammanhållningspolitiska medel och andra viktiga nationella aktörer på bedrägeribekämpningsområdet i allmänhet och kommer att fortsätta att göra detta enligt proportionalitetsprincipen, särskilt för program med särskilt höga risker eller stora finansiella volymer.

Tredje strecksatsen: Kommissionen har redan utarbetat omfattande vägledning för medlemsstaterna om åtgärder för att förebygga och upptäcka bedrägeri. Kommissionen stöder och kommer att fortsätta att aktivt främja programmyndigheternas användning av datautvinningsverktyg, särskilt Arachne. Kommissionen har utformat Arachne särskilt med tanke på programmyndigheternas behov inom ramen för sammanhållningspolitiken, och tillhandahåller verktyget till medlemsstaterna utan kostnad.

Fjärde strecksatsen: Enligt bestämmelserna i förordningen om gemensamma bestämmelser kommer kommissionen att övervaka genomförandet av de bedrägeribekämpningsåtgärder som medlemsstaterna ska anta på operativ programnivå. Inom ramen för sin reviderade strategi mot bedrägerier arbetar kommissionen dessutom med att ta fram landsprofiler om medlemsstaternas kapacitet på bedrägeribekämpningsområdet, bland annat när det gäller förebyggande och upptäckt. Landsprofiler kommer att bidra till att förbättra bedömningen av åtgärder för förebyggande och upptäckt av bedrägerier. Att mäta metodernas ändamålsenlighet för att förebygga och upptäcka bedrägerier är dock en ytterst komplex och utmanande uppgift, eftersom bedrägeri påverkas av ett stort antal yttre faktorer som inte alla är specifika för politikområdet i fråga.

Femte strecksatsen: Kommissionen kommer även fortsättningsvis att uppmuntra medlemsstaterna att stärka den samordnande rollen för sambandscentralerna för bedrägeribekämpning (Afcos), särskilt genom att utvidga deras nätverk.

VI.

Kommissionen kommer noggrant att bedöma eventuella ändringar av detta slag som läggs fram av medlagstiftarna.

VII. Kommissionen håller med revisionsrätten om att det är viktigt att se till att sambandscentralerna är effektiva och skulle kunna stödja en tydligare definition av deras funktioner. Kommissionens förslag om ändring av Olaf-förordningen utgör redan en betydlig förbättring jämfört med den rådande situationen eftersom sambandscentralerna måste se till att Olaf får den hjälp som byrån behöver, oavsett hur hjälpen ges (t.ex. direkt via sambandscentralerna eller via en annan myndighet som agerar på sambandscentralernas begäran).

INLEDNING

05 Genom förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020 infördes för första gången ett krav på att det ska finnas en riskbaserad metod och proportionella och effektiva

bedrägeribekämpningsåtgärder på operativ programnivå. Detta är ett viktigt steg mot förbättrad ekonomisk förvaltning och ett bättre skydd för EU-budgeten.

07 Den plattform för information om bedrägeribekämpning som revisionsrätten hänvisar till är Olafs informationssystem för bedrägeribekämpning (Afis).

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 08 och 09:

Både andelen oriktigheter med och utan misstanke om bedrägeri som rapporteras av medlemsstaternas myndigheter inom ramen för sammanhållningspolitiken kan tolkas som att medlemsstaterna har förbättrat sin förmåga att upptäcka och rapportera oriktigheter till kommissionen, inklusive eventuella bedrägerifall. Den finansiella inverkan varierar stort mellan medlemsstaterna och mellan olika år.

I PIF-rapporterna har kommissionen regelbundet och konsekvent påpekat att detta kan bero på att en del projekt, särskilt de som finansieras inom ramen för Europeiska utvecklingsfonden (Eruf) och Sammanhållningsfonden, kan omfatta mycket stora belopp jämfört med andra politikområden.

10 I Slovakiens fall beror den höga andelen upptäckta bedrägerier för 2007–2013 åtminstone delvis på ett fåtal ärenden (fyra) som omfattade exceptionellt höga belopp och som rapporterades 2017.

IAKTTAGELSER

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 18 och 19:

Kommissionen ger sitt fulla stöd till att medlemsstaterna antar nationella strategier mot bedrägerier, där de gör klart för stödmottagare och allmänhet hur de tänker gå till väga för att bekämpa bedrägeri. Det bör dock påpekas att medlemsstaterna inte har någon rättslig skyldighet att anta nationella strategier mot bedrägerier. Trots detta har tio medlemsstater antagit en nationell strategi mot bedrägerier och en medlemsstat arbetar med att uppdatera sin befintliga strategi (se PIF-rapporten 2017).

Kommissionens vägledning *Bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning* som riktas till medlemsstaterna och programmyndigheterna (EGESIF 14-0021 av den 16 juni 2014) innehåller en mall för en frivillig förklaring om bedrägeribekämpningspolicy på nationell nivå.

Syftet med sådana förklaringar är att klargöra för stödmottagarna och allmänheten att det är nolltolerans mot bedrägerier som gäller och hur de förvaltande myndigheterna har för avsikt att bekämpa bedrägerier.

För att öka medvetenheten om bedrägeri och korruption och hjälpa de förvaltande myndigheterna i kampen mot bedrägerier anordnade kommissionen också flera seminarier om bekämpning av bedrägeri och korruption i medlemsstaterna 2014–2015 i samarbete med Transparency International.

Kommissionen hänvisar dessutom till sin vägledning om bedömningen av centrala krav i förvaltnings- och kontrollsystemen, särskilt bedömningskriterium 7.3 i samband med centralt krav 7 om ”proportionella och effektiva bedrägeribekämpningsåtgärder”. Även om detta centrala krav inte avser bedrägeribekämpningspolicyer i sig, utan behovet av att genomföra självbedömningar som leder till riktade kontroller, omfattar det dock andra aspekter än bedömning av identifierade bedrägeririsker och klargör hur programmyndigheterna bör förhålla sig till bedrägerier.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 20 och 21:

För det första anser kommissionen att medlemsstaterna har vidtagit ett flertal åtgärder för att genomföra vägledningen och uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. En av slutsatserna i den externa studie om medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder som beställts av kommissionen är att kommissionens insatser för att hantera bedrägeri och korruption har gett

upphov till flera förändringar på medlemsstatsnivå och har lett till en mer strukturerad och systematisk metod. Genomförandet av bedömningar av bedrägeririsker enligt de kriterier som anges i mallen bidrog i synnerhet till en starkare inriktning på risker för bedrägeri och korruption och skapade tydliga kopplingar mellan identifierade risker och motsvarande begränsande åtgärder (citat från den externa studien, s. 49).

För det andra är det en kombination av bristerna i centralt krav 7 och andra icke väsentliga viktiga krav som kan definieras som ”allvarliga brister i det övergripande förvaltnings- och kontrollsystemet”, vilka leder till avbrott i betalningsfristerna eller till finansiella korrigeringar. I detta sammanhang fungerar centralt krav 4 ”Lämpliga förvaltningskontroller” och centralt krav 16 ”Lämpliga revisioner av insatser” som begränsande kontroller, eftersom de möjliggör upptäckt av eventuellt bedrägeri. Bristande efterlevnad av en aspekt av förvaltnings- och kontrollsystemet som får ekonomiska konsekvenser för de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet leder till avbrott i betalningen eller till finansiella korrigeringar från kommissionens sida. Kommissionen anser därför att den rättsliga ramen för 2014–2020 helt klart har förstärkts i och med införandet av skyldigheten att införa effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder, även om det inte ställs ett rättsligt krav på formella bedrägeribekämpningspolicyer.

De nödvändiga villkoren är därför färre och mer inriktade på de specifika målen för den berörda fonden. När villkoren har uppfyllts är de avsedda att göra det möjligt för medlemsstaternas myndigheter att börja genomföra fonderna. Syftet med bedrägeribekämpningsåtgärder är att minimera riskerna och dessa åtgärder måste ses över regelbundet. Det är därför inte lämpligt att ta med bedrägeribekämpningsåtgärder i de nödvändiga villkoren.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 22–23:

Kommissionens praktiska och lättanvända verktyg för bedömning av bedrägeririsk som revisionsrätten nämner bidrar till att i medlemsstaterna skapa en enhetlig metod för riskbedömningar för alla program.

I den externa studie om bedrägeribekämpningsåtgärder som revisionsrätten nämner bekräftas att de förvaltande myndigheterna nu bedömer bedrägeririsker i enlighet med kraven i kontrollramen för 2014–2020, att de fastställer om de befintliga internkontrollerna klarar att hantera de risker som hör samman med olika bedrägeriscenarier och att de identifierar områden där det krävs ytterligare kontroller. Nya krav har lett till en mer strukturerad metod för bedrägeririskbedömning.

De seminarier på temat medvetenhet om bekämpning av bedrägerier/korruption som kommissionen anordnade 2014–2015 i 15 medlemsstater (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE), omfattade även praktiska presentationer om hur kommissionens rekommenderade riskbedömningsverktyg bör användas. Under 2015 presenterades verktyget även för samtliga medlemsstater som ett led i utbildningen om systemet för hantering av oriktigheter (IMS). Kommissionen instämmer i revisionsrättens slutsats att medlemsstaterna har använt den modell som tagits fram av kommissionen.

Kommissionen kommer att fortsätta att hjälpa medlemsstaternas myndigheter att förbättra sin administrativa kapacitet för att bekämpa bedrägeri. För tillfället planeras en ny utbildningsmodul för sakkunniga (i samarbete med Europeiska institutet för offentlig förvaltning) på temat ”Identifiera och förebygga bedrägeri och korruption i ESI-fonderna 2024–2020” samt en uppföljningsstudie som kommer att bygga på resultaten av inventeringsstudien.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 24 och 25:

Kommissionen anser att de förvaltande myndigheterna generellt hanterar bedömningen av bedrägeririsker på ett mer proaktivt sätt.

Kommissionens åsikt bekräftas av den externa studien, där man fann att i de flesta operativa program (40) agerade myndigheterna aktivt för att utveckla sina bedrägeririskbedömningar och att

de flesta bedömningar som baserades på kommissionens mall (76 %) fylldes i med utförliga uppgifter, 14 % fylldes i endast delvis och 8 % innehöll endast grundläggande information. De två bedrägeririskbedömningar som innehöll minst information var från operativa program där ett passivt förhållningssätt hade valts. I undersökningen konstateras även att en del myndigheter dessutom utvidgade självbedömningarna av bedrägeririsker till att omfatta andra former av risker, medan andra förvaltande myndigheter gjorde sina bedömningar mer detaljerade. De förvaltande myndigheterna märker även en ökad medvetenhet hos sin personal när det gäller vikten av bedrägeririskbedömningar och av att förbättra de it-system som används för att förebygga och upptäcka bedrägeri.

Enligt kommissionens vägledning inleds bedrägerikämpningsprocessen med en självbedömning som baseras på de förvaltande myndigheternas kunskap om förhållandena och sina specifika bedrägeririsker samt allmänt kända och återkommande bedrägerisystem. När det gäller självbedömningsgrupperna rekommenderar kommissionen att de mest relevanta aktörerna deltar i processen, vilket kan innebära personal från olika avdelningar hos den förvaltande myndigheten, den attesterande myndigheten och genomförandeorganen. De förvaltande myndigheterna bestämmer själva om de vill låta sambandscentraler eller andra specialiserade organ ingå (avsnitt 3.2). Revisionsmyndigheten granskar processen utan att ha en direkt roll. När det gäller bedrägeririskbedömningar bekräftar den externa studien även att olika myndigheters deltagande i bedrägeribekämpningsåtgärderna (förvaltande myndigheter, genomförandeorgan, revisionsmyndigheter, attesterande myndigheter, sambandscentraler och brottsbekämpande myndigheter) bidrar till förbättrad samordning av bedrägeribekämpningsåtgärderna och minskar bedrägeririskerna.

26 Bedömningar av bedrägeririsker är en kontinuerlig process som måste finjusteras och ses över under programmets genomförande.

Första punktsatsen: Säkerhetsmodellen för 2014–2020 är utformad så att revisionsmyndigheten utövar tillsyn över de förvaltande myndigheterna genom systemrevisioner och granskningar av insatser, vilket leder till en bedömning av varje centralt krav för förvaltnings- och kontrollsystemen, inklusive centralt krav 7 som speciellt avser bedrägeribekämpningsåtgärder. I Bulgariens fall hade revisionsmyndigheten upptäckt vissa bedrägeririsker och den ansvariga förvaltande myndigheten vidtog lämpliga åtgärder för att rätta till situationen. Det övergripande systemet bidrog därför till att säkerställa mer robusta bedrägeribekämpningsåtgärder.

Andra punktsatsen: Inom ramen för de respektive årsmötena kommer kommissionen att överväga eventuella åtgärder för att öka medvetenheten tillsammans med de franska myndigheterna och att förbättra bedömningarna tillsammans med de berörda förvaltande myndigheterna och revisionsmyndigheterna.

Tredje punktsatsen: Det spanska exemplet visar att den förvaltande myndigheten tar sitt ansvar i fråga om bedrägeribekämpningsåtgärder och tillsyn av förmedlande organ på allvar. Som ett led i den obligatoriska utvärderingen kan den förvaltande myndigheten rekommendera åtgärder för att korrigera de identifierade bristerna, som följs upp av den förvaltande myndighetens avdelning för internrevision.

Femte punktsatsen: Kommissionens avdelningar har lämnat revisionsrekommendationer till Ungern så att landet kan förbättra sina bedrägeribekämpningsåtgärder ytterligare. De ungerska förvaltande myndigheterna bör till exempel försäkra sig om att granskningsförfarandena vid projekturval och förvaltningskontroller inbegriper proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder, inklusive skraddarsydd it-undersystem.

Kommissionen förväntar sig därför att bedömningarna av bedrägeririsk i Ungern kommer att förbättras.

27 Kommissionen påpekar att medlemsstaterna förväntas införa bedrägeribekämpningsåtgärder med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Dessa åtgärder kan alltid förbättras baserat på upptäckta bedrägerifall och nya identifierade risker, men ska samtidigt vara proportionella till den identifierade risken.

I den externa inventeringsstudien drogs slutsatsen att de bedrägeribekämpningsåtgärder som införts generellt sett är proportionella till de identifierade riskerna, även med hänsyn till att vissa myndigheter kan underskatta riskerna under sin självbedömning. De förvaltande myndigheterna föreslog dessutom egna begränsningsåtgärder som svar på de identifierade riskerna utöver de åtgärder som föreslagits av kommissionen, vilket tyder på att de övervägt hur riskerna kan hanteras på bästa sätt.

29 Kommissionen rekommenderar de förvaltande myndigheterna att införa en proaktiv, strukturerad och målinriktad metod för att hantera bedrägeririsker. Enligt proportionalitetsprincipen, som är integrerad i de rättsliga bestämmelserna, måste riskbaserade åtgärder även vara kostnadseffektiva.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 30 till 32:

Enligt kommissionens vägledning *Bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning* handlar tekniker för förebyggande oftast om att genomföra ett stabilt internt kontrollsystem kombinerat med en proaktiv, strukturerad och målinriktad bedrägeririskbedömning. Omfattande utbildning, informationsaktiviteter och utvecklingen av en ”etisk” kultur (uppförandekoder, verksamhetsmål) och en tydlig ansvarsfördelning (inrätta ett förvaltnings- och kontrollsystem som effektivt bekämpar bedrägeri) kan dessutom vara mycket användbara för att bekämpa bedrägeri och begränsa möjligheterna att begå bedrägeri. Förutom de ovannämnda åtgärderna föreslår kommissionen även andra begränsande åtgärder för särskilda områden (intressekonflikter, offentlig upphandling, dubbelfinansiering), vilka enligt den externa studien nästan alla de myndigheter i medlemsstaterna som ingick i urvalet använder i sina bedrägeribekämpningssystem. I studien konstateras också att vissa medlemsstater förutom att använda kommissionens föreslagna åtgärder även tog fram egna åtgärder för att förebygga bedrägeri.

Kommissionen undersöker dessutom nya innovativa sätt att förebygga korruption i projekt som finansieras med EU-medel och se till att skattebetalarnas pengar används på ett effektivt och transparent sätt, såsom det pilotprojekt om integritetspakter som revisionsrätten nämner i ruta 1.

Under de senaste åren har kommissionen även utfärdat särskilda dokument för att förstärka förebyggandet av bedrägerier, de flesta under ledning av rådgivande samordningskommittén för förebyggande av bedrägerier (Cocolaf). Exempelvis:

- *Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices* (2017).
- *Guidelines on National Anti-Fraud Strategies* (2014 och 2016).
- *Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers* (2013).
- *Compendium of anonymised cases – Structural Actions* (2012).

33 Förebyggande och upptäckt av bedrägeri är sammanlänkade. Upptäckt av bedrägeri ingår mycket riktigt i de normala kontroller som finns för alla program, både hos de förvaltande myndigheterna (förvaltningskontroller) och revisionsmyndigheten (revisioner och kontroll).

Den externa studien bekräftade att de förvaltande myndigheterna har tagit fram ytterligare kontroller för att komplettera de kontroller som kommissionen rekommenderade för 2014-2020. Dessa kontroller omfattar även åtgärder som bidrar till upptäckt av bedrägeri, exempelvis följande:

– ”Kommittéer med upphandlingsexperter”, dit anbudsgivare möjlighet kan vända sig om de anser att förfarandet brister.

- Budgetar som beslutas på förhand med hjälp av marknadsundersökningar som inte lämnas ut (manipulering av offentlig upphandling).
- Användning av it-verktyg för att upptäcka dubbla ansökningar (manipulering av kostnader och kvalitet).
- Samarbete med myndigheter för offentlig upphandling eller konkurrensmyndigheter (uppgjorda anbud).
- Klagomålsmekanismer för stödmottagare.

En del programmyndigheter använder redan befintliga och tillgängliga datautvinningsverktyg som Arachne på ett mer övergripande sätt. Exempel på det är verktyg för bedömning och upptäckt av risker för att kontrollera företag som eventuellt ska få stöd, deras verkliga huvudmän och affärspartner i tilldelnings- och bidragsprocesser, i syfte att bedöma eventuella intressekonflikter och risker för dubbelfinansiering, identifiera röda flaggor och öka förvaltningskontrollernas ändamålsenlighet och effektivitet.

I PIF-rapporten 2017 rekommenderar kommissionen medlemsstaterna att utnyttja möjligheterna med riskanalys (det vill säga att kontrollerna inriktas på projektens riskprofiler som utformas och skraddarsys baserat på djupgående kontroller) för att öka deras förmåga att proaktivt upptäcka bedrägeri.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 34 och 35:

Bristen på säkra rapporteringskanaler för visselblåsare var ett stort problem enligt svaren på kommissionens offentliga samråd 2017.

Det nuvarande förslaget till direktiv om skydd av visselblåsare omfattar interna och externa rapporteringskanaler som säkerställer konfidentialitet i alla enheter i den privata och den offentliga sektorn i hela EU.

Förslaget till direktiv innehåller krav på att i) rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn, ii) behöriga myndigheter, och iii) medlemsstaterna på ett lättåtkomligt sätt offentliggöra information om tillgängliga rapporteringskanaler, skydd, villkor för att omfattas av skyddet och tillgängliga rättsmedel, vilket ökar rättssäkerheten för visselblåsare. Enligt förslaget omfattas visselblåsare av skydd om de vid tidpunkten för rapporteringen hade rimliga skäl att tro att den information som rapporterades omfattas av direktivets tillämpningsområde. Denna garanti säkerställer att visselblåsare inte förlorar skyddet om det i slutändan visar sig att den rapporterade informationen inte omfattas av tillämpningsområdet (till exempel om överträdelsen rörde användning av nationella medel, inte EU-medel).

Vad gäller kunskapshöjande åtgärder klargörs det uttryckligen i de ändringsförslag som för närvarande diskuteras med medlagstiftarna att anonyma visselblåsare skyddas om deras identitet röjs i ett senare skede och de uppfyller de villkor för skydd som anges i förslaget.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 36 och 37:

Som ett riskbedömningsverktyg kan Arachne effektivisera projekturval och förvaltningskontroller och göra det lättare att kartlägga, förebygga och upptäcka bedrägerier. Effektiv användning av Arachne är god praxis när det gäller att identifiera röda flaggor och justera bedrägeribekämpningsåtgärder och bör därför beaktas i bedömningen av hur lämpliga de befintliga kontrollerna för förebyggande och upptäckt är. Under 2015 och enligt PIF-rapporterna rekommenderade kommissionen uttryckligen medlemsstaterna att öka sin användning av it-riskbedömningsverktyg (dvs. Arachne) och riskanalyser, och framhöll deras betydelse i kampen mot bedrägeri.

En del programmyndigheter använder redan befintliga och tillgängliga verktyg som Arachne på ett mer övergripande sätt. Exempel på det är verktyg för bedömning och upptäckt av risker för att kontrollera företag som eventuellt ska få stöd, deras verkliga huvudmän och affärspartner i tilldelnings- och bidragsprocesser, i syfte att bedöma eventuella intressekonflikter och risker för dubbelfinansiering, identifiera röda flaggor och öka förvaltningskontrollernas ändamålsenlighet och effektivitet.

Se även kommissionens svar på punkt 33.

37

Första punktsatsen: I februari 2019 anordnade kommissionens avdelningar ett möte med de grekiska myndigheterna för att klargöra deras ståndpunkt om integrationen av Arachne i förvaltnings- och kontrollsystemet för de grekiska programmen. Resultatet av mötet är att Arachne kan komplettera de verktyg som tagits fram internt av de grekiska programmyndigheterna. Här krävs ytterligare arbete, tillsammans med kommissionen, för att integrera Arachne i förvaltnings- och kontrollsystemet.

Andra punktsatsen: Kommissionen uppmanar ständigt medlemsstaterna att regelbundet uppdatera sina operativa data för att utnyttja hela kapaciteten hos datautvinningsverktyget Arachne. Vad beträffar de fyra medlemsstater som granskats av revisionsrätten noterar kommissionen en ökning av antalet aktiva användare eller antalet operativa program som omfattas av Arachne.

Tredje punktsatsen: Arachne kan användas av utredningsorgan från fall till fall, med vederbörlig hänsyn till dataskyddsbestämmelserna.

38 Kommissionen fortsätter med sina besök hos programmyndigheterna för att informera om fördelarna med och funktionerna hos datautvinningsverktyget Arachne. Parallellt med detta undersöker kommissionen även möjligheten att ytterligare öka inriktningen på riskområden genom att antingen ta bort (inaktuella) indikatorer eller skapa nya indikatorer, exempelvis en indikator för att bekräfta företags status som litet eller medelstort företag.

Vissa medlemsstaters uppfattning att verktygets användbarhet beror på hur många operativa program som regelbundet läggs in och uppdaterar data i verktyget är felaktig.

Arachnes användbarhet beror i stället på i vilken grad myndigheterna lägger in egna programdata och regelbundet uppdaterar uppgifterna. De interna uppgifterna om varje operativt program dubbelkontrolleras och behandlas därefter av Arachne mot data om företag i Europa och världen, som kommer från externa databaser.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 40 och 41:

Bedrägeribekämpning är en kontinuerlig process som inleds med införandet av en bedömning av bedrägeririsker och begränsande åtgärder. Medlemsstaternas revisionsmyndigheter ska systematiskt se över de förmedlande organens genomförande av effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder som ett led av sina systemrevisioner (sådana åtgärders lämplighet bedöms med hjälp av centralt mål 7)². Genomförandet av bedrägeribekämpningsåtgärder granskas dessutom av kommissionen.

Kommissionens och de nationella myndigheternas revisionsresultat hittills visar att 100 av 263 granskade operativa program har infört välfungerande bedrägeribekämpningsåtgärder. För 152 operativa program fungerade bedrägeribekämpningsåtgärderna väl men krävde vissa förbättringar, och för 11 operativa program krävdes betydande förbättringar av åtgärderna.

² Kommissionen anger följande i sin vägledning: "Beroende på resultaten av dessa granskningar och den identifierade bedrägeririsknivån bör uppföljningsrevisioner utföras så ofta som behövs." En målinriktad och proportionell strategi rekommenderas.

Det är svårt att mäta effektiviteten hos åtgärder för förebyggande av bedrägerier, särskilt under det första genomförandeåret, eftersom detta är kopplat till utgiftsnivån ute i programmen och kommissionens attesteringsprocess.

Omfattningen av upptäckta bedrägerier kan spåras, men för att mäta effektiviteten krävs en jämförelse med den okända sammanlagda omfattningen av bedrägerier, inklusive upptäckta bedrägerier. Såsom kommissionen redan anger i sitt svar på särskild rapport 1/2019 finns det ingen kostnadseffektiv metod för att uppskatta upptäckta bedrägerier på ett sätt som är tillräckligt tillförlitligt och kan motiveras för en evidensbaserad policy. Effektiviteten hos åtgärder för att upptäcka bedrägerier är dessutom även beroende av yttre faktorer.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att använda revisionsmyndigheternas slutsatser som underlag för utformningen av handlingsplaner för att hantera upptäckta fel och brister. Varje gång fel/risker upptäcks i det operativa programmets förvaltnings- och kontrollsystem ingriper de förvaltande myndigheterna och centrala organen och ser över de förfaranderegler som gäller för de aktuella kontrollaktiviteterna. Den årliga bedrägeririskanalysen visar följaktligen inte de fel som påträffats under året.

43 Det bör noteras att säkerhetsmodellen för 2014–2020 har förstärkts kraftigt när det gäller medlemsstaternas redovisningsskyldighet, tillsammans med det nya kravet på bedrägeribekämpningsåtgärder i artikel 125.4 i förordning (EU) nr 1303/2013 (förordningen om gemensamma bestämmelser), vilket kan förklara den trend som revisionsrätten beskriver.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 44 och 45:

I PIF-rapporten 2017 offentliggör kommissionen sin egen analys av ”orsaker till kontroller” (ett strukturerat fält) som ledde till upptäckt under programperioden 2007–2013. Resultaten är liknande och kompletterar varandra³. Kommissionen drar dock andra slutsatser av den analysen. Det högre värdet för fall som upptäckts av utrednings- och lagföringsorgan har betonats sedan 2014 års PIF-rapport⁴ och är enligt kommissionens analys kopplat till utredningarnas effektivitet och de berörda myndigheternas starka utredningskapacitet.

46 Enligt rådets förordning (EU) 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten är alla behöriga myndigheter skyldiga att rapportera bedrägeri som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen till Europeiska åklagarmyndigheten.⁵ Detta gäller även de förvaltande myndigheterna.

Enligt förordning (EU) nr 883/2013 kommer dessutom Olaf att fortsätta att spela en central roll i kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen i alla medlemsstater.

Enligt sektorslagstiftningens bestämmelser om rapportering av oriktigheter, inklusive bedrägerier, är medlemsstaterna dessutom skyldiga att informera kommissionen om resultatet av rättsliga förfaranden i bedrägeriärenden.

Dessa skyldigheter gäller även de förvaltande myndigheterna.

Kommissionen har dessutom rekommenderat att bedrägeribekämpningsåtgärder ska integreras i de nationella strategierna mot bedrägerier⁶. Denna rekommendation följs upp i kommissionens allmänna riktlinjer om nationella strategier mot bedrägerier (*General guidelines on National Anti-*

³ Se SWD(2018) 386 final 2/2, punkt 4.3, s. 86–88.

⁴ Se COM(2015) 386 final, punkt 4.2.2, s. 23.

⁵ EUT L 283, 31.10.2017, s. 1.

⁶ Se PIF-rapporten 2014 – COM(2015) 386 final, 31.7.2015, rekommendation 1, s. 30.

Fraud Strategies)⁷. Nationella strategier mot bedrägerier främjar samarbete och samordning som centrala aspekter för skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 47 till 48:

Kommissionens användning av de uppgifter som rapporteras i IMS baseras alltid på förutsättningen att rapporteringen kan vara ofullständig. Detta anges också tydligt i flera PIF-rapporter och den åtföljande ”metoden för utvärdering av rapporterade oriktigheter”⁸. Rapportering av upptäckta oriktigheter med misstanke om bedrägeri är kopplad till hela systemets effektivitet, eftersom olika organ och myndigheter samarbetar på detta område. På grundval av dessa antaganden har kommissionen vid upprepade tillfällen förklarat att den tvivlar på tillförlitligheten hos de uppgifter som lämnas av medlemsstaterna, eftersom de rapporterar ett mycket lågt antal oriktigheter med misstanke om bedrägeri.

49 Problemen med olika tolkningar av EU:s definition av bedrägeri har även bekräftats i PIF-rapporterna. Ibland hänger sådana skillnader i tolkningen samman med de olika rättssystemen och synen på vissa beteenden (intressekonflikter anses t.ex. vara ett brott i vissa länder men inte i andra och rapporteras därefter). Kommissionen föreslog att dessa definitioner skulle harmoniseras i PIF-direktivet, men i den form som direktivet antogs av Europaparlamentet och rådet innehåller det inte definitioner av alla relevanta brott även om de viktigaste brotten mot EU:s ekonomiska intressen har harmoniserats.

50 Kommissionen anser att revisionsrättens slutsats att de förvaltande myndigheterna i Ungern inte anmäler misstankar om bedrägeri som har åtgärdats innan de atteras till kommissionen främst beror på att medlemsstaten har feltolkat rapporteringsbestämmelserna. Rapporterade fall av misstankar om bedrägeri får inte dras tillbaka från IMS även om inga utgifter lämnas in till kommissionen längre, vilket kan ha varit fallet i Ungern. Kommissionen kommer att uppmärksamma de ungerska myndigheterna på hur de berörda bestämmelserna ska tillämpas.

51 Kommissionen är medveten om att den händelse som utlöser rapportering kan variera mellan medlemsstaterna och även inom varje medlemsstat. Det är anledningen till att kommissionen i samarbete med nationella sakkunniga har tagit fram en ”handbok om rapportering av oriktigheter”, som slutfördes 2017⁹. Handboken kommer inte att lösa alla situationer, men kommer helt klart att bidra till mer konsekvens i det här avseendet. Handboken antogs alltför nyligen för att den ska kunna påverka de uppgifter som granskats av revisionsrätten.

För att lösa det här problemet använder kommissionen dock en flerårig analys i PIF-rapporterna, som för sammanhållningspolitiken omfattar hela programperioderna, vilket begränsar effekterna av försenad rapportering.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 53 och 54:

Varje gång det händer något i ett ärende som har rapporterats i IMS både kan och måste de rapporterande myndigheterna uppdatera den relaterade informationen. Uppgifterna kan vara felaktiga och/eller inaktuella vid en viss tidpunkt, men korrigeras efteråt. IMS är ett ”levande system, som visserligen inte är perfekt, men ändå är det mest kompletta system som finns tillgängligt i dag.

Kommissionen påminner regelbundet de rapporterande myndigheterna om att de måste kontrollera kvaliteten på de rapporterade uppgifterna och uppdatera dem om så är nödvändigt.

⁷ Ares(2016)6943965, 13.12./2016), framtagen inom ramen för Cocolafs undergrupp om ”Förebyggande av bedrägerier” i samarbete med nationella sakkunniga.

⁸ Se SWD(2016) 237 final, punkt 2.4.

⁹ Ares(2017)5692256, 21.11.2017.

Bedömningen av de ekonomiska följderna av fall med misstanke om bedrägeri är fortfarande en kontroversiell aspekt i många avseenden. Kommissionen kommer att fortsätta att hjälpa de nationella myndigheterna med detta, men de varierande tolkningarna kommer sannolikt inte att försvinna helt och hållet.

55 Det låga antal oriktigheter med misstanke som rapporteras av en del medlemsstater kan bero på många olika faktorer, exempelvis kontrollnivån när det gäller EU-medel eller andelen EU-medel jämfört med den sammanlagda offentliga investeringen i den berörda medlemsstaten.

Kommissionen känner till Frankrikes underrapportering och har redan påpekat detta i tidigare PIF-rapporter, som innehåller särskilda rekommendationer till (bland annat) denna medlemsstat.

Se även kommissionens svar på punkterna 47–48 och 53–54.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 56 och 57:

Andelen upptäckta bedrägerier mäter den ekonomiska inverkan av upptäckta och rapporterade oriktigheter med misstanke om bedrägeri på betalningarna.

Trots de nämnda bristerna, som kommissionen är fullständigt medveten om, är IMS det enda verktyget som möjliggör analyser av bedrägerier som upptäckts och rapporterats av medlemsstaterna på EU-nivå.

Baserat på dessa analyser och med hänsyn till systemets kända begränsningar drar kommissionen slutsatser om vilka risker det finns inom ett visst politikområde och när det gäller medlemsstaternas insatser för att upptäcka och rapportera bedrägerier.

Inom ramen för sin reviderade strategi mot bedrägerier, där IMS kommer att förbättras, förlitar sig kommissionen visserligen på IMS, men siktar även på att förbättra sin analys med hjälp av kompletterande inslag, särskilt genom att utforma landsprofiler för att få ökade kunskaper om skillnaderna när det gäller upptäckt och rapportering mellan medlemsstaterna.

Såsom kommissionen redan har påpekat i samband med revisionsrättens särskilda rapport 01/2019 bör avsaknaden av en stark korrelation mellan andelen rapporterade bedrägerier och korruptionsrisken inte överbetonas. Korruption är bara en av de många metoderna för bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget.

59 Följande anges i punkt 4.3.3 i kommissionens vägledning om bedömning av risken för bedrägerier: ”De förvaltande myndigheterna bör ha tydliga rapporteringsmekanismer för att säkerställa tillräcklig samordning av bedrägeribekämpningsfrågor med revisionsmyndigheten och behöriga utredningsmyndigheter i medlemsstaten”. Detta ska omvandlas till förvaltnings- och kontrollanvisningar och den specifika strukturen för detta anges vanligen i beskrivningen av förvaltnings- och kontrollsystemet för varje program.

Kommissionen kartlade de nationella skyldigheterna i sin PIF-rapport för 2014¹⁰. År 2014 angav endast fyra medlemsstater (Förenade kungariket, Irland, Sverige och Danmark) i sina svar på frågeformuläret om den specifika delen av ”rapporten enligt artikel 325 i EUF-fördraget” att statstjänstemän inte var skyldiga att informera lagföringsorgan/brottsbekämpande organ om potentiella bedrägerifall.¹¹

Förordningen om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten föreskriver redan ett rapporteringskrav för alla behöriga myndigheter (artikel 24), vilket kommer att omfatta förvaltande myndigheter när åklagarmyndigheten väl har inrättats (tidigast i november 2020). I Grekland är varje förvaltande myndighet skyldig att informera sambandscentralen om alla misstänkta

¹⁰ (SWD(2015) 154 final, punkt 3.2, s. 57–61).

¹¹ Se SWD(2015) 154 final, punkt 3.2, s. 57–61.

bedrägerifall, och för detta ändamål har en kontaktperson för sambandscentralen utsetts inom varje förvaltande myndighet. Dessutom har en åklagare avdelats till den grekiska sambandscentralen. Kommissionen kommer att övervaka om denna struktur säkerställer effektiv kommunikation mellan de förvaltande myndigheterna och sambandscentralen.

I Spanien är tjänstemän som arbetar vid offentliga förvaltningar skyldiga enligt nationell lag att rapportera alla misstänkta bedrägerifall.

60 Kommissionen anser att analysen av skälen till varför en behörig myndighet avvisar misstänkta bedrägerifall är ett gemensamt ansvar. De instanser som analyserar och utreder dessa ärenden bör ge återkoppling till de förvaltande myndigheterna om de efterforskningar som gjorts och om skälen till varför en utredning inte inleds.

Sambandscentralerna kan spela en större roll i detta sammanhang genom att förbättra samordningen mellan de förvaltande myndigheterna och åklagarmyndigheten. Arrangemang av den här typen finns redan, exempelvis i Bulgarien (se den senaste årliga handlingsplanen som antogs den 24 januari 2019 – <http://www.afcos.bg/bg/node/227>), och i Grekland (där sambandscentralen deltar i klagomålshanteringssystemet).

62 Kommissionen och medlemsstaterna måste i första hand skydda EU-budgeten. Detta görs till exempel genom att programmyndigheterna drar tillbaka de berörda utgifterna från det EU-medfinansierade programmet. Det rättsliga förfarandet kan dock fortsätta på nationell nivå. Det tar emellertid tid att återvinna medlen från de personer som gjort sig skyldiga till bedrägeri beroende på resultatet av det rättsliga förfarandet som kan pågå flera år innan det avslutas. För att skapa administrativ effektivitet och rättssäkerhet för EU-budgeten är det därför att föredra att omedelbart dra tillbaka de berörda beloppen från det medfinansierade operativa programmet, samtidigt som medlemsstaten inleder de tillämpliga rättsliga förfarandena på nationell nivå. Kommissionen har inte heller några rättsliga medel för att tvinga medlemsstaterna att inleda sådana rättsliga förfaranden eller återvinna medel från den som gjort sig skyldig till bedrägeri när utgiften väl har dragits tillbaka och följaktligen inte längre ingår i det EU-medfinansierade programmet.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 63 och 64 samt ruta 3:

Kommissionen påminner regelbundet medlemsstaterna om deras skyldigheter i samband med eventuella övergripande konsekvenser av identifierade bedrägerifall, baserat på avsnitt 4.4 i vägledningen om bedömning av risken för bedrägerier. En del medlemsstater bedömer också hur misstänkta bedrägerifall påverkar deras system och vidtar korrigerande åtgärder.

Kommissionens gemensamma svar på punkterna 66 och 67:

Enligt de gällande bestämmelserna i förordning (EU) nr 883/2013 har sambandscentralerna till uppgift att underlätta ett effektivt samarbete och informationsutbyte med Olaf. Det är dock upp till varje medlemsstat att besluta hur deras sambandscentral ska organiseras och vilka befogenheter den ska ha. Eftersom förordning (EU) nr 883/2013 rör Olafs utredningar begränsas sambandscentralernas roll enligt definitionen i artikel 3.4 till utredningssamarbete och det krävs inte att de ska utföra uppgifter som att övervaka rapportering av bedrägerier eller samordna arbetet för alla parter som är involverade på nationell nivå. Kommissionen skulle emellertid kunna stödja en utökad roll för sambandscentralerna.

Under 2013, kort efter det att förordning (EU) nr 883/2013 trädde i kraft, utfärdade kommissionen en vägledning där den uppmuntrar medlemsstaterna att överväga en eventuellt bredare roll för sambandscentralerna genom att även anförtro dem andra uppgifter på bedrägeribekämpningsområdet. Syftet med vägledningen var att hjälpa medlemsstaterna att inrätta sina sambandscentraler under perioden 2013–2014 och den var inte bindande för medlemsstaterna.

69 Utvärderingen av Olaf-förordningen visade att inrättandet av sambandscentralerna hade lett till en klar förbättring av samarbetet och informationsutbytet mellan Olaf och medlemsstaterna, men även att det finns utrymme för ytterligare förbättringar.

Utvärderingen bekräftade visserligen att det finns stora skillnader mellan sambandscentralerna, men det rådde delade åsikter (särskilt bland sambandscentralerna själva) om huruvida det är nödvändigt att ytterligare anpassa deras roller och befogenheter.

70 Kommissionen instämmer i att det skulle vara önskvärt med ökad samstämmighet mellan flera medlemsstaters sambandscentraler, men påpekar att det är upp till medlagstiftarna att besluta om eventuella ändringar.

Kommissionens förslag om ändring av Olaf-förordningen, som nu befinner sig i lagstiftningsprocessen, utgör redan en betydande förbättring jämfört med den nuvarande situationen, i flera hänseenden.

För det första föreslås (artikel 12a) att den roll som sambandscentralerna har i medlemsstaterna ska preciseras närmare för att stödja Olaf, särskilt genom att införa en skyldighet att säkerställa att Olaf ges det bistånd som den behöver för sina utredningar, antingen direkt av sambandscentralerna eller av en annan myndighet.

I förslaget avstår kommissionen från att harmonisera sambandscentralernas organisation och befogenheter, utan det anges i stället att sambandscentralerna ska ”ge”, ”få” eller ”samordna” det bistånd som Olaf behöver.

För det andra införs genom förslaget en rättslig grund för sambandscentralernas övergripande samarbete sinsemellan, vilket för närvarande saknas i den rättsliga grunden för deras uppgifter.

71 Kommissionen håller visserligen med om att information om och statistik över ärendens status skulle vara användbart för en effektiv samordning av bedrägeribekämpningsåtgärderna, men det gällande rättsliga mandatet för Afcos, som fastställs i artikel 3.4 i förordning (EU) nr 883/2013, föreskriver inte tillgång till statistik över antalet ärenden som utreds och hur utredningarna framskrider hos de behöriga nationella myndigheterna.

72 Enligt den gällande Olaf-förordningen, förordning (EU) nr 883/2013, är sambandscentralerna inte skyldiga att ha en fullständig överblick över behöriga nationella myndigheters utredningar av EU-finansierade projekt i respektive medlemsstat.

73 Se kommissionens gemensamma svar på punkterna 47 och 48.

74 Kommissionen instämmer i att medlemsstaterna för att skydda EU:s ekonomiska intressen bör införa lämpliga samordningsmekanismer där olika aktörer kan utbyta information om vilka steg som har vidtagits och planeras och få rekommendationer om förbättringar.

75 Olaf uppmuntrar medlemsstaterna att inrätta nätverk för sambandscentralerna i syfte att förbättra den nationella samordningen av bedrägeribekämpningsåtgärder.

76 Kommissionen är inte behörig att ingripa i de nationella åklagarmyndigheternas arbete. Kommissionen är dock av den bestämda åsikten att det krävs samarbete mellan de organ som ansvarar för förvaltningen av EU-medel, revision och förebyggande av bedrägerier och andra relevanta nationella organ, såsom åklagarmyndigheten. I detta sammanhang och vid behov begär kommissionen information om åtgärder som vidtagits eller ska vidtas för att se till att insatser som medfinansieras av ESI-fonderna genomförs på ett regelbundet, effektivt och ändamålsenligt sätt.

Se kommissionens svar på punkterna 46 och 75.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

80 Kommissionen ger sitt fulla stöd till att medlemsstaterna antar nationella strategier mot bedrägerier i sin kamp mot bedrägerier. Trots att det inte är ett rättsligt krav har tio medlemsstater frivilligt antagit en nationell strategi mot bedrägerier och en medlemsstat håller på att uppdatera sin befintliga strategi.

Kommissionens vägledning *Bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning* från 2014 innehåller en mall för en frivillig förklaring om bedrägeribekämpningspolicy på programnivå, vars syfte är att klargöra för stödmottagarna och allmänheten att det är nolltolerans mot bedrägerier som gäller och hur de förvaltande myndigheterna har för avsikt att bekämpa bedrägerier.

Kommissionen hänvisar också till sin vägledning om bedömningen av centrala krav i förvaltnings- och kontrollsystemen, särskilt bedömningskriterium 7.3 i samband med centralt krav 7 om ”proportionella och effektiva bedrägeribekämpningsåtgärder”. Även om detta centrala krav inte avser bedrägeribekämpningspolicyer i sig, utan behovet av att genomföra självbedömningar som leder till målinriktade kontroller, klargör det dock hur programmyndigheterna bör förhålla sig till bedrägerier. Bristande efterlevnad kan under vissa omständigheter (dvs. i kombination med andra brister) leda till avbrott i betalningen eller till finansiella korrigeringar från kommissionens sida.

Rekommendation 1 – Utarbeta formella strategier och policyer för att bekämpa bedrägerier mot EU-medel

a) Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

Kommissionen ger sitt fulla stöd till att medlemsstaterna antar nationella strategier mot bedrägerier. I detta syfte har kommissionen under ledning av rådgivande samordningskommittén för förebyggande av bedrägerier (Cocolaf) utformat riktlinjer för nationella strategier mot bedrägerier.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att införa nationella strategier mot bedrägerier och kommer att fortsätta att hjälpa dem med detta. Kommissionen har dock ingen rättslig grund för att begära att varje förvaltande myndighet antar en formell, fristående bedrägeribekämpningspolicy på operativ programnivå, men har rekommenderat dem att göra detta i sin vägledning.

En tydlig policyförklaring per programmyndighet enligt kommissionens vägledning är absolut ett lämpligt instrument för att klargöra för stödmottagarna och allmänheten hur de förvaltande myndigheterna har för avsikt att bekämpa bedrägerier. De förvaltande myndigheter som vill gå längre än de direkta rättsliga kraven kan använda vägledningens mall för en frivillig förklaring om bedrägeribekämpningspolicy på programnivå.

81 Kommissionen kommer noggrant att bedöma eventuella ändringar av detta slag som läggs fram av medlagstiftarna.

82 Slutsatserna från den externa studie om medlemsstaternas bedrägeribekämpningsåtgärder som kommissionen beställt visar att de medlemsstater som använder kommissionens verktyg för bedömning av bedrägeririsk i sina operativa program har ett mer formaliserat och strukturerat tillvägagångssätt, och att självbedömningar av bedrägeririsker görs i de flesta operativa program. De förvaltande myndigheterna har inte bara konsekvent använt kommissionens föreslagna begränsningsåtgärder, utan har även lagt till kontroller som inte fanns med bland de föreslagna alternativen, vilket tyder på att de har övervägt hur de identifierade riskerna ska hanteras på bästa sätt.

83 De bedrägeribekämpningsåtgärder som medlemsstaterna förväntas införa måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Åtgärderna kan alltid förbättras baserat på upptäckta bedrägerier och nya identifierade risker. Den studie kommissionen beställt visade att de

bedrägeribekämpningsåtgärder som införts generellt sett är proportionella till de identifierade riskerna.

Rekommendation 2 – Göra bedrägeririskbedömningen mer robust genom att involvera relevanta externa aktörer i processen

Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

Kommissionen stöder och främjar samarbete mellan de myndigheter som förvaltar sammanhållningspolitiska medel och andra viktiga nationella aktörer på bedrägeribekämpningsområdet i allmänhet och kommer att fortsätta att göra detta enligt proportionalitetsprincipen, särskilt för program med särskilt höga risker eller stora finansiella volymer.

84 Enligt den rättsliga ramen för 2014–2020 är ”bestämmelser om bedrägeribekämpning med beaktande av konstaterade risker” ett ytterligare obligatoriskt krav för förvaltande myndigheter jämfört med tidigare perioder (se artikel 125.4 c i förordning (EU) nr 1303/2013). Medlemsstaterna använder inte bara de begränsningsåtgärder som kommissionen föreslår i sin vägledning, utan har dessutom tagit fram egna åtgärder. Dessa ytterligare kontroller per riskområde tillämpas på system- och projektnivå och omfattar dessutom utredningar som genomförs av behöriga nationella utredningsorgan.

85 Upptäckt av bedrägerier ingår i de normala kontroller som finns, hos både de förvaltande myndigheterna och revisionsmyndigheterna. Systemrevisionerna omfattar nu befintliga förfaranden för effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder (centralt systemkrav 7). Detta utgör ett ytterligare verktyg för att bedöma åtgärdernas lämplighet, vilket framgår av de revisionsbedömningar som rapporterats av revisionsmyndigheterna.

En del programmyndigheter använder redan befintliga och tillgängliga datautvinningsverktyg, såsom Arachne som tagits fram av kommissionen, på ett mer övergripande sätt. Exempel på det är verktyg för bedömning och upptäckt av risker för att kontrollera företag som eventuellt ska få stöd, deras verkliga huvudmän och affärspartner i tilldelnings- och bidragsprocesser, i syfte att bedöma eventuella intressekonflikter och risker för dubbelfinansiering, identifiera röda flaggor och öka förvaltningskontrollernas ändamålsenlighet och effektivitet.

Arachne moderniserades 2016 enligt användarnas behov, och uppdateringen omfattade förbättringar av de befintliga funktionerna. Kommissionen betonar återigen att eftersom det saknas en rättslig grund för obligatorisk användning av Arachne erbjuder den verktyget på frivillig basis och utan kostnad till medlemsstaterna. Det är upp till medlemsstaterna att bestämma om de vill använda Arachne eller något annat verktyg och i vilken utsträckning.

86 De förvaltande myndigheterna lägger allt större vikt vid åtgärder för att upptäcka bedrägerier såsom uppgjorda anbud via kontrollåtgärder, bland annat genom utformning av checklistor och röda flaggor, samarbete med myndigheter för offentlig upphandling och konkurrensmyndigheter och fristående jämförelser av kostnader.

Ökad användning av hjälplinjer och andra visselblåsmekanismer är en av kommissionens rekommendationer till medlemsstaterna i PIF-rapporten 2017. Olaf tillhandahåller även ett anmälningssystem för bedrägerier, ett webbaserat verktyg som finns tillgängligt för alla som vill informera om eventuella fall av korruption och bedrägeri. http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_en

Det nuvarande förslaget till direktiv om skydd av visselblåsare omfattar interna och externa rapporteringskanaler som säkerställer konfidentialitet i alla enheter i den privata och den offentliga sektorn i hela EU.

87 Kommissionen påpekar att effektiviteten hos åtgärder för förebyggande av bedrägerier är svår att mäta och beror på externa faktorer. Omfattningen av upptäckta bedrägerier kan spåras, men för att mäta effektiviteten krävs en jämförelse med den okända sammanlagda omfattningen av bedrägeri, inklusive oupptäckt bedrägeri. Såsom kommissionen redan anger i sitt svar på särskild rapport 1/2019 finns det ingen kostnadseffektiv metod för att uppskatta oupptäckt bedrägeri på ett sätt som är tillräckligt tillförlitligt och kan motiveras för en evidensbaserad policy. Medlemsstaterna ska övervaka och rapportera bedrägeri och regelbundet omvärdera och uppdatera identifierade risker och vid behov införa ytterligare proportionella begränsande kontroller.

Rekommendation 3 – Förbättra åtgärderna för att upptäcka bedrägerier genom att sprida användningen av dataanalysverktyg och främja andra ”proaktiva” metoder för upptäckt av bedrägerier

a) Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.

Kommissionen stöder och kommer att fortsätta att aktivt främja programmyndigheternas användning av datautvinningsverktyg, särskilt Arachne. Kommissionen har utformat Arachne, särskilt med tanke på programmyndigheternas behov inom ramen för sammanhållningspolitiken, och tillhandahåller verktyget till medlemsstaterna utan kostnad.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

I linje med sin kommande reviderade strategi mot bedrägerier kommer kommissionen att fortsätta att utfärda dokument för att sprida bästa praxis bland nationella myndigheter med ansvar för genomförandet av sammanhållningspolitiken.

Exempel på sådana dokument som har utfärdats under de senaste åren under ledning av rådgivande samordningskommittén för förebyggande av bedrägerier (Cocolaf) är

- *Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices* (2017),
- *Handbook: The role of Member States' auditors in fraud prevention and detection for EU Structural and Investment Funds, Experience and practice in the Member States* (2014),
- *Detection of forged documents in the field of structural actions, A practical guide for managing authorities* (2013),
- *Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, A practical guide for managers* (2013),
- *Compendium of anonymised cases – Structural Actions* (2012).

En del av de metoder som används i medlemsstaterna som identifierats i den externa studie om effektiva och proportionella bedrägeribekämpningsåtgärder som beställts av kommissionen görs allmänt tillgängliga på webbplatsen Europa i form av ett ”kompendium av bedrägeribekämpningsmetoder för förebyggande och upptäckt av bedrägeri och korruption i ESI-fonderna”.

c) Kommissionen godtar delvis rekommendationen

Att mäta metodernas ändamålsenlighet för att förebygga och upptäcka bedrägerier är en ytterst komplex och utmanande uppgift, eftersom bedrägeri påverkas av ett stort antal yttre faktorer som inte alla är specifika för politikområdet i fråga. Inom ramen för sin reviderade strategi mot bedrägerier arbetar kommissionen emellertid med att ta fram landsprofiler om medlemsstaternas kapacitet på bedrägeribekämpningsområdet, bland annat när det gäller förebyggande och upptäckt. Landsprofiler kommer att bidra till att förbättra bedömningen av förebyggande och upptäckt av bedrägerier i medlemsstaterna.

88 Kommissionen kommer noggrant att bedöma eventuella ändringar av detta slag som läggs fram av medlagstiftarna. Kommissionen uppmuntrar aktivt medlemsstaterna att använda datautvinningsverktyg, särskilt Arachne.

89 Kommissionen har i PIF-rapporterna flera gånger påpekat att det finns en konkret möjlighet att underrapportering förekommer från vissa medlemsstaters sida. Kommissionen utvecklar IMS ständigt och ger vägledning om rapportering till medlemsstaterna för att begränsa sådana risker. Andelen upptäckta bedrägerier och den fleråriga analysen av dessa har dessutom utformats för att ta hänsyn till sådana brister.

Inom ramen för sin reviderade strategi mot bedrägerier siktar kommissionen på att förbättra sin analys med hjälp av kompletterande inslag, särskilt genom att utforma landsprofiler för att få ökade kunskaper om skillnaderna när det gäller upptäckt och rapportering mellan medlemsstaterna.

Analysen av skälen till varför en behörig myndighet avvisar misstänkta bedrägerifall är dessutom ett gemensamt ansvar för de förvaltande myndigheterna och utredningsorganen. De instanser som analyserar och utreder dessa ärenden bör ge återkoppling till de förvaltande myndigheterna om de efterforskningar som gjorts och om skälen till varför en utredning inte inleds. I detta sammanhang kan sambandscentralerna spela en större roll genom att säkerställa bättre samordning mellan de förvaltande myndigheterna och den rättsliga myndigheten.

I delad förvaltning tillämpar kommissionen betalningsinställelse, avbrott och finansiella korrigeringar på medlemsstaterna för att garantera ett effektivt skydd av EU-budgeten. Medlemsstaterna skyddar även EU-budgeten genom att dra tillbaka oriktiga eller bedrägliga utgifter från medfinansierade program. Det är medlemsstaternas ansvar att återvinna offentliga medel från personer som gjort sig skyldiga till bedrägeri, enligt nationell lagstiftning eller när nationella rättsliga förfaranden har bekräftat förekomsten av bedrägeri.

Kommissionen påminner regelbundet medlemsstaterna om deras skyldigheter i samband med eventuella övergripande konsekvenser av identifierade bedrägerifall på programnivå, baserat på avsnitt 4.4 i vägledningen om bedömning av risken för bedrägerier. Det finns exempel på medlemsstater som har bedömt hur de övergripande konsekvenserna av misstänkta bedrägerifall påverkar deras system eller en viss bidragsmottagare och vidtagit korrigerande åtgärder.

Rekommendation 4 – Övervaka mekanismerna för responsåtgärder för att säkerställa att de tillämpas konsekvent

a) Kommissionen godtar rekommendationen.

Förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för perioden efter 2020 utgör den rättsliga grunden för rapportering av oriktigheter. PIF-direktivets definition av bedrägeri kommer att beaktas i genomförandebestämmelserna.

De förvaltande myndigheternas primära ansvar i fråga om misstänkta bedrägerifall är att rapportera sådana fall till de nationella organ som är behöriga att utreda och lagföra bedrägeri. Det är Olaf, de nationella bedrägeriutredningsorganen och de nationella domstolarna som avgör huruvida ett visst beteende är avsiktligt och bör anses utgöra ”misstänkt bedrägeri”.

Rapporteringsskyldigheterna ingår även i den rättsliga ramen för sammanhållningsfonderna 2021–2027. Kommissionen anser inte att det är lämpligt att begränsa dessa skyldigheter till situationer där bedrägeri redan har konstaterats.

b) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att systematiskt bedöma de övergripande konsekvenserna av misstänkta bedrägerifall på programnivå enligt avsnitt 4.4 i vägledningen om bedömning av risken för bedrägerier.

c) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att påminna medlemsstaterna om deras skyldighet att rapportera bedrägerier till de behöriga utredningsmyndigheterna (se avsnitt 4.3.3 om rapporteringsmekanismer i 2014 års vägledning om bedömning av risken för bedrägerier samt effektiva och proportionella bestämmelser om bedrägeribekämpning).

Förordningen om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten föreskriver redan ett rapporteringskrav för alla behöriga myndigheter (artikel 24), vilket kommer att omfatta förvaltande myndigheter när åklagarmyndigheten väl har inrättats (tidigast i november 2020).

Sista stycket: **Kommissionen noterar att denna rekommendation vänder sig till medlemsstaterna.**

Kommissionen håller med om att effektiv återvinning från personer som gör sig skyldiga till bedrägeri är en viktig del av den avskräckande effekten hos de åtgärder som vidtas.

90 Kommissionen kommer noggrant att bedöma eventuella ändringar av detta slag som läggs fram av medlagstiftarna.

91 Enligt de gällande bestämmelserna i förordning (EU) nr 883/2013 har sambandscentralerna till uppgift att underlätta ett effektivt samarbete och informationsutbyte med Olaf. Det är dock upp till varje medlemsstat att besluta hur deras sambandscentral ska organiseras och vilka befogenheter den ska ha. Sambandscentralernas strukturer varierar således mellan medlemsstaterna, inte minst på grund av de olika nationella systemen, och sambandscentralernas effektivitet påverkas ibland av de begränsade befogenheter och resurser som vissa medlemsstater ger dem.

Kommissionen utfärdade vägledning 2013 för att hjälpa medlemsstaterna att inrätta sina sambandscentraler, med en eventuellt bredare roll för sambandscentralerna, men vägledningen var inte bindande.

Utvärderingen av Olaf-förordningen visade att inrättandet av sambandscentralerna hade lett till en klar förbättring av samarbetet och informationsutbytet mellan Olaf och medlemsstaterna, men även att det finns utrymme för ytterligare förbättringar. Utvärderingen bekräftade visserligen att det finns stora skillnader mellan sambandscentralerna, men det rådde delade åsikter (särskilt bland sambandscentralerna själva) om huruvida det är nödvändigt att ytterligare anpassa deras roller och befogenheter.

I kommissionens förslag om ändring av Olaf-förordningen klargörs sambandscentralernas ansvar när det gäller att ge bistånd till Olaf. Enligt förslaget omfattas sambandscentralerna därför av resultatkrav, men kommissionen avstår från att harmonisera deras organisation och befogenheter genom att införa bestämmelser om vilka uppgifter som minst ska utföras. Förslaget innehåller även en rättslig grund för övergripande samarbete mellan sambandscentralerna.

Kommissionen instämmer i att god samordning mellan medlemsstaternas myndigheter är avgörande för att framgångsrikt bekämpa bedrägeri.

Rekommendation 5 – Stödja en utökning av sambandscentralernas uppgifter för att förbättra samordningen

Kommissionen godtar rekommendationen.

Sambandscentralerna har en allmän roll att stödja Olafs utredningar i medlemsstaterna, och den uppgiften kan mycket riktigt kräva kontakter mellan och samordning av de förvaltande myndigheterna och andra organ i medlemsstaterna som arbetar med bedrägeribekämpning. Detta ingår därför redan i sambandscentralernas uppgifter och kommissionen kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaternas sambandscentraler att utöka sina nätverk. Sambandscentralerna är

mest lämpade att avgöra vilka myndigheter som är berörda, vilka kan vara många och variera mellan medlemsstaterna.

92 Kommissionen håller med revisionsrätten om att det är viktigt att se till att sambandscentralerna är effektiva, och skulle kunna stödja en tydligare definition av deras funktioner.

Den allmänna principen att sambandscentralernas organisation och uppgifter ska avgöras av den nationella lagstiftningen ändras dock inte i kommissionens förslag till ändring av Olaf-förordningen. Tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 883/2013 begränsas till Olafs utredningsmandat, och när det gäller sambandscentralernas roll inriktas förordningen därför på det bistånd som sambandscentralerna bör ge Olaf när byrån utövar detta mandat. Förslaget är inte harmoniserande, utan det anges i stället att sambandscentralerna antingen ska ”ge”, eller ”få” det bistånd som Olaf behöver (resultatkrav för sambandscentralerna). Kommissionens förslag utgör därför redan en betydlig förbättring jämfört med den rådande situationen eftersom sambandscentralerna måste se till att Olaf får den hjälp som byrån behöver, oavsett om hjälpen ges direkt via sambandscentralerna eller via en annan myndighet som agerar på sambandscentralernas begäran.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Iliana Ivanova är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Henri Grethen med stöd av Ildikó Preiss (attaché), Juan Ignacio González Bastero (förstechef), Jorge Guevara López (uppgiftsansvarig och auktoriserad bedrägeriutredare), Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (auktoriserad bedrägeriutredare), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyi, Zhivka Kalaydzhieva och Janka Nagy-Babos (revisorer). Thomas Everett gav språkligt stöd.



Från vänster till höger: Márton Baranyi, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	10.1.2018
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	23.1.2019
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	27.3.2019
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	6.5.2019

Kommissionen och medlemsstaterna delar ansvaret för att motverka bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen. Inom EU:s sammanhållningspolitik, där betydligt mer bedrägeri anmäls än inom andra utgiftsområden, står de myndigheter i medlemsstaterna som förvaltar EU-program i främsta ledet när det gäller bedrägeribekämpning.

Vid revisionen bedömde vi om de förvaltande myndigheterna på lämpligt sätt har uppfyllt sina skyldigheter i varje led av bedrägeribekämpningsprocessen, det vill säga att förebygga och upptäcka bedrägerier och vidta motåtgärder.

Vi konstaterade att de förvaltande myndigheterna har blivit bättre på att bedöma bedrägeririsker och utforma förebyggande åtgärder, men de måste bli bättre på att upptäcka och reagera på bedrägeri och samordna bedrägeribekämpningsåtgärder mellan olika medlemsstatsorgan. Framför allt har de inte gjort några större framsteg när det gäller att proaktivt upptäcka bedrägeri och att använda dataanalysverktyg. Förvaltande myndigheter underrapporterar bedrägeriärenden till kommissionen, vilket påverkar tillförlitligheten hos de andelar upptäckta bedrägerier som offentliggörs. Den enda avskräckningsåtgärden är hotet om att dra tillbaka EU-finansiering, inga andra avskräckande påföljder eller sanktioner tillämpas. Misstankar om bedrägeri vidarebefordras dessutom inte systematiskt till utrednings- eller lagföringsorgan.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2019

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.